

**PLANES INTEGRALES PARA LA
PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL
FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

**Teodoro Arnáiz Arnáiz
José Aurelio García Martín
Juan Manuel López Carbajo**

Marzo 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
1. TEORÍA GENERAL DE LOS PIF	8
1.1. El objeto de los PIF. El fraude fiscal	8
1.1.1. Concepto de fraude fiscal	8
1.2.2. Aspectos y notas que concurren en el fraude moderno	11
1.2. Los PIF y la planificación estratégica de las Administraciones Tributarias	13
1.2.1. Acotación conceptual de los PIF. Relación de los PIF con los planes estratégicos, planes de control tributario y planes de objetivos.....	13
1.2.2. Modalidades de los PIF.....	15
1.2.3. Alcance temporal, continuidad y enlace de los PIF	17
1.2.4. El ámbito objetivo de los PIF. Planes abiertos vs. planes restringidos al ámbito tributario	17
1.2.5. El enfoque de los PIF. Planes preventivos vs. planes represivos.....	18
1.2.6. La adaptación de los PIF. Planes rígidos vs. planes flexibles	19
2. LOS ESTUDIOS DE APOYO A LOS PIF	20
2.1. Estudios de cuantificación y evaluación del fraude	20
2.1.1. Los estudios sobre cuantificación e indicadores del fraude	20
2.1.2. Los indicadores de evaluación del fraude.....	21
2.2. Estudios sobre percepción social del fraude	22
2.2.1. Conveniencia de estos estudios	22

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

2.2.2. Materias que pueden ser objeto de estudio.....	22
2.3. Los estudios de las causas del fraude. Factores de predisposición, oportunidad y decisión	24
2.3.1. Causas asociadas a factores de predisposición.....	27
2.3.2. Causas asociadas a factores de oportunidad	30
2.3.3. Causas asociadas a factores de decisión.....	30
2.3.4. Estudios sobre los efectos del fraude	32
3. ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO EN LOS PIF	34
3.1. Metodología de elaboración y aprobación de los PIF	34
3.1.1. Impulso inicial del PIF	34
3.1.2. Diseño preliminar del PIF	34
3.1.3. Realización de los estudios preparatorios	35
3.1.4. Construcción, aprobación y formalización del PIF.....	36
3.2. Ejecución de los PIF	37
3.2.1. Organización y formalización de la fase de ejecución de los PIF	37
3.2.2. Control de la ejecución de las acciones y valoración de los resultados	37
3.2.3. La publicidad de los resultados del PIF. Alcance y ámbitos de publicidad.....	39
4. MEJORES PRÁCTICAS	40
4.1. Experiencias internacionales en materia de planificación estratégica integral de la prevención y corrección del fraude fiscal	40

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

4.1.1. PIF autónomos, plurianuales y excepcionales.....	40
4.1.2. PIF implícitos en planes estratégicos generales y plurianuales	45
4.1.3. PIF implícitos en planes de alcance anual.....	50
4.2. Las estrategias generales de los planes	51
4.2.1. El enfoque de los planes	51
4.2.2. La periodicidad de los planes	52
4.2.3. Objetivos e indicadores de cumplimiento e impacto.....	53
4.2.4. Publicidad e información.....	55
4.3. Los estudios preparatorios de los planes	55
4.3.1. Los estudios sobre cuantificación del fraude.....	55
4.3.2. Los estudios sobre la percepción social del fraude	59
4.3.3. Los estudios sobre las causas del fraude	61
4.3.4. Los estudios sobre los efectos del fraude	62
4.4. La elaboración de los planes	63
4.4.1. Impulso y aprobación de los planes.....	63
4.4.2. La preparación material del plan	63
4.5. La formalización de los planes	65
4.6. La organización del proceso de seguimiento y ejecución de los planes	66
5. EL CONTENIDO TÍPICO DE LOS PIF	68
5.1. Áreas más frecuentes de actuación.....	68
5.1.1. Las actuaciones en el ámbito normativo	68

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

5.1.2. Las actuaciones en materia de organización y medios. La estabilidad y profesionalización de los recursos humanos.....	69
5.1.3. Las actuaciones de desarrollo y coordinación de los sistemas de información.....	71
5.1.4. Las actuaciones de mejora de las relaciones con los contribuyentes	72
5.1.5. Las actuaciones en materia censal	76
5.1.6. Las actuaciones de desarrollo de alianzas y colaboraciones externas.....	77
5.1.7. Las actuaciones en materia de criminalización del fraude	79
5.2. Supuestos habituales de fraude	80
5.2.1. La planificación fiscal abusiva	80
5.2.1.1. Negocios anómalos	80
5.2.1.2. La planificación fiscal abusiva en las operaciones internacionales	85
5.2.2. El fraude en el proceso de cobranza	86
5.2.3. El fraude inmobiliario	87
5.2.4. El blanqueo de capitales	90
5.2.5. Las tramas organizadas de fraude	93
5.2.6. El fraude en aduanas e impuestos especiales	95
5.2.7. El fraude inducido por los regímenes especiales aplicables a pequeñas empresas	95
5.2.8. El fraude fiscal asociado al uso de las nuevas tecnologías	96
SIGLAS UTILIZADAS	97

INTRODUCCIÓN

La lucha contra el fraude fiscal se ha convertido en uno de los objetivos estratégicos fundamentales de las Administraciones Tributarias tanto por razones éticas, ya que la eficacia está en íntima relación con la aplicación efectiva del principio de justicia tributaria, como económicas, pues el fraude compromete la suficiencia de los recursos públicos y la propia estabilidad de los sistemas económicos.

La importancia de esta lucha ha obligado a los responsables tributarios a cambiar la forma de pensar estos problemas. Así, de una lucha basada en la corrección de las conductas y el uso extensivo de los instrumentos de coacción en manos del Estado, que rindió sus frutos en sistemas económicos cerrados y estrechos, se ha pasado a fórmulas mucho más imaginativas tendentes a la prevención del fraude, única forma de enfocar eficazmente esta lucha en las sociedades abiertas, internacionalizadas y sometidas a criterios democráticos de organización.

Todas estas actividades, tanto las preventivas como las correctivas, se someten mal a la improvisación. Las modernas Administraciones Tributarias requieren ajustar sus medios y procedimientos a la consecución de unos objetivos definidos. Por eso mismo, la lucha contra el fraude es en todas las Haciendas desarrolladas una actividad planificada en mayor o menor medida que persigue objetivos concretos. El problema es que no siempre estas actividades de planificación se ajustan a las necesidades específicas de cada caso, ni cuentan con la continuidad y el grado de definición que permitan optimizar los resultados, cuando la lucha contra el fraude requiere, sobre todo, una gran continuidad y perseverancia en el desarrollo de las diversas acciones. Esto sólo puede alcanzarse si, por encima de los avatares políticos, se adoptan modelos de planificación adaptados a la magnitud de los problemas y útiles a los indicados efectos.

La planificación de la lucha contra el fraude puede llevarse a cabo de muy diversas formas, algunas de las cuales son expuestas en la presente guía. Entre todas estas formas de planificar destacan, por su proyección pública y por lo que representan de compromiso de trabajo con la sociedad, los Planes Integrales para la

Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, que con carácter global llevan en su seno la redefinición de las políticas de lucha contra el fraude y la realización de esfuerzos renovados en este empeño.

Por lo general, todas estas acciones se realizan, pero no son objeto de detallado debate metodológico y menos de sistematización y teorización. Éstos son precisamente los objetivos de la presente guía, con la que se quiere conseguir un documento de referencia y una ayuda en aquellos casos en los que se pretenda llevar a efecto un plan de estas características.

La presente guía surge de un proyecto, para el cual se abrió inicialmente una etapa de estudio y confección de borradores, cuyos conceptos básicos fueron objeto de contraste y debate en el Encuentro celebrado en La Antigua Guatemala, en la sede de la AECI, entre los días 7 y 10 de noviembre de 2005. A este Encuentro asistieron, además de los ponentes enviados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria española (que redactaron la guía) y el representante de España en el CIAT, representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Hay que destacar el esfuerzo realizado por los asistentes para dar a conocer a través de sus exposiciones y del material distribuido los trabajos desarrollados en sus respectivos países, de los que se deduce la importancia que los procesos de planificación fiscal están adquiriendo en todas las Haciendas. Igualmente, hay que agradecer a los asistentes su intervención activa en los debates y la gran sinceridad y transparencia con que todos se expresaron.

Con posterioridad a este Encuentro, los representantes de algunos países tuvieron la amabilidad de responder a un cuestionario sobre la materia tendente a normalizar la información procedente de los países invitados. En gran medida, la redacción final de la guía profundiza en las áreas sobre las que se mostró mayor interés durante las reuniones y en las experiencias presentadas, cumpliendo con ello el objetivo de constituir un documento que resulte de utilidad en todos aquellos casos en los que se decida la aprobación de un plan de estas características.

Aunque no de forma sistemática, las referencias al fraude fiscal en la guía se aplican también al fraude aduanero y, en general, los criterios utilizados en materia de planificación respecto al primero son extensibles al segundo. Muchas organizaciones tributarias gestionan conjunta-

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

mente ambas materias (incluyendo, además, la Seguridad Social o determinadas prestaciones públicas) y definen sus planes haciendo referencia a todas ellas.

