

EL MODELO DE CONTROL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

1. INTRODUCCIÓN

2. CONTROL DE LAS RENTAS DE TRABAJO

3. CONTROL DE LAS GRANDES EMPRESAS Y GRUPOS ECONÓMICOS

3.1. EMPRESAS CON FACTURACIÓN MAYOR DE 6 MILLONES DE EUROS

3.2. GRANDES GRUPOS ECONÓMICOS

3.3. OPERACIONES DE INGENIERÍA FINANCIERA

4. OTROS PROBLEMAS POR FALTA DE MEDIOS

5. CONCLUSIÓN

1.- INTRODUCCIÓN

La Agencia Tributaria ha desarrollado un modelo de control en el que se ponen de manifiesto grandes diferencias en función del tipo de rentas o contribuyentes, sometiendo a un control exhaustivo a aquellas que realmente están controladas y presentando graves deficiencias en el control de los grandes grupos económicos y del fraude sofisticado.

Habría que plantearse si esta situación tan diferente de control, en función de los tipos de renta o del tamaño de los contribuyentes, infringe alguno de los principios de nuestro sistema tributario recogidos en el artículo 31 de la Constitución, en el que se refleja que el sistema tributario ha de ser justo.

A continuación se analizan las situaciones en las que se ponen de manifiesto las incongruencias en el modelo de control de la Agencia Tributaria.

2. - CONTROL DE LAS RENTAS DE TRABAJO

Un año más ha tenido lugar la presentación de la campaña de Impuesto sobre la Renta. Si se analizan los datos que figuran en las memorias de la propia Administración Tributaria, cada año se presentan más declaraciones, y en 2005 la previsión es de más de 16 millones. Como cada año, las autoridades tributarias presentan la campaña e intentan destacar algún logro respecto del año anterior, como efectuar las devoluciones cada vez más rápido, enviar un borrador de la declaración o confirmar el borrador a través del móvil.

Resulta llamativo que se ofrezca como logro el incremento del número de declarantes, este año 600.000 más. El ciudadano de a pie pensará que esos nuevos declarantes surgen de la economía sumergida o de rentas no declaradas, cuando normalmente corresponden a inmigrantes o a y trabajadores que presentan la declaración para obtener la devolución de las retenciones.

Si se tuvieran en cuenta sólo los aspectos cuantitativos que trasladan las autoridades tributarias, se pensaría en una gestión brillante y en un funcionamiento correcto del sistema tributario. Sin embargo, cuando se analizan los datos se comprueba que:

- ✓ Casi el 80% de las declaraciones presentadas, unos 12 millones, resultan a devolver; este año por un importe aproximado de 9.000 millones de euros.
- ✓ El 80% de los ingresos declarados corresponden a las rentas del trabajo.
- ✓ Solamente uno de cada diez contribuyentes declaran más de 30.000 euros.

En resumen, el IRPF se ha convertido, mayoritariamente, en un impuesto sobre las rentas del trabajo.

Para desarrollar las campañas de renta, la Agencia Tributaria dispone de una impresionante tecnología y una potente maquinaria informática, objeto de merecidos premios internacionales y con la que presta una eficaz asistencia al contribuyente. Pero dichos instrumentos se han aplicado, además, para controlar casi de forma exclusiva a las rentas del trabajo. Como consecuencia de ello, cualquier incumplimiento o error que cometan los perceptores de estas rentas, por pequeño que sea, es detectado inmediatamente y corregido. No decimos que este tipo de fraudes o simples errores no se tengan que corregir, pero lo que se tiene que valorar es si, ante una situación de escasez de medios, resulta congruente destinar parte de los que hay al control de este tipo de rentas.

Las autoridades tributarias manifiestan que no se dispone de más medios para luchar contra el fraude, a pesar de que la propia Agencia Tributaria denuncia esa carencia cuando manifiesta en sus memorias que *"la Agencia Tributaria cuenta para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas con unos 27.000 empleados públicos, cifra escasa si se compara con la de las Administraciones tributarias de los países de nuestro entorno"* (Memorias de la AEAT 2002 y 2003)

Sin embargo, para la campaña del IRPF de cada año se contratan alrededor de mil trescientas personas durante varios meses, y se efectúan inversiones en medios informáticos y de otro tipo que suponen un importante gasto.

Esa proliferación de medios en la campaña del IRPF contrasta con la escasez endémica en otras áreas, como es en la lucha contra el fraude, en la que existe una infradotación de medios humanos y materiales. Si realmente no se puede disponer de más medios, se tendría que evaluar si los que existen se están aplicando debidamente o si existen otras alternativas legales para evitar que se presenten esos millones de declaraciones, con los recursos que se han de emplear para su tratamiento y control posterior.

Por otro lado, esa masificación de declaraciones produce desfases en otras actuaciones que ha de realizar la Agencia Tributaria, como es la devolución de las cuotas del IVA que solicitan empresarios y profesionales. Dichas devoluciones se quedan paralizadas año tras año durante la campaña del IRPF, en perjuicio de las empresas y de la propia Hacienda, que ha de pagar los correspondientes intereses de demora por el retraso, ya que todos los esfuerzos se dirigen mayoritariamente a la campaña del IRPF.

