

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

Madrid, 14 diciembre de 2004. Ante la reciente presentación del Plan de prevención del fraude fiscal por parte del Secretario de Hacienda y Presidente de la Agencia Tributaria, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, los Inspectores de Hacienda del Estado resumen a continuación los comentarios a dicho plan.

I. Consideraciones clave

1. No se trata de un plan de lucha contra el fraude, tal y como se ha venido anunciando reiteradas veces, sino de un plan de "prevención" del fraude.
2. Se considera una irresponsabilidad (que podría infringir la norma vigente sobre el secreto de los planes de control regulada en el artículo 116 de la nueva Ley General Tributaria) haber hecho público indiscriminadamente el contenido del Plan, que pone en evidencia las deficiencias de la Agencia y las medidas para investigar determinados fraudes, alertando a los potenciales defraudadores sobre las vías más claras de fraude.

II. Carencias del Plan

A.- Necesidades materiales.

El plan contiene 351 medidas que se pretenden poner en marcha de forma inmediata y no contempla necesidades de "mayores recursos materiales", a pesar de un reconocimiento implícito de que "a más medios, más control". Los Inspectores de Hacienda del Estado garantizan que con los medios materiales actuales es imposible llevar a cabo algunas de las medidas recogidas en el plan.

Por ello, los Inspectores proponen la creación de una fuente de financiación adicional de la Agencia del 18% de los ingresos en caja, lo que no supondría un incremento en el presupuesto de gastos del Estado. El 50% de dicho ingreso se destinaría a la dotación de medios materiales como formación informática, inmobiliario, personal o técnicos; y, el 50% restante se destinaría a una bolsa de productividad abierta. Esta propuesta debería incluirse en el futuro estatuto de la Agencia Tributaria.

B.- Carencias normativas.

Los Inspectores desconocen los motivos por los que en el Plan no existe ni una sola medida de carácter normativo.

El plan recoge esencialmente medidas operativas y procedimentales y mejoras organizativas y de coordinación; de ser tan simples las vías de lucha contra el fraude los Inspectores cuestionan por qué dichas medidas no se han adoptado con anterioridad, ya que no requerían plan alguno.





Los Inspectores consideran que todas las medidas deberían ser recogidas en una Ley de Medidas contra el Fraude, imprescindible para que el plan no quede frustrado. Dicha ley debería incluir las siguientes reformas normativas:

1. Regulación de la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude, a través de:
 - a.- modificar los supuestos de responsabilidad por colaboración en la comisión de infracciones tributarias.
 - b.- modificar la normativa legal sobre la denuncia pública.

2. Policía fiscal.

Se desconocen los motivos por los que la creación de dicho cuerpo ha quedado reducida a la firma de un convenio de colaboración con la policía. La creación de una Policía Fiscal es necesaria para ponerla al servicio de órganos de investigación tal y como sucede en otros países.

3. Reforma de algunos preceptos de la nueva Ley General Tributaria, como son:

- a.- **la ingeniería fiscal** utiliza un simple conflicto de la norma tributaria, de forma que no proceda sanción ni reproche penal.
- b.- **investigación del fraude fiscal organizado** allí donde se sabe con certeza que se encuentra: sociedades para defraudar IVA, actividades de banca privada, suministro de productos fiduciarios offshore y onshore, etc.
- c.- **régimen de infracciones y sanciones:** la nueva Ley limita de forma apreciable el efecto disuasorio de las infracciones y sanciones tributarias.
- d.- **Las actas con acuerdo** no deben generar incertidumbres sobre la interpretación de las normas tributarias; estas no deben ser resueltas por actuario y superior y de común acuerdo con el sujeto inspeccionado sino por los órganos competentes de la administración tributaria y conforme a mecanismos que garanticen la seguridad y la ausencia de actuación arbitraria.

4. Reforma de la figura del delito fiscal.

Hasta ahora, la aplicación del delito no cumple la finalidad disuasoria porque se han limitado a elevar la cuantía mínima de la cuota defraudada sin profundizar en las causas de ese fracaso. Uno de los motivos es la no asunción, por parte de la Agencia, de un papel realmente activo en el procedimiento penal. Se debería además, introducir un tipo penal orientado a corregir conductas de aquellos agentes que ofrezcan a terceros instrumentos de ocultación fiscal. En este sentido, se considera necesaria reformas que sancionen los casos de colaboración de la banca con los defraudadores y un agravamiento de las penas para los supuestos de fraude organizado.

5. Estatuto de la Agencia Tributaria.

Los Inspectores reiteran nuevamente la urgencia de la aprobación de un Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria que delimite un marco jurídico para garantizar la independencia de la Institución. Asimismo, la Ley de Lucha contra el Fraude debe regular aspectos tan básicos como el nombramiento del Director de la AEAT,





la participación efectiva de las Comunidades Autónomas, fuentes de financiación y régimen jurídico de los funcionarios.