La guía desarrolla en los tres primeros capítulos los aspectos teóricos, de entorno y procedimentales de los PIF, sintetizando en el capítulo cuarto, a través de un conjunto de ejemplos representativos, las “mejores prácticas” en la materia. Dado que la referencia general a la planificación quedaría en un nivel excesivamente teórico, se ha optado por incluir un capítulo final que desciende más en la exposición de materias normalmente contempladas en los PIF. Dicho capítulo se desdobra en dos grandes apartados, uno dedicado a la exposición de los supuestos habituales de fraude, el otro referido a las áreas más frecuentes de actuación de los PIF. La extensión relativa de este capítulo de cierre viene justificada por la propia extensión y riqueza de los PIF, que se refieren a realidades de una gran complejidad y ofrecen medidas muy variadas para enfrentarse a los distintos tipos de fraude.

1. TEORÍA GENERAL DE LOS PIF

1.1. El objeto de los PIF. El fraude fiscal

El fraude, en sus diversas manifestaciones, es un fenómeno del que no está libre ninguna sociedad moderna. Con mayores o menores medios y diversos resultados, todas las Administraciones se esfuerzan por convencer a la sociedad del valor que el cumplimiento de las leyes tiene para el buen funcionamiento de un Estado de Derecho, intentando combatir un fenómeno que atenta gravemente contra los principios de solidaridad y de igualdad de los ciudadanos ante la ley.

1.1.1. Concepto de fraude fiscal

Parece una tarea obligada en un documento de esta naturaleza intentar esbozar una definición de “fraude fiscal”. Lo cierto es que no resulta fácil, pues es un concepto genérico, carente de regulación legal, analizado desde diversos ámbitos por la doctrina y afectado por nociones o figuras afines que a veces lo delimitan y otras se solapan con él. Especialmente relevante para su análisis es contemplarlo desde una perspectiva económica o jurídica aisladamente consideradas.

En los diferentes PIF y documentos de trabajo sobre la materia de las organizaciones internacionales (a algunos de los cuales se hará posterior referencia), se opta generalmente por abordar el fraude fiscal desde una perspectiva práctica, de perfiles no siempre definidos, aludiendo a los inconvenientes del fraude y a las medidas encaminadas a su detección y erradicación.

Partiendo de estas premisas, debemos saber que nos encontramos ante un concepto no unívoco, pero que tiene unos aspectos comunes por encima de las diversas

acepciones o terminologías que utilizamos para su definición.

Nosotros vamos a utilizar el término “fraude fiscal” en un sentido amplio, haciendo alusión tanto a las conductas que en muchos países reciben el nombre de “evasión fiscal” como a las que en dichos países se denominan propiamente “fraude fiscal”, remitiendo esta última a conductas delictivas o casi delictivas. Las dos denominaciones genéricas apuntadas hacen referencia a conductas fraudulentas o de incumplimiento fiscal ¹.

A este respecto cobra también una relevancia importante el distinto trato y regulación normativa que existe entre la regulación del sistema tributario general y el aduanero en particular, lo que da lugar a figuras específicas de incumplimiento tributario como sucede con el contrabando.

De lo expuesto se concluye que, aunque las denominaciones formales o técnicas concretas utilizadas para delimitar y referirnos a las conductas que suponen un incumplimiento tributario pueden ser variadas, todas tienen un rasgo en común, la materia u objeto al que se refieren, es decir, la conducta que se pretende perseguir y, en su caso, sancionar.

En este documento y con objeto de perfilar mejor un concepto básico del fraude fiscal conviene deslindarlo (y también relacionarlo) con determinadas figuras cercanas al mismo, que de una forma u otra, a veces con gran protagonismo, suelen estar también presentes en los PIF.

¹ Si bien cada país utiliza una terminología diferente, lo más habitual es el uso de ambas denominaciones, que están aceptadas por las organizaciones internacionales. La OCDE recoge ambas acepciones en multitud de documentos. Así sucede en “Fraude Fiscale. En savoir plus” (www.oecd.org). Como ejemplos de países que utilizan estos términos con diferentes significados podemos señalar Uruguay (evasión y fraude), Venezuela (evasión y elusión), Argentina (evasión, fraude, contrabando), Perú (evasión, contrabando) y México (fraude, evasión y contrabando), entre otros.

Fraude fiscal y economía sumergida

Economía sumergida y fraude son fenómenos estrechamente relacionados. Se puede afirmar que toda actividad económica calificada como sumergida conlleva la vulneración de la normativa de alguno o varios de los mecanismos legales de regulación previstos (en los ámbitos tributario, laboral, sanitario, técnico, etc.) y, por tanto, genera fraude.

Desde la óptica de un estudio global sobre la problemática del fraude y de sus diferentes manifestaciones, el análisis de la economía sumergida reviste un interés especial, no sólo porque en ella confluyen distintos tipos de fraude, sino también por la singularidad de las causas que están en su origen, la magnitud e importancia de los efectos y distorsiones que provocan las actividades económicas ocultas y, por último, la especificidad de las medidas que pueden proponerse para su corrección.

En términos generales y desde la óptica de un análisis económico de las causas de la economía sumergida, el fenómeno puede interpretarse como una conducta de carácter defensivo y agresivo de los agentes económicos.

En el caso de conductas defensivas, el objetivo último del empresario lo constituye la reducción de sus costes empresariales. Ante la imposibilidad de alterar las condiciones externas que define el mercado, este tipo de actitud se orienta a modificar las variables internas en términos de reducción de costes, precisamente los de regulación vigentes en el sistema económico en el que opera, mediante la evasión del pago de los impuestos y de las cuotas de la Seguridad Social que implicaría la contratación de una mano de obra legalizada. Aunque su alcance es distinto según los países, puede mencionarse aquí a los empresarios que actúan en sectores de gran penetración extranjera procedente de países con bajos costes laborales y precios altamente competitivos (calzado, tejidos), caracterizados internamente, a su vez, por la obsolescencia generalizada y unos bajos niveles de capitalización. Dentro de este grupo suelen incluirse también aquellos nuevos empresarios que, ante los costes previos que supone regularizar el inicio de una actividad, deciden iniciarla como “irregular” a la espera de la marcha futura del negocio les permita emerger.

En relación con estas conductas “defensivas”, cabe recoger dos puntos que han de tenerse en consideración a la hora de perfilar las políticas de prevención y lucha contra el fraude fiscal implícito en las mismas:

- En primer término, no se puede olvidar el carácter anticíclico o amortiguador de la economía sumergida ante situaciones de crisis económica con un alto grado de desempleo. A pesar de las condiciones de precariedad que suelen caracterizar las relaciones laborales de este tipo de empresas, es cierto que pueden paliar situaciones de necesidad de determinados colectivos de trabajadores (fundamentalmente el compuesto por los trabajadores escasamente cualificados) que han encontrado en el marco de la economía sumergida un nivel de formación y de capacidad adquisitiva que la economía regular les negaba.
- Hay que señalar, así mismo, que este tipo de actividad defensiva puede estar fuertemente influenciada por factores de índole sociocultural de raíces históricas (escasa cultura empresarial, aversión al riesgo que conlleva la actividad productiva, etc.), cuya modificación puede resultar complicada.

Frente a las conductas defensivas, la decisión de sumergirse podría responder a una conducta de carácter agresivo de los agentes económicos y estar guiada por el objetivo de la sobreacumulación o el enriquecimiento rápido, no tanto por la imposibilidad de competir en el mercado en condiciones de regularidad. En otras palabras, no se trataría ya de una actividad coyunturalmente defensiva (por ejemplo, sector construcción subcontratación, pequeños servicios de reparación, fontanería, gas, etc.), sino de factores de índole estructural de más difícil erradicación.

En cualquier caso, la detección de los grandes tipos de motivaciones o causas, sean de raíz objetivamente económica o de índole sociocultural y subjetiva, que propician la decisión de ocultación económica permite, a pesar de las dificultades de deslinde, identificar dos grandes bloques de líneas de actuación: fomentar las condiciones que permitan la emersión de las actividades sumergidas y penalizar y agravar la permanencia en esta situación.

Fraude fiscal y elusión fiscal o planificación fiscal

Hemos partido, como consideración apriorística, conceptualizando de manera idéntica elusión y planificación fiscal, si bien no desconocemos que estos términos tienen características no coincidentes e incluso se refieren a aspectos diversos de una misma realidad.

No es objeto de este análisis entrar en las definiciones precisas de estas dos acepciones, pero sí podemos señalar que la planificación fiscal supone una actuación preparatoria tendente a conseguir la no tributación o una tributación menor de la que pudiera corresponder por otros conceptos. En todo caso, parece que el resultado de la planificación fiscal es o puede ser la “elusión fiscal”.

Centrándonos en la diferencia entre “fraude fiscal” y “elusión fiscal”, podemos seguir las pautas que el profesor Jesús Rivas utiliza para abordar este tema, a partir de los conceptos y análisis de otros expertos hacendistas y refiriéndose a la evasión fiscal como término de referencia ².

Conforme a lo expuesto por este autor, habitualmente se habla de elusión cuando se hace referencia a conductas que, dentro de la ley, evitan o reducen el pago de impuestos, mientras que la evasión fiscal supone un quebrantamiento de la legalidad para obtener esos mismos resultados.