3. - CONTROL DE LAS GRANDES EMPRESAS Y GRUPOS ECONÓMICOS

Donde la falta de medios personales se pone de manifiesto de forma alarmante es en la comprobación de las empresas más grandes de nuestro país y de los grandes grupos económicos. Actualmente, el censo de estas empresas está dividido en dos grupos. En el primero de ellos quedan incluidas automáticamente todas aquellas empresas que tienen ingresos superiores a seis millones de euros. En el segundo grupo se incluyen las que

tienen mayor volumen de facturación de toda España y los grandes grupos económicos. La inclusión en este grupo no es automática, sino que requiere un acuerdo del Director del Departamento de Inspección.

Pues bien, en el control de estas grandes empresas se dan estas circunstancias:

1. -La comprobación de empresas con facturación superior a seis millones de euros (mil millones de pesetas)

La Inspección de estas empresas corresponde a las Unidades Regionales de Inspección (URIS) El censo de grandes empresas se ha incrementado de 11.813 empresas existentes en el año 1997 a 26.939 empresas en el año 2004, sin que haya variado sustancialmente el número de estas unidades, unas 270. Cada año se realizan unas 2.000 inspecciones de este tipo de empresas.

La composición habitual de las Unidades Regionales, un inspector y un subinspector, impide realizar una comprobación con la profundidad necesaria ya que debe realizarla, además, sin ningún tipo de apoyo administrativo. En consecuencia, todas las tareas de archivo, confección de expedientes y restantes trámites administrativos y burocráticos son realizada por el propio inspector o subinspector, en detrimento de las labores de comprobación e investigación.

Con el proceso de Regionalización emprendido por la Agencia Tributaria en el año 2003, y la ampliación prevista de este tipo de unidades, se adaptaba su número al incremento producido en el censo de este tipo de empresas, pero dicho proceso fue paralizado por el Secretario de Estado de Hacienda. La regionalización era el punto de partida de los cambios necesarios en la organización de la Inspección y en dicho proyecto habían puesto todas sus esperanzas los actuales directivos de la Agencia Tributaria, con una implicación y motivación personal muy importante, siendo desautorizados por la decisión del Secretario de Estado, lo que pone de manifiesto la necesidad urgente de aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria para acabar con la bicefalia técnica-política en la dirección de la Agencia.

Dos medidas adoptadas por la Agencia Tributaria intentan remediar la situación descrita:

1ª. - En las comprobaciones a efectuar en el año 2005 se ha impuesto por la Agencia el criterio de comprobar solamente dos ejercicios, en vez de los cuatro que normalmente se comprobaban dentro del período legal de prescripción.

2ª. - Estas Unidades Regionales han de realizar la comprobación de 12 grandes empresas al año, lo que supone dedicar a cada una de ellas, por término medio, 20 días, incluidos todos los tramites administrativos de confección de actas e informes.

Ambas medidas han sido rechazadas por los inspectores, ya que con las mismas sólo se persigue incrementar el número de comprobaciones a efectuar, en detrimento de la calidad y profundidad de las mismas. El inspector que, cumpliendo las instrucciones, realice ese número de actuaciones solamente podrá realizar una actuación muy superficial y limitarse a comprobar la corrección de lo declarado por la empresa. Creemos que dichas unidades deberían estar integradas por un mínimo de un inspector y tres subinspectores, para poder realizar cuatro o cinco comprobaciones de carácter general en el plazo de un año.

En esas condiciones, creemos que es necesario potenciar la investigación, actividad que no se puede ceñir solamente a los fraudes de tipo organizado, como las tramas del IVA, sino que tiene que estar presente en todas las actuaciones que realice la Inspección, algo que es contrario al objetivo de realizar el mayor número de actuaciones posible.

2. - Grandes grupos económicos.

Los mismos problemas descritos anteriormente se ponen de manifiesto en las empresas más grandes de nuestro país, empresas que normalmente tienen una facturación superior a 60 millones de euros (10.000 millones de pesetas) Estas empresas solamente pueden ser inspeccionadas por la Oficina Nacional de Inspección (ONI), ya que están adscritas a dicha oficina mediante acuerdo individual del Director del Departamento.

El censo de estas empresas y de los grandes grupos económicos supera las 3.000, y en cada año solamente se pueden comprobar unas 250 empresas, dado el reducido número de Equipos encargados de la comprobación de las mismas, 67 equipos de inspección. Por ello, es habitual que se agote el plazo de prescripción de estas empresas sin que hayan sido objeto de ninguna actuación inspectora.

Además, es de imaginar el efecto que puede producir en la tributación de estas empresas, en los ejercicios siguientes a una comprobación inspectora, saber que normalmente en un plazo muy grande de tiempo no va a ser objeto de otra comprobación.

3. - Operaciones de ingeniería financiera.