6. Reformas en la normativa de algunos impuestos.

Esto no es nada nuevo ya que los Inspectores de Hacienda remitieron a la Agencia en 2003 un documento que recogía los cambios indispensables en la normativa de algunos impuestos entre los que se encuentran nueva relación de las operaciones vinculadas, revisión profunda del sistema de módulos, corrección de determinadas prácticas descubiertas por la inspección, etc.

III. Análisis de algunos aspectos del plan

Es necesario insistir en que el sometimiento a información pública de algunos aspectos del contenido del Plan supone un error y que pone en peligro, de nuevo, el ejercicio de la labor inspectora. Cabe destacar:

1.- Ingeniería fiscal.

Aún reconociendo el papel de determinados despachos y entidades en el diseño del entramado recaudatorio, en el Plan sólo se propone como medida la creación de una base de datos para compartir casos similares pero no se adopta medida alguna para exigir responsabilidad solidaria, tanto en el ámbito administrativo como penal, de los despachos e instituciones implicados.

Es de destacar además que, siendo la ingeniería fiscal uno de los fraudes más sofisticados, no haya sido incluido en el plan a pesar de sí estar incluido en anteriores planes de Control Tributario (por ejemplo, la utilización abusiva de SIM-SIMCAV).

2.- Módulos.

Los Inspectores consideran insuficiente la práctica de una retención como medida para combatir el fraude en el régimen de módulos y proponen que las actuaciones de control de contribuyentes en este régimen sean efectuadas integralmente por el Departamento de Inspección.

3.- Presencia de la Agencia Tributaria ante los presuntos incumplidores.

La utilización sistemática de las comprobaciones limitadas para incrementar el número de actuaciones de control para evitar zonas de sombra no es suficiente ya que no descubre el verdadero rendimiento de dichos contribuyentes. Se sugiere reducir el número de años a comprobar. Además, es inviable realizar actuaciones masivas con los medios con los que se dispone en la actualidad.

4.- Medidas organizativas.

Es innecesario y contraproducente incluir las medidas de tipo organizativo en el Plan de Prevención contra el Fraude ya que éstas deberían ser llevadas a cabo por la Agencia para lograr sus fines y sin tener que someterse a información pública.

4.1.- Situación actual de la Agencia:





- a.- la organización llega a unos niveles de burocratización alarmantes que han dado como resultado la multiplicación de los puestos directivos de libre designación.
- b.- ha provocado una enorme burocratización del trabajo diario, multiplicando trámites, controles, notas, etc. y restando operativa a la inspección.
- c.- excesivo porcentaje de puestos de libre designación (más del 50% del total) lo que limita el funcionamiento de la Agencia y resta independencia al trabajo de los Inspectores.
- d.- cambios en las funciones de gestión, inspección y recaudación creando situaciones incongruentes como el traspaso de la gestión tributaria de las grandes empresas a la Inspección o la comprobación de contribuyentes que tributan en el régimen de módulos a Gestión.
- e.- el cobro de las actas, a pesar del trabajo de la inspección y de la recaudación, resulta generalmente fallido.

4.2.- Medidas organizativas reflejadas en el Plan.

Las medidas van encaminadas fundamentalmente a la coordinación interna entre áreas funcionales, medidas que se han mostrado ineficaces en el pasado. En ningún caso se analizan las causas ni se proponen soluciones. La supuesta aplicación inmediata del plan y la no necesidad de más medios obliga a una reasignación de los existentes y a la búsqueda de fórmulas más eficaces. Pero para que ello sea creíble habría que disponer ya de un modelo organizativo definido y de los recursos disponibles o de lo contrario ocurrirá lo mismo que con el Plan de modernización de la Agencia Tributaria de 1988 cuya literatura es idéntica y que nunca se puso en marcha.

En este sentido, es indispensable la concreción de la estructura organizativa de la Agencia Tributaria, la definición de aspectos esenciales como la composición de los Equipos y Unidades de Inspección y, como consecuencia, la modificación de plantillas de inspectores, subinspectores y agentes, y que entraría en contradicción de forma inmediata con la afirmación de que no son necesarios mayores medios.

Por último, aunque el plan contempla "lo imprescindible de la regionalización de las áreas funcionales" la realidad se muestra absolutamente contraria: la Agencia acaba de firmar un acuerdo con algunos sindicatos para una nueva relación de puestos de trabajo (RPT) para todos los colectivos de la agencia a EXCEPCIÓN de los Inspectores, lo que imposibilita en la práctica dicha regionalización.

Para más información

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado
Departamento de Comunicación

Teresa Nevado

Tel. 91 5500204

Email. inspectoresdehacienda@silviaalbert.com