A la pregunta de si existe alguna forma de distinguir clara y precisamente evasión de elusión, contesta indicando que se pueden dar cuatro tipos de posiciones frente a la cuestión: la legal, la moral, la del continuo y la de la certidumbre/incertidumbre.

- Desde la posición legal, la evasión abarca todo lo que sea infracción de la ley, mientras que la elusión hace referencia a la conducta que, tratando de hacer mínimo el pago de impuestos, no la infringe.
- Desde la posición moral, si bien ciertas conductas pueden ser “elusivas”, probablemente sus efectos

son tanto o más perjudiciales que los de otras conductas calificadas de “evasivas”.

- Desde la posición del continuo, tanto la elusión como la evasión son segmentos arbitrarios de un continuo. Este argumento sostiene la idea de que tanto la evasión como la elusión deben ser analizadas conjuntamente (de ahí que propongan la expresión aversión fiscal), no sólo por el carácter sustitutivo sino también por la posible complementariedad de ambas actividades. Además, no se debe olvidar que, entre otras cosas en común, persiguen el mismo resultado: reducir la obligación fiscal total.
- Por último, desde la posición de la certidumbre/incertidumbre, la evasión fiscal supone la toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre con respecto a cuál es la obligación fiscal a la que el sujeto está sometido eventualmente, mientras que la elusión fiscal carece de ese ambiente de incertidumbre en torno a las decisiones tomadas por el sujeto.

En la presente guía se sigue fundamentalmente una posición legal, pues es la legalidad la que manifiesta de forma objetiva los valores éticos de una sociedad. Luego conductas no penalizadas son conductas aceptadas socialmente, y no podría ser de otro modo en una sociedad democrática donde la norma es susceptible de modificación por unos representantes de la colectividad que, a través de la Ley, establecen las reglas de conducta en todos los órdenes de las relaciones humanas.

Otras acepciones

De forma residual queremos apuntar aquí la existencia de otros términos como “conductas antisociales o insolidarias”, “corrupción”, etc., que de alguna manera abordan algún aspecto concurrente con el fraude fiscal, si bien desde una óptica diferente.

En el caso de las “conductas antisociales”, se pone el énfasis en sus connotaciones sociales, de perjuicio a la propia sociedad y sus principios inspiradores, y en la

² Fraude Fiscal, Inspección, Economía Experimental y Estrategias, Madrid, Dykinson, 1997.

“insolidaridad”, refiriéndose también a aspectos sociales, incluido el fiscal.

La “corrupción” puede abordarse desde su aspecto social, pero también desde su regulación normativa e incluso delictiva. En este sentido, alude a aspectos organizativos, pues toda corrupción requiere una relación entre la Administración y el ciudadano, siendo dentro de ese proceso o procedimiento de actuación administrativa donde se da esta actuación. Así mismo, afectará al ámbito tributario en la medida en que se refiera a la organización encargada de la aplicación de los tributos, ya sea en su aspecto normativo o en el de ejecución o control. En todo caso, pone más el énfasis en las deficiencias de la Administración a través de la actuación individual de sus empleados que en la actuación del contribuyente frente a una norma.

1.1.2. Aspectos y notas que concurren en el fraude moderno

El fraude tributario, con independencia de la acepción que de él tomemos, tiene como elemento definitorio su adaptación a la realidad económica y social. Incluso se puede hablar de una evolución en sus formas de manifestarse paralela o concurrente con la propia realidad de cada país en que se da. Tal vez sea la propia complejidad del fraude, a la cual aludiremos posteriormente, la que hace que se incardine de forma indisoluble a la propia realidad que le sirve de referencia.

El fraude se caracteriza, como analizaremos luego al exponer la casuística y su forma de operar, por una necesaria acomodación a la realidad económica y social de cada momento y a la propia normativa que lo regula, la cual pretende evitar.

Si bien las características del fraude moderno son muy diversas, podemos destacar como más relevantes la generalidad, la mutabilidad, la internacionalización, la especialización y la adaptación a las nuevas tecnologías, sin desconocer la incidencia que la tipología de los propios defraudadores tiene en su configuración.

El diagnóstico correcto del fraude como fenómeno en un determinado país es una condición inexcusable para el

éxito de los PIF. Veamos algunas consideraciones al respecto.

La generalidad del fraude

El fraude fiscal es un fenómeno general. Afecta a todos los países y hunde sus raíces en cada uno de ellos de forma extensiva. Ello no es sino la consecuencia lógica de la propia generalización de la imposición que caracteriza a todos los países modernos.

Aunque el fraude tributario requiere respuestas adecuadas, tanto preventivas como de control, de alcance general, lo cierto es que no debe desconocerse que la gran diversidad de fraudes y la distinta entidad de los mismos hacen necesario decantarse por unas determinadas actuaciones en detrimento de otras. Surgen así, en una gran parte de los PIF, modelos de riesgo que, partiendo de la limitación de los medios en manos de la Administración, modulan las actuaciones de control en forma proporcional al mismo.

La mutabilidad del fraude

Respecto a la mutabilidad ya se ha indicado cómo uno de los elementos característicos del fraude es su adaptación a las nuevas realidades económicas y sociales.

Esta nota es inherente al propio fraude y a sus formas de manifestarse, pues necesariamente el fraude se da respecto a unas circunstancias, frente a unas normas establecidas e igualmente frente a unos determinados controles y formas de gestionar la aplicación de los tributos.

Esta mutabilidad es un factor importante de riesgo para el éxito de los PIF, sobre todo cuando se aprueban para un período largo de tiempo y no incluyen mecanismos de flexibilización y adaptación a las respuestas que provocan.

La internacionalización del fraude

La internacionalización de las relaciones económicas y comerciales ha generado unas formas específicas de fraude, inicialmente orientadas hacia los impuestos aduaneros, pero que se han ido extendiendo a toda la imposición, no sólo indirecta sino también a la imposición directa.

En los momentos actuales se aprecia una elevada dimensión del fraude, especialmente en determinados sectores, lo que viene provocado por la profesionalización del fraude en estos sectores y por los flujos económicos tan dinámicos en el comercio internacional. Este tipo de flujos, unido a la dificultad de su control, ha generado una sensación de facilidad para el fraude propiciada por la reacción tardía de las Administraciones Tributarias, así como la necesidad de adaptar los controles a las nuevas realidades.

La internacionalización del fraude se ve favorecida por la eliminación de fronteras y la desregulación de muchas actividades comerciales internacionales, lo que se ha traducido en la supresión de controles, al menos de controles previos. Esto ha dado paso al aumento del tráfico mercantil y a una mayor libertad en la circulación de capitales, lo que ha impulsado el rápido desarrollo de los paraísos fiscales y de los territorios de baja tributación.

La dimensión internacional del fraude genera particulares problemas en la elaboración de los PIF, que deben referirse en ocasiones a ámbitos económicos sobre los que la autoridad de un país tiene pocas posibilidades de actuar con éxito. Esto es cierto tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados. En los últimos, como se verá, la lucha contra el fraude internacionalizado se ha convertido en una de las parcelas que merecen atención prioritaria en los PIF.

La especialización y tecnificación del fraude

La complejidad y variabilidad de las normas tributarias, en ocasiones precisamente por intentar cerrar puertas al fraude, unido a la complejidad creciente de los meca-

nismos económicos y financieros, hace que el fraude sea cada vez más especializado y tecnificado.

Esta mayor tecnificación repercute tanto en las formas de fraude como en las fases en que se produce. Así, el fraude es cada vez más habitual en las fases posteriores al descubrimiento y liquidación de las deudas, surgiendo así una forma específica de fraude, que es el realizado en el proceso de recaudación o cobranza.

Por lo general, la mayor tecnificación se acompaña de una creciente conflictividad en las relaciones del fisco con los contribuyentes y en la progresiva judicialización de las actuaciones de regularización tributaria.

La tecnificación del fraude requiere cada vez más que los PIF adopten también respuestas de tecnificación del personal que desarrolla las tareas de control tributario, sin las cuales resulta imposible hacer frente a los fraudes más sofisticados. Surgen así las medidas de formación del personal, la exigencia de una mayor cualificación en los procesos de selección del personal, la creación de unidades de control especializado, de "laboratorios" de investigación del fraude, etc.

La utilización de las nuevas tecnologías

La tecnificación del fraude se ha apoyado, en no poca medida, en la creciente utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación en las relaciones económicas y, claro está, en el apoyo que supone la informática para manejar grandes masas de datos (llevar a cabo contabilidades, sistemas de información, sistemas de facturación, etc.).

El control fiscal se complica así doblemente. Por una parte, la dimensión de las realidades económicas a controlar se multiplica; por otra, la agilidad de las transacciones económicas es tal que posibilita borrar los rastros de las operaciones realizadas, sobre todo cuando se integran en las mismas operadores especializados en el extranjero.

A los anteriores problemas se suman los derivados directamente del creciente comercio electrónico, funda-

mentalmente a través de Internet, donde surge un nuevo ámbito de localización del hecho imponible y nuevas posibilidades de elusión derivadas en muchos casos de la propia deslocalización.

No extraña, en consecuencia, que surja una respuesta competitiva en las Administraciones Tributarias y que la tecnificación se convierta en un reto asumido por la generalidad de los PIF, tanto en lo que se refiere a la organización de sistemas de gestión de la información muy desarrollados como a la utilización creciente de los nuevos sistemas de la comunicación en la gestión tributaria.