Las grandes operaciones de ingeniería financiera, en las que se producen beneficios de millones de euros, son realizadas por los grandes grupos económicos, sin que se produzca la pertinente comprobación por parte de la inspección. Asimismo, realizan otras operaciones en las que se obtienen plusvalías importantes, que no tributan amparándose en beneficios fiscales y respecto de los que la inspección debería comprobar si se cumplen los requisitos legales.

Como conclusión, podemos decir que la **falta de medios para comprobar este tipo de empresas, algunas de las cuales no han sido nunca inspeccionadas, supone una "amnistía fiscal de hecho". Las amnistías se han de aprobar mediante ley, pero existen situaciones como esta, que sin figurar en ninguna norma, producen el mismo efecto práctico.**

4. - OTROS PROBLEMAS POR FALTA DE MEDIOS

Pero no es solamente en la comprobación de los grandes contribuyentes donde se pone de manifiesto una falta de medios.

Así, se ha producido un gran atasco que sufren los Tribunales Económico-administrativos, con cerca de 200.000 casos sin resolver, siendo una de las principales causas de dicho atasco la falta de inspectores destinados en los mismos.

Ante dicha situación, hemos propuesto como solución que los inspectores destinados en los Tribunales figuren en la relación de puestos de trabajo de la Agencia Tributaria, ya que el Cuerpo de Inspectores está adscrito a la misma, consiguiendo con ello que no existan diferencias entre unos y otros. El Secretario de Estado se ha limitado a manifestar que lo que hay que reducir es la conflictividad y que haya menos casos.

Evidentemente, el atasco continuará, con los graves perjuicios que provoca para el contribuyente y para la Hacienda Pública, ya que la nueva Ley General Tributaria exige que las reclamaciones económico administrativas se resuelvan en el plazo de un año, transcurrido el cual dejarán de devengar intereses de demora a favor de la Administración las deudas tributarias reclamadas. Asimismo, el Secretario de Estado ha manifestado que no le preocupa que los Inspectores se marchen de los Tribunales, por lo que dichas plazas serán ocupadas por funcionarios sin la debida especialización

tributaria, iniciando un camino contrario a la gran labor que han desarrollado hasta ahora dichos órganos.

Por otro lado, esa falta de medios materiales ha provocado también quejas formales que las autoridades competentes de otros países de la UE (Holanda, Alemania y la propia Comisión), han trasladado a España por el retraso en cumplimentar los requerimientos de información que se solicitan a la AEAT, ya que España figura a la cabeza de los retrasos en el cumplimiento de los plazos de respuesta en el ámbito de toda la UE.

Por último, si hay alguna característica que ha definido al colectivo de inspectores ha sido el de su profesionalidad, que equivale a independencia de criterio, autonomía en su actuación, solidez de conocimientos técnicos, credibilidad interna y externa, e implicación en su trabajo. En la actualidad, estos valores están en franco retroceso, pero parece que a nuestras autoridades tributarias le importa poco esta situación. El resultado es una fuerte desmotivación y desmoralización, siendo constante la marcha de inspectores al sector privado, ante la falta de expectativas profesionales.

4. - CONCLUSIÓN

Por todo ello, los Inspectores de Hacienda creemos que el Secretario de Estado, como Presidente de la Agencia Tributaria, y el Ministro de Economía y Hacienda, tienen que decidir si realmente quieren luchar contra el fraude fiscal. Si es así, deberán dotar a la inspección de los medios necesarios y tratar de motivar al colectivo de Inspectores, solucionando los problemas profesionales de todo tipo que les han planteado. Sabemos de sobra que esta situación no corrige el enorme fraude fiscal existente en España, y lo sabemos porque es el tipo de trabajo que nos han impuesto hacer durante años, y el fraude fiscal no ha disminuido.

Quizás la clave de todo esté en la afirmación hecha por el Secretario de Estado en el Congreso de los Diputados el día 9 de marzo de 2005, manifestando que **"lo que me importa es cómo van los resultados y cómo van los ingresos ordinarios. Por cierto, como señalaba el señor, van de maravilla. La verdad es que hemos cerrado un año y hemos conseguido mucho. No sé si es nuestra llegada o no, pero de repente, tras empezar a hablar de fraude, el cumplimiento voluntario ha sido verdaderamente extraordinario. Durante los dos primeros meses hemos tenido tasas apreciables de crecimiento de ingresos. Esto es lo más importante de todo"**.

Mientras los ingresos en voluntaria vayan de maravilla, la corrección del fraude no es una preocupación política. Si el Presidente de la Agencia Tributaria piensa que el simple anuncio de un plan de prevención del fraude, y la mera existencia de la Inspección, por el efecto miedo que provoca, surte esos efectos, el trabajo que realmente realice la Inspección le puede resultar indiferente. Pero, desde nuestra experiencia, los Inspectores podemos afirmar que su creencia es totalmente errónea y que solamente tiene que pulsar en la sociedad si el defraudador se ha sentido preocupado en algún momento con dicho anuncio y, por tanto, ha corregido su conducta.

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado

Mayo 2005