La acomodación del fraude a los diferentes espacios fiscales

El hecho de que las actividades económicas más pujantes se desarrollen en espacios fiscales extensos, unido a los procesos de desconcentración de las potestades tributarias (competencias crecientes de las autoridades fiscales regionales y locales), genera un problema adicional en la lucha contra el fraude. Hasta hace pocos años, las actividades económicas se desarrollaban en espacios acotados, abarcables por una misma autoridad fiscal. Hoy es difícil que una misma autoridad pueda cubrir la totalidad de la actividad de una empresa, y el fraude ha aprendido a aprovechar con éxito las fisuras y los problemas de coordinación entre las diversas autoridades fiscales.

No extraña, por tanto, que los PIF contemplen de forma cada vez más incisiva las medidas de colaboración y coordinación entre las Administraciones Fiscales, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, y que estos problemas se hayan traducido en debates profundos tendientes a revisar, en determinados países, decisiones pasadas de fraccionamiento del poder tributario.

1.2. Los PIF y la planificación estratégica de las Administraciones Tributarias

Los PIF son una pieza relevante de los procesos de planificación estratégica de la lucha contra el fraude de las Administraciones Tributarias. Lo son en sí mismos, pero también como oportunidad para explicar interna y externamente los esfuerzos que se están llevando a cabo en la lucha contra el fraude fiscal. Naturalmente, los PIF no son un instrumento inevitable y, posiblemente, no requieren para su desarrollo una total originalidad, pero sí son una buena ocasión para replantear y sistematizar las políticas seguidas en materia de control, así como para marcar objetivos más exigentes en su desarrollo.

1.2.1. Acotación conceptual de los PIF. Relación de los PIF con los planes estratégicos, planes de control tributario y planes de objetivos

En términos generales, puede afirmarse que, como no podía ser menos, la mayor parte de los países que cuentan con una Administración Tributaria y Aduanera desarrollada planifican su lucha contra el fraude. Sin embargo, existen importantes diferencias en el cómo, en el alcance, en el enfoque y contenido e, incluso, en la firmeza y énfasis puestos en dicha labor.

Resulta útil a los efectos de este estudio acotar el alcance de los PIF y relacionarlos con otros instrumentos de planificación que, de alguna manera, pueden relacionarse con la prevención y el control del fraude.

Para ello, se pueden exponer algunas notas que, a juicio de los redactores de esta guía, definen los PIF:

- a) Los PIF comportan una planificación compleja. Esta complejidad se desenvuelve en los ámbitos de preparación, definición, decisión, formalización y ejecución, conforme al esquema de la figura 1.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

Aunque en el desarrollo de un PIF pueden no hallarse todos los elementos contenidos en el cuadro, es difícil hablar de una verdadera planificación si no están presentes todas las fases, en mayor o menor medida y de forma más o menos explícita (todas estas cuestiones son objeto de

análisis posterior). Por eso, no pueden incluirse bajo el concepto de PIF las meras declaraciones de intenciones, las definiciones de las misiones de las organizaciones tributarias (que sí pueden contener previsiones o prioridades en materia de control tributario), etc.



Figura 1

b) El concepto de PIF se refiere a la planificación "integral", esto es, la destinada a combatir el fraude en todas sus manifestaciones. Quedarían fuera del concepto, por lo tanto, los planes aislados para actuar en relación con determinados tipos de fraude o los que, perdiendo la perspectiva global del fenómeno, enfocan meramente la actividad hacia determinadas tareas sin proporcionar una comprensión general del fenómeno del fraude.

c) El concepto de PIF se refiere a una planificación estratégica de alcance plurianual, esto es, la que define políticas y prioridades con cierta permanencia, diferenciándose así de los meros planes operativos (planes anuales de inspección o verificación, planes anuales de objetivos de los órganos controladores, etc.), de alcance anual o inferior, con la salvedad de que, en ocasiones, la existencia de un PIF puede ser inferida de la planificación ope-

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

rativa anual, cuando ésta reitera determinados pronunciamientos estratégicos y permite observar la definición de políticas de control tributario con intención que excede la de establecer un mero marco de trabajo anual para los servicios de control tributario.

- d) Por último, los PIF, como luego se expondrá, contienen estrategias tanto en materia de prevención como de corrección del fraude, por lo que, en mayor o menor medida, tienen que atender a ambos componentes.

En la práctica, es posible que los PIF coexistan con esos otros instrumentos de planificación, teniendo con ellos importantes elementos de cruce cuando no coincidencias sustanciales. Esta posible coexistencia de diversos instrumentos de planificación requiere de un particular cuidado para resolver los problemas que pueden surgir, entre los que se encuentran:

- La posible existencia de contradicciones entre los objetivos y las acciones enunciados por unos u otros instrumentos.
- La posibilidad de que unos planes deroguen implícitamente el contenido de otros, por falta de suficiente conexión entre los mismos.
- La posibilidad de que se genere una cierta confusión dentro de la Administración Tributaria y en los ciudadanos.
- La posibilidad de que, si unos y otros instrumentos cuentan con responsables de impulso y seguimiento distintos, se produzcan problemas competenciales dentro de la Administración Tributaria.

1.2.2. Modalidades de los PIF

Con criterios más prácticos que teóricos, como luego se constatará, interesa diferenciar las siguientes modalidades de los PIF:

- a) PIF referidos en exclusiva al fraude y normalmente de carácter excepcional. Son planes no periódicos, enfocados como planes de choque y dirigidos de

forma específica a la prevención y corrección del fraude. De alguna manera, puede afirmarse que éstos son los PIF en sentido estricto, sin distraer su atención en otras cuestiones distintas de la lucha contra el fraude.

- b) Planes contra el fraude implícitos o integrados en los planes estratégicos de las Administraciones Tributarias. La ordenación de las actividades de la Administración Tributaria partiendo de un plan estratégico general es una práctica cada vez más extendida en las Administraciones Tributarias avanzadas. Evidentemente, la prevención y lucha contra el fraude (o el reforzamiento del cumplimiento voluntario) son elementos habituales, aunque no únicos, en estos planes estratégicos, que pueden llegar a contener en su seno PIF muy desarrollados claramente diferenciados de otros objetivos estratégicos o distribuidos dentro de los mismos. Aunque estos planes no son PIF en sentido estricto, cuentan con un gran número de elementos comunes con éstos y, en gran medida, desempeñan el mismo papel, por lo que serán objeto de consideración plena en la presente guía.
- c) PIF no contruidos formalmente como tales, pero que pueden ser deducidos de la reiteración de criterios, objetivos o principios contenidos en planes operativos de alcance anual.

Unos y otros planes pueden ser enunciados sin contrapartida o estar asociados a contratos-programa o fórmulas de financiación específicas de las Administraciones Tributarias. En estos casos, los planes nacen como un compromiso de desarrollar determinadas acciones que van a ser objeto de financiación extraordinaria o especial.

La elección de uno de estos sistemas debe estar meditada y ajustada a las necesidades concretas de cada país. Algunas cuestiones a considerar en la elección son:

- a) Los PIF enunciados como planes de carácter excepcional, ya se refieran exclusivamente a la lucha contra el fraude o a la globalidad de los objetivos de la Administración Tributaria ³, tienen

³ Sería, sobre todo, el caso de los planes elaborados para la reforma integral de la Administración Tributaria, cuyo fin es

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

sobre todo la virtud de su visibilidad. Desde luego, puede conseguirse una mayor atención de los medios de comunicación si se enuncia un plan de choque con medidas más o menos llamativas que un plan estratégico normal. Cabe esperar que los efectos inducidos del plan sobre la percepción de riesgo de los posibles defraudadores puedan ser mayores, como también lo será el refuerzo de la actitud de cumplimiento del resto de los contribuyentes. Lo que no cabe duda es que estos planes de choque encierran una mayor carga política: dado que es fácil que la lucha contra el fraude se incluya en los programas de los partidos políticos, nada más atrayente para los responsables políticos que la aprobación de un PIF de esta naturaleza para trasladar señales de cumplimiento de los compromisos electorales.

Por razón de esta misma visibilidad, los planes excepcionales no deberían ser reiterados en un período corto de tiempo ni constituirse en el instrumento “normal” de planificación. La reiteración de acciones de choque viene a ser el reconocimiento del fracaso en las decisiones anteriores, tiende a restar credibilidad a la Administración Tributaria y acaba por producir el hastío social y el rápido decrecimiento del efecto anuncio. Ello no quiere decir que en determinadas circunstancias no sean aconsejables, como será en el caso de la existencia de mutaciones graves y rápidas del fraude, pero aún así resulta desaconsejable que este tipo de planes se convierta en el instrumento habitual de la planificación de la lucha contra el fraude.

Sin duda, la elección de una u otra fórmula en un momento dado es una cuestión de oportunidad, aunque estos planes son, posiblemente, de mayor utilidad cuando existe la percepción social de que el nivel de fraude es elevado y se pretende, de alguna forma, recuperar el tiempo perdido mediante una acción de choque.

- b) Los PIF implícitos en planes estratégicos no excepcionales, esto es, en los planes con alcance plurianual y cierta periodicidad, tienen la ventaja de proporcionar una base más estable para el desarrollo de las políticas de lucha contra el fraude

que los planes extraordinarios, cuyas directrices están pensadas exclusivamente para el período de su ejecución. Por otra parte, estos planes no excepcionales trasladan mejor la idea de la preocupación constante por el problema, mientras que los de carácter excepcional pueden dar la impresión de que esta preocupación es esporádica y no continuada.

- c) La fórmula de utilizar planes anuales no meramente operativos, esto es, los que por reiteración de contenidos o criterios permiten deducir que existe una política que supera el corto plazo, tienen el inconveniente de que proporcionan menor seguridad respecto a la permanencia de los criterios básicos utilizados para la lucha contra el fraude, toda vez que pueden ser cambiados de un año para otro. En estos casos se considera preferible la existencia de un plan para varios años complementado con planes ejecutivos anuales.
- d) Por último, la opción entre planes referidos estrictamente al fraude o planes que se refieran a la totalidad de los quehaceres de la Administración Tributaria, debería resolverse atendiendo a la gravedad del problema y a las prioridades en las políticas a seguir en cada momento. Si, por ejemplo, se aprecian problemas de fraude a los que debe hacerse frente con urgencia y total prioridad, es posible que sea preferible un plan orientado exclusivamente a este tema que un plan de más amplio espectro que pueda distraer la atención respecto al problema principal. En ocasiones, no obstante, la misma lucha contra el fraude requiere una total reacomodación de la Administración Tributaria, pues, en estos casos, será muy difícil elaborar un PIF al margen de un plan estratégico general de reorganización y desarrollo de la Administración Tributaria en todos sus aspectos.

Como se verá en un capítulo posterior, todas las formas son posibles, dependiendo de la situación y necesidades concretas de cada país.

más el de apoyar un proceso de reforma que el establecimiento de estrategias o líneas de actuación de la Administración Tributaria.

1.2.3. Alcance temporal, continuidad y enlace de los PIF

Aunque hay excepciones, los PIF, con independencia de su formulación, suelen enunciarse como planes de alcance temporal que agotan su vigencia en un plazo plurianual señalado o, cuando ésta no es explícita, en el período de su ejecución. La determinación de los plazos es una cuestión sensible por varias razones:

- La conveniencia de ajustar los planes a los criterios y prioridades políticas, que pueden verse modificadas en los casos de existencia de una dinámica rápida de cambios de gobierno.
- La necesidad de atender a los continuos cambios del fraude, lo que puede requerir periódicos cambios en las estrategias y prioridades.
- La conveniencia de renovar periódicamente los mensajes sobre la materia, dado que, por lo general, el mayor impacto mediático de los planes y su mayor grado de penetración en la propia organización tributaria se producen en el momento de su aprobación.

En un capítulo posterior veremos cómo se resuelve el problema en los países que cuentan con este tipo de planes.

Una cuestión que también debe ser resuelta racionalmente es la del engarce de los planes en el tiempo entre sí y, en un momento dado, con otros instrumentos de planificación.

Si se acaba de decir que los planes tienen que renovarse cada cierto tiempo, y ésta es la decisión habitualmente adoptada en la práctica, también es cierto que los planes no deben ignorarse entre sí y que, por muchas modificaciones que se introduzcan en los mismos, un cierto grado de estabilidad en la acción de la Administración Tributaria es un valor institucional que no debe dilapidarse. Desde este punto de vista, el engarce entre los sucesivos planes es algo que debería cuidarse de forma especial, por más que, frecuentemente, del hecho de ser enunciados por gobiernos distintos surge la tentación de hacer ver que todos los esfuerzos anteriores estaban equivocados. Desde luego, nada puede resultar más

desmoralizador que la presentación de PIF sucesivos que vienen a decir lo mismo o que redescubren los mismos problemas, sobre todo en aquellos países con Administraciones Tributarias muy consolidadas donde el personal técnico, que a la postre elabora los planes, es muy estable y permanece en sus funciones aunque se modifiquen los responsables políticos⁴.

Otra cuestión que debe resolverse de forma acertada (y que es expresamente acometida en la mayor parte de los procesos de planificación plurianual) es el engarce entre los PIF y los planes operativos anuales. De hecho, parece muy recomendable un modelo de planificación de la lucha contra el fraude con dos tipos de instrumentos: uno de nivel superior de vigencia plurianual, en el que se determinen las líneas estratégicas generales, y otros de alcance anual que especifiquen las líneas de ejecución, las prioridades inmediatas y los objetivos a alcanzar en el desarrollo de esta tarea por el conjunto de los órganos de la Administración Tributaria.

1.2.4. El ámbito objetivo de los PIF. Planes abiertos vs. planes restringidos al ámbito tributario

En principio, los PIF a que nos estamos refiriendo remiten al fraude fiscal. Pero, ¿es posible luchar eficazmente contra el fraude fiscal sin atacar al mismo tiempo otros tipos de fraude que van asociados íntimamente al mismo?

Categorícamente puede afirmarse que, en determinados tipos de fraude, se podrán obtener pocos resultados si se pretende actuar en solitario desde el estricto ámbito fiscal. Es el caso de los fraudes asociados a las actividades ilícitas, al blanqueo de capitales, al contrabando, al fraude en el pago de las cotizaciones sociales, etc., en los

⁴ En España puede encontrarse un ejemplo de cómo no deben articularse los PIF. Es el caso de la sucesión de los de 1995 y 1996. El PIF de 1995, cuya elaboración había sido precedida de un nivel de estudio ciertamente elevado, fue aprobado el último año de un gobierno del Partido Socialista Obrero Español. Cuando en 1996 cambia el gobierno, se aprueba en tiempo record y con poca improvisación un nuevo plan totalmente desvinculado del anterior, cuya existencia ni tan siquiera fue mencionada.

que la intervención de otras autoridades no tributarias es imprescindible para poder obtener resultados en el ámbito tributario.

De ahí que, según las circunstancias que se den en cada país, quepa la posibilidad, frente a la alternativa de un PIF de alcance estrictamente tributario, de elaborar un plan abierto a otras áreas de fraude gestionadas fuera del ámbito estricto de la Administración Tributaria. Ya no se trataría de un PIF referido en exclusiva al fraude fiscal, sino al fraude en sentido genérico o acotado a los fraudes más significativos en un momento dado y en un determinado país. La elaboración, aprobación, coordinación y seguimiento de un plan de esta naturaleza tendrá mayor sencillez si alguna de estas áreas de fraude sean responsabilidad de la misma Administración Tributaria (como ocurre cuando ésta se ocupa de gestionar las aduanas o los ingresos de la Seguridad Social), pero contará con muchas más dificultades si las diversas áreas de fraude son de la responsabilidad de diferentes órganos de la Administración situados incluso en distintas organizaciones ministeriales. Por otra parte, un PIF de carácter horizontal va a requerir siempre un mayor grado de formalización que otro restringido al área tributaria, pues debe aparecer como imperativo para un conjunto más o menos extenso de órganos públicos que no están bajo una misma dirección. Por esta misma razón, el plan tendrá menos flexibilidad.

Si se rechaza la opción de un plan abierto a distintos tipos de fraude y se opta por un PIF restringido al área tributaria, una parte relevante de su éxito estará condicionada por la forma en que afronte su conexión con los esfuerzos realizados en otros órganos administrativos en la lucha contra los fraudes asociados al fraude fiscal. Por ello, la introducción en los mismos de medidas de colaboración con dichos órganos resulta obligada (y cada vez más frecuente), para lo cual deberían detectarse las colaboraciones requeridas y sus líneas básicas ser objeto de negociación activa en el período de elaboración del PIF. Lo anterior es extensible a la colaboración con los responsables de la Administración Tributaria pertenecientes a otros niveles de gobierno (regionales o municipales).

1.2.5. El enfoque de los PIF. Planes preventivos vs. planes represivos

El título de esta guía se refiere a los “Planes Integrales para la Prevención y la Corrección del Fraude Fiscal”. Pero, ¿cabe realmente mezclar ambos conceptos? Planteado de otra forma, ¿responden a una misma estrategia y a unas mismas necesidades las actividades de “prevención” y las de “corrección”?

Realmente, ambas acciones, aunque complementarias, son muy distintas y responden a necesidades o situaciones también diferentes. Posiblemente, sólo tengan en común su mismo objetivo final: la no existencia de fraude.

¿Cuál es el enfoque preferible, el preventivo o el represivo? Aunque el primero tiene un mejor soporte teórico (desde luego es mejor prever que tener que corregir), la verdad es que el acento sobre uno u otro enfoque debe derivar de las circunstancias concretas de un país en un momento dado. En relación con este punto, se proponen las siguientes cuestiones para la reflexión:

- En la realidad sería prácticamente imposible elaborar un PIF que fuera un tipo puro. La práctica muestra que siempre incluye tanto actuaciones preventivas como represivas, aunque el enfoque global puede inclinarse hacia una u otra concepción.
- El enfoque preventivo tiene un mejor soporte teórico (es más amigable, más económico, más moderno, tiene mejor presentación política), pero resulta insuficiente.
- El enfoque represivo es el que responde a los planteamientos más tradicionales de la lucha contra el fraude. El enfoque preventivo ha contado también con expresiones tradicionales, como son el establecimiento de licencias, registros, etc., destinados a impedir el fraude, pero tiene manifestaciones más modernas que se sustentan en el desarrollo de estrategias de actuación sobre las causas del fraude y la predisposición de los ciudadanos al mismo, materia sobre la que se hará posteriormente alguna consideración.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

- La evolución de las estrategias actuales camina hacia el refuerzo de las actuaciones de carácter preventivo.
- La elaboración de un PIF extraordinario como respuesta urgente a la percepción de la existencia de niveles altos de fraude puede propiciar que se ponga el acento en los aspectos represivos, con resultados tangibles más a corto plazo que los preventivos.
- Un sistema de medición de los resultados del control tributario basado en las deudas descubiertas (enfoque netamente represivo) puede propiciar un balanceo de los planes hacia la vertiente represiva y descuidar las medidas preventivas, sobre todo si los períodos de mandato de los responsables políticos de la Administración Tributaria obligan a éstos a presentar resultados tangibles en períodos muy cortos de tiempo.
- Cuanto más liberalizada e internacionalizada sea una economía y más desarrollado esté el marco de los derechos y garantías ciudadanas, más dificultades se encontrarán para conseguir verdaderos avances mediante un enfoque represivo, siendo necesario poner el acento en las medidas preventivas.

Todo el desarrollo moderno de los derechos de los contribuyentes y de los servicios destinados a la minoración de los costes indirectos de la imposición tiene una relación muy directa con el debate entre los enfoques represivo y preventivo en la lucha contra el fraude. Hasta hace no muchos años, la gestión burocrática de los tributos consideraba que las obligaciones accesorias de la imposición eran algo debido por los ciudadanos y que, en consecuencia, eran exigibles por la Administración sin especiales consideraciones, incluso a veces desproporcionadamente. El problema es que a medida que se han desarrollado los modernos sistemas de gestión empresarial y que los problemas de la calidad y del servicio al cliente han merecido una atención creciente en los sistemas de producción, la insatisfacción de los ciudadanos con las obligaciones accesorias de la imposición se ha ido haciendo más perceptible, creciendo rápidamente y haciendo acto de presencia como un elemento condicionante de la predisposición al fraude las peticiones de simplificación de los impuestos, del

aligeramiento de los costes indirectos y de las facilidades para el pago de los tributos.

De ahí que, paradójica pero inevitablemente, la mayor parte de los PIF contengan una carga importante de medidas y objetivos no relacionados directamente con el control, sino destinados a minimizar los costes indirectos y psicológicos de la imposición como circunstancias claramente condicionantes del fraude.

1.2.6. La adaptación de los PIF. Planes rígidos vs. planes flexibles

Los planes de control tributario cuentan como principal enemigo con la acusada variabilidad y adaptabilidad del fraude, haciendo bueno el viejo aforismo que dice que “hecha la ley, hecha la trampa”. De ahí que uno de los mayores riesgos de un PIF de vigencia plurianual sea su rigidez, esto es, que carezca de capacidad para responder a las adaptaciones del fraude a corto plazo. Por otra parte, un plan debe poder aprender de su propia experiencia. Ello conduce a preferir los instrumentos de planificación flexibles frente a los planes cerrados o rígidos.

Para que un plan sea flexible no basta con que lo diga, sino que debe incorporar mecanismos efectivos de flexibilidad. Éstos pueden llegar por diversas vías, entre las que se encuentran las siguientes:

- El establecimiento de plazos de vigencia no excesivamente largos.
- La incorporación de mecanismos explícitos de evaluación y adaptación que permitan su ajuste según lo aconseje la experiencia. En este caso, debería quedar claro quién es competente para modificar los términos, objetivos, calendarios, etc., del PIF y el procedimiento a seguir para ello.
- Otra alternativa es la de dejar márgenes abiertos en el PIF, delegando en otros instrumentos de planificación a corto plazo la concreción o priorización de determinadas medidas.

2. LOS ESTUDIOS DE APOYO A LOS PIF

Los PIF no surgen de la nada, no se elaboran o redactan de forma espontánea y tampoco son el resultado de un proceso irracional. En mayor o menor medida, de forma explícita o implícita, con mayor o menor orden o sistemática, todos los PIF parten de un conjunto de estudios previos de los que derivan o en los que se apoyan sus estrategias y decisiones.

Estos estudios previos pueden ser de la más variada naturaleza y, desde luego, no se pretende en esta guía agotar todas las materias que pueden ser contempladas en ellos.

Sí se hará alusión a cuatro áreas de análisis que pueden ser consideradas básicas, cuya consideración debería ser siempre asignatura obligada en la preparación de los PIF. Éstas son las relativas a la evaluación o cuantificación del fraude, al análisis de la percepción y posicionamientos sociales respecto al fraude, al estudio de las causas del fraude y al análisis de los efectos del fraude. A dichas materias se referirá el presente capítulo.

2.1. Estudios de cuantificación y evaluación del fraude

Es una decisión estratégica de primer orden en la elaboración de los PIF acompañarlos o no de estudios, análisis, cuantificaciones o actuaciones de seguimiento relativos al fenómeno a que se refiere, esto es, al fraude fiscal. Y dentro de esta decisión, si se van a utilizar mecanismos puros de cuantificación o si, simultánea o alternativamente, se hará uso de indicadores del fraude. Unos y otros instrumentos tienen por objeto permitir un mejor conocimiento del grado en que la Administración Tributaria alcanza los objetivos del PIF en el doble sentido de mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias (aspectos preventivos) y perseguir y reducir los comportamientos insolidarios (aspectos represivos).

Los estudios de cuantificación del fraude fiscal pretenden conocer la magnitud exacta del fraude de forma global o parcial, por impuestos, sectores de actividad,

colectivos de obligados, tipos de actuaciones de control, áreas geográficas, etc.

Los indicadores de fraude son magnitudes que, relacionándose con el fraude, con algunos de sus aspectos o con su evolución, pueden ser representativos del mismo aunque no lleguen a su cuantificación en sentido estricto.

En los apartados siguientes se hacen diversas consideraciones relativas a estos dos enfoques.

2.1.1. Los estudios sobre cuantificación e indicadores del fraude

Los estudios sobre cuantificación del fraude tributario pretenden responder a la pregunta más elemental que al respecto puede hacerse cualquier ciudadano: ¿A cuánto asciende el fraude existente en un determinado momento? Su comprensión es inmediata y, obviamente, proporciona resultados de más interés directo para los medios de opinión.

A pesar de esta importante ventaja, hay que partir de una realidad, y es que dar una respuesta cierta a esta pregunta cuenta con grandes dificultades. Ello es así, en primer lugar, porque cualquier metodología de cuantificación del fraude requiere la previa discusión de un conjunto numeroso de hipótesis (importante es definir lo que se pretende medir), debiendo llegarse con posterioridad a acuerdos respecto a las herramientas de medición más adecuadas. Prueba de esta dificultad metodológica es que, tratándose de una necesidad estadística tan elemental, no se hayan acuñado ya metodologías normalizadas y general e internacionalmente aceptadas. De hecho, se trata de estudios que rara vez han superado los ámbitos universitarios o investigadores donde se suelen realizar, por lo general con un fuerte componente teórico, en el sentido de que suelen comparar o contrastar determinadas cifras macroeconómicas obtenidas de distintas fuentes (normalmente se contrastan las fuentes tributarias y de contabilidad nacional), de manera que de las diferencias resultantes, analizadas y proyectadas, resultan las estimaciones del fraude existente. Por estas mismas razones (y por otras de índole política que no se escapan al lector) no resulta muy corriente que se den cifras de fraude oficiales por los distintos países.

Hay que partir, por tanto, del convencimiento de que el resultado de cualquier estudio de cuantificación del fraude será siempre discutible y tendrá un valor relativo. Esta inseguridad de los procedimientos abre en estos estudios el riesgo de fuertes polémicas que se pueden trasladar del plano técnico al político, lo que no sería el mejor apoyo para la elaboración y seguimiento de un PIF. Es muy probable que estas polémicas acaben por ser estériles, pues, aunque se llegara a aceptar el resultado como válido, lo verdaderamente importante no es tanto disponer de una cifra total del fraude sino conocer cuáles son los mecanismos a través de los que se produce, cómo está evolucionando, qué sectores económicos o impuestos resultan más afectados, cómo están afectando al mismo las medidas incluidas en el PIF, etc. De ahí que la alternativa de elaborar indicadores del fraude se presente como una opción más práctica y, desde luego, en la opinión de los autores de esta guía, mucho más útil para la elaboración de un PIF.

Simplificando mucho, cabe mencionar dos métodos básicos de cuantificación del fraude: los métodos directos y los métodos indirectos, de contraste o sensibilidad.

Los **métodos directos** parten de la realización de muestreos estadísticos. Es decir, se trata de obtener información partiendo de una muestra aleatoria de contribuyentes. La dificultad de recoger datos sobre el fraude a partir de entrevistas de colaboración voluntaria es, por razones obvias, su baja fiabilidad. Queda por tanto la posibilidad de utilizar el método de servirse de la información obtenida en las actuaciones de control. Éste, sin embargo, parte del sesgo introducido en el proceso de selección de los contribuyentes objeto de control, pues normalmente dicha selección atribuye más probabilidades de control a los contribuyentes presuntamente defraudadores. Obviamente, la integración de una muestra puramente aleatoria suscita otros problemas, como son el tamaño de la muestra no intencional a utilizar y el importante gasto de recursos derivado de los efectivos que hay que utilizar en estos controles aleatorios ⁵.

⁵ Por este motivo, también puede elegirse la muestra sólo sobre aquellos contribuyentes que manifiestan un determinado nivel de riesgo (no sobre el conjunto de contribuyentes), y así fundamentar una propuesta basada en una estratificación por niveles de riesgo fiscal. De esta manera, la muestra a seleccionar estaría formada por contribuyentes de mayor riesgo fiscal en términos comparativos, proporcionando más información sobre el fraude y disminuyendo a la vez el coste de obtener la

Los **métodos indirectos** buscan una relación causal entre el fraude y determinadas variables económicas observables, como la presión fiscal. Dentro de estos métodos, las técnicas de contraste dan una medida del fraude comparando la evaluación de una magnitud por dos caminos, uno de ellos basado en fuentes tributarias y otro apoyado en cifras de la Contabilidad Nacional (CN) o en estadísticas oficiales nacionales que se toman como referencia. El análisis de sensibilidad se hace descomponiendo el PIB en diferentes rúbricas, según su mayor o menor exposición al fraude fiscal.

2.1.2. Los indicadores de evaluación del fraude

Ya se ha indicado con anterioridad que la utilización de indicadores del fraude puede satisfacer suficientemente las necesidades de justificación y evaluación de los resultados de las medidas de un PIF. Además, si se consigue disponer de series temporales de indicadores suficientemente explicativas, será posible orientar mejor los recursos y las actuaciones de control, facilitar una mejor evaluación de la eficacia de estas actuaciones, realizar un seguimiento fundamentado del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, del impacto de los cambios de la normativa tributaria o de las modificaciones organizativas y de los procedimientos administrativos, aparte de contar con un apoyo válido para la previsión de los ingresos fiscales en el proceso de elaboración de los presupuestos.

El diseño de indicadores sólo tiene como límite la imaginación de quienes los elaboran. De hecho, cada parcela de actividad de la Administración Tributaria de posible inclusión en un PIF es susceptible de ser sometida a algún tipo de medición mediante indicadores. En el capítulo de esta guía relativo a las mejores prácticas se verá que muchos PIF incluyen indicadores explícitos, incluso acompañados de objetivos cuantificados. En ocasiones sería posible diseñar una batería de indicadores para un mismo propósito ⁶ (sobre esta materia pueden

información que proviene de investigar a no defraudadores. Lógicamente, una muestra de estas características proporciona una cuota superior del fraude, condicionada al sistema de medición de riesgos que se utiliza.

⁶ Por ejemplo, en relación con las acciones destinadas a mejorar el “ambiente fiscal” en busca de un mayor grado de cumplimiento

observarse algunos ejemplos en la exposición de las mejores prácticas).

2.2. Estudios sobre percepción social del fraude

2.2.1. Conveniencia de estos estudios

Los estudios sobre la percepción del fraude están destinados a conocer la opinión de la sociedad sobre el fenómeno del fraude fiscal en todos sus aspectos, con el fin de adecuar en lo posible los PIF a los requerimientos de los ciudadanos en busca de un mayor apoyo social a las medidas adoptadas y la disminución de los factores de predisposición al fraude, así como para anticipar las posibles respuestas a las medidas que se pretende adoptar.

La necesidad parte de la premisa de que, en una determinada sociedad, el fraude es algo que trasciende a las conductas individuales desde el momento en que tales conductas se ven condicionadas, positiva o negativamente, tanto por el posicionamiento del entorno personal o profesional de los potenciales defraudadores como por las pautas inducidas por determinados grupos de opinión con poder en la sociedad.

Se trata de estudios basados en las técnicas de análisis de opinión que resulten más adecuadas a la magnitud de los problemas, medios disponibles y tiempo acordado para la elaboración del PIF, como son las encuestas (generales o específicas), las técnicas de análisis de grupos (DELPHI, entrevistas estructuradas, entrevistas con grupos de opinión, etc.), los sistemas de recogida de opiniones utilizando las nuevas tecnologías, etc. Se trata

voluntario, se podrían incluir indicadores de satisfacción de los ciudadanos con los servicios de información de la Administración Tributaria, indicadores del grado de conflictividad fiscal, indicadores de la utilización de los servicios de Administración Electrónica, indicadores sobre quejas presentadas, etc. Si se acepta la hipótesis de que el “ambiente fiscal” y el cumplimiento voluntario se relacionan, podría afirmarse que una evolución positiva de este conjunto de indicadores refleja que la Administración está caminando por la senda correcta en la lucha contra el fraude.

de actuaciones que requieren una cuidadosa preparación que garantice técnicamente la representatividad de las opiniones obtenidas.

Por otra parte, en la preparación de estos estudios resulta imprescindible determinar racionalmente los segmentos poblacionales respecto a los que se quiere obtener una opinión (ciudadanos, amas de casa, jubilados, pequeños empresarios, profesionales conexos a la aplicación de los impuestos, etc.). Estos segmentos pueden variar según las circunstancias y países.

2.2.2. Materias que pueden ser objeto de estudio

Las posibilidades de análisis en los estudios sobre la percepción social del fraude son elevadas. A continuación se mencionan algunas materias de interés para enfocar adecuadamente un PIF.

La percepción social de la fiscalidad: utilitarismo vs. redistribución. La percepción de la relación de intercambio

La valoración social del fraude está íntimamente ligada a la idea que tengan los ciudadanos respecto a la necesidad o utilidad de los impuestos. En esta percepción se enfrentan (o balancean) dos conceptos básicos agrupados en torno a las posiciones de quienes conciben los impuestos como un instrumento para la obtención de servicios públicos, que sería el enfoque utilitarista de la imposición, y las de quienes aprecian en los impuestos un instrumento de redistribución o de desarrollo de la justicia social.

El enfoque utilitarista, que concibe el impuesto como un precio pagado a los poderes públicos a cambio de sus prestaciones, posiciona a los contribuyentes ante el impuesto de forma individual y tiende a justificar los fraudes basados en la insatisfacción con las prestaciones públicas percibidas. Cuando esta posición es mayoritaria, el desarrollo de los PIF requiere atender de alguna manera a la eficiencia en la vertiente del gasto público.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

La complicidad y el apoyo social en la lucha contra el fraude cuenta en estos casos con mayores complicaciones.

Cuando predomina el enfoque utilitarista, el conocimiento de la percepción ciudadana sobre la relación de intercambio, esto es, la relación entre lo que se les exige a los ciudadanos y lo que reciben, es importante, pues la apreciación de la existencia de un desequilibrio es un factor evidente de predisposición al fraude. Por eso también es importante conocer las causas a las que se atribuye, en su caso, la existencia de una relación de intercambio negativa.

El enfoque redistributivo o solidario de la imposición exige la lucha contra el fraude por razones con base ideológica, siendo en este caso más fácil contar con el apoyo social a los PIF.

La valoración social de la gravedad del fraude: el fraude “bueno” y el fraude “malo”. La intolerancia según las clases sociales

Partiendo del hecho de que en muchas ocasiones los PIF tienen una acusada dimensión política y se aprueban como respuesta a preocupaciones percibidas en los ciudadanos respecto al fraude, el conocimiento más concreto de estas preocupaciones es una herramienta útil en la preparación de los PIF y en el posterior análisis de sus efectos. En términos generales, puede afirmarse que un PIF contará con mayor respaldo social cuanto mayor grado de rechazo social exista hacia el fraude fiscal, basado en un suficiente conocimiento del mismo, y cuanto más esté enraizado dicho rechazo en las clases sociales que soportan la parte más elevada de la carga tributaria.

Una primera cuestión a tener en cuenta es la posibilidad de que los ciudadanos no tengan un concepto de “fraude” perfectamente perfilado, de forma tal que su respuesta en las encuestas no sea perfectamente acumulable y que su desconocimiento de determinadas modalidades de fraude no abone la existencia de un rechazo social del mismo.

Además, es posible que en un momento dado el posicionamiento de los ciudadanos ante el fraude fiscal

sea excesivamente tolerante. Incluso que a la hora de valorar la gravedad de los diversos fraudes, el fraude fiscal no ocupe lugares destacados en el rechazo social, circunstancia que sin duda minoraría las posibilidades de llevar a cabo acciones ampliamente respaldadas de lucha contra el fraude y obligaría a reforzar las acciones educativas y de comunicación destinadas a aumentar este rechazo. Esta idea de distinguir el fraude “bueno” o justificado del fraude “malo” o no consentido socialmente puede estar en la base, cuando el fraude fiscal se inserta en la primera categoría, de una predisposición elevada a dicho tipo de fraude.

Otra cuestión con interés en esta materia es la determinación del posicionamiento ante el fraude fiscal de las distintas clases sociales. Esto es importante porque las circunstancias se agravarían si la justificación del fraude fiscal estuviese más arraigada precisamente en las clases sociales con mayor capacidad contributiva.

La percepción de la evolución del fraude

La percepción social respecto a la evolución del fraude condiciona de alguna forma la necesidad del PIF, dado que el mismo no será visto con particular utilidad si, aunque el fraude de partida sea elevado, la sociedad entiende que la situación está evolucionando favorablemente en ausencia de medidas reforzadas o extraordinarias.

La atribución social del fraude

El terreno sobre el cual han de aplicarse los PIF estará más o menos abonado en la medida en que exista una cierta conciencia social de culpa respecto a los incumplimientos. Por ello, puede tener utilidad conocer a quién atribuyen la culpabilidad del fraude las distintas clases sociales.

Percepción social de las causas del fraude

El conocimiento de la percepción social de las causas de fraude engarza con la credibilidad y apoyo social a las medidas concretas contenidas en los PIF, siendo lógicamente más apoyadas aquellas que se refieren a las causas sentidas socialmente como más relevantes.

Actitud social ante las medidas contra el fraude

La receptividad de los ciudadanos frente a posibles medidas contra el fraude está relacionada con el grado de apoyo que van a recibir los PIF. En esta materia se puede profundizar en el conocimiento tanto de la aceptación social del propio PIF como de determinadas medidas contenidas en el mismo.

Percepción social respecto a la actitud de la Administración Tributaria

Por último, entre las materias merecedoras de estudios sociológicos complementarios a la elaboración de los PIF están las relativas a la percepción social respecto a la actitud de la Administración Tributaria. La cuestión es importante, pues las posibilidades de actuación de la Administración están asociadas en buena medida a su grado de aceptación social, que no es alto cuando los ciudadanos tienen un juicio negativo sobre ella. En dicho juicio pesan de forma importante, entre otros factores, el talante de la Administración y su carácter más o menos cooperador.

2.3. Los estudios de las causas del fraude. Factores de predisposición, oportunidad y decisión

El fraude es una manifestación social compleja resultado de la interacción de un número elevado de factores de muy distinta naturaleza. El estudio de las causas del fraude, aunque no resulta sencillo y se basa inevitablemente en un alto contenido opinativo, es un elemento de apoyo no sólo para enfocar adecuadamente las medidas correctoras del fraude, sino, sobre todo, para sentar las bases de una política preventiva eficaz. Por otra parte, estos estudios permiten un diagnóstico ordenado del fraude ajustado a la realidad del país, adecuando los objetivos y las estrategias del PIF, además de ayudar a justificar las medidas del PIF y permitir despejar explicaciones del fraude no fundamentadas.

Hay que advertir que, aunque determinados tipos de fraude son comunes a todos los países, sobre todo los fraudes “internacionalizados”, resulta evidente que no cabe enunciar un conjunto de causas del fraude de validez exacta y general para los diversos países. Incluso dentro de un mismo país estas causas pueden estar sujetas a variaciones importantes a lo largo del tiempo a medida que se modifican los factores que están en el origen de las conductas fraudulentas.

Los estudios sobre las causas del fraude pueden seguir múltiples sistemáticas, diferenciar entre el fraude voluntario y el involuntario, tener un enfoque que atienda a los condicionantes de las conductas de los sujetos o describir factores económicos, institucionales, sociales, etc. que están en la base de la existencia del fraude.

Sin perjuicio de hacer referencia a otras aproximaciones en el capítulo posterior sobre mejores prácticas, se seguirá a continuación, con alguna pequeña adaptación, el modelo de análisis utilizado en el PIF español de 1995⁷. Este modelo partía de un esquema que analiza los factores concurrentes en las decisiones de fraude, lo que significa que sólo considera los factores determinantes

⁷ Interesa indicar que una gran parte de las apreciaciones contenidas en este apartado fueron contrastadas en las investigaciones sociales realizadas para la elaboración del PIF de 1995, cuyas líneas básicas se siguen en el análisis incluido en este documento.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

del fraude “voluntario”, por lo que sería preciso complementarlo con un modelo de análisis de los factores del fraude “involuntario”. El cuadro de la figura II resume los factores determinantes del fraude.

La idea subyacente en el cuadro es que, para que exista fraude, debe darse un grado suficiente de predisposición individual. Si ésta existe, el sujeto debe contar con la oportunidad de defraudar. Por último, en presencia de las dos anteriores causas, la decisión de fraude tiene que presentarse como gananciosa para el sujeto en función de las ganancias y riesgos que reporta ⁸.

De un modo aproximado, podría afirmarse que las actuaciones de lucha contra el fraude que inciden sobre las causas incluidas en los dos primeros bloques y el primer apartado del tercero responderían a conceptos de política preventiva, mientras que la acción sobre el segundo bloque de los factores de decisión se realiza sobre todo mediante políticas de corrección o represión.

En la realidad el modelo de decisión no es tan lineal ni se ajusta estrictamente a factores de racionalidad, pero, aunque sólo sea subconsciente o intuitivamente, estos factores están presentes en la mayor parte de las decisiones de fraude, si bien no siempre actúan como “causas” sino como racionalizaciones exculpatorias o de refuerzo de decisiones de fraude previamente adoptadas.

Por otra parte, los factores indicados no operan como variables matemáticas, sino como elementos sobre los que los ciudadanos tienen una concreta percepción. De ahí que la actuación sobre los mismos en los procesos de comunicación resulte relevante a la hora de articular en un PIF las medidas de lucha contra el fraude.

⁸ Naturalmente, nada de lo dicho es predicable de los fraudes fiscales “necesarios” por estar asociados a actividades ilícitas (tráfico de armas, corrupción, drogas, prostitución, extorsión, etc.). En estos casos, la causa del fraude es, simple y llanamente, la existencia de la propia actividad, y la lucha contra el fraude sólo puede resolverse en la lucha contra tales actividades.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

ESQUEMA GENERAL DE LA CAUSALIDAD DEL FRAUDE		
FACTORES DE PREDISPOSICIÓN	RELACIÓN DE INTERCAMBIO (INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS)	DESUTILIDAD PERSONAL DE LOS PAGOS - Importe de los impuestos a pagar - Capacidad económica del sujeto
		COSTES INDIRECTOS DE LA IMPOSICIÓN - Complejidad normativa y de las obligaciones - Asistencia e información
		UTILIDAD DEL GASTO DISFRUTADO
		VALORACIÓN DEL COSTE DE LOS SERVICIOS
		EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO
	EQUIDAD EN IMPUESTOS Y GASTOS PÚBLICOS	EQUIDAD FORMAL EQUIDAD MATERIAL - Entorno personal - Entorno económico y social - Personas relevantes - Entorno geográfico
	SOLIDARIDAD EN IMPUESTOS Y GASTOS PÚBLICOS	IMPLICACIÓN EN LAS DECISIONES COLECTIVAS DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD - Solidaridad respecto al ingreso - Solidaridad respecto al gasto VALORACIÓN DEL DAÑO
FACTORES ECONÓMICOS	DEFENSA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA ESTADO DE NECESIDAD	
FACTORES DE OPORTUNIDAD		TRANSPARENCIA ECONÓMICA HABILIDAD ECONÓMICA Y PERSONAL
FACTORES DE DECISIÓN	EVALUACIÓN DEL BENEFICIO DERIVADO DEL FRAUDE	UTILIDAD OCASIONADA POR EL FRAUDE
	EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS	RIESGO DE SER DESCUBIERTO - Evaluación genérica del control - Probabilidad de ser controlado y sancionado SANCIÓN ESPERADA - Importe y naturaleza - Efectividad - Inmediatez PROPENSIÓN AL RIESGO

Figura II

Se incluye a continuación una breve descripción de los diversos subapartados contenidos en el cuadro de la figura II, sin ánimo de agotar la exposición del tema, que debe ponerse en relación con determinadas consideraciones efectuadas con anterioridad respecto a la percepción de los ciudadanos.

2.3.1. Causas asociadas a factores de predisposición

La predisposición de los sujetos al fraude viene determinada, fundamentalmente, por cuatro factores:

- a) En primer término (no quiere decir ello que en lugar preponderante) influye sobre el fraude la percepción de los ciudadanos respecto a la **relación de intercambio** entre ingresos y gastos públicos. Cuanto más desfavorable se perciba esta relación, con o sin razón, y cuanta más preponderancia tenga en la sociedad el modelo utilitarista frente al solidario, mayor probabilidad existirá de que aumente la predisposición al fraude.

Esta relación de intercambio se ve a su vez influida por varios factores:

- **La desutilidad personal de los pagos**, conformada por la relación entre el importe de los impuestos a pagar y la capacidad económica del sujeto⁹. A mayor desutilidad, mayor propensión al fraude. Resulta evidente que, a igual capacidad, la propensión al fraude será mayor en un sistema con impuestos elevados que en un sistema con impuestos bajos. Conviene indicar que en la conformación de esta desutilidad influyen factores no sólo de índole personal, sino también derivados de apreciaciones comparativas que son asumidos de forma colectiva. Tal es el caso de la frustración de amplias capas sociales medias titulares de rentas “controladas” o de de-

⁹ En España, en la Encuesta sobre Opinión Pública y Política Social de 2004, el 68,7% de los que contestaron a las preguntas estimaron que los españoles pagan muchos impuestos.

terminados estamentos profesionales que se consideran sobrecargados fiscalmente (pequeños empresarios, agricultores, etc.). No extraña por ello el respaldo que suelen tener en los PIF las acciones destinadas a la persecución de fraudes selectivos (el denominado fraude “grave”), con efectos más o menos paliativos sobre las mencionadas frustraciones.

- La desutilidad añadida proveniente de los **costes indirectos de la imposición**, en cuya formación se acumulan el número de obligaciones impuestas y su complejidad, la variabilidad de las normas, los costes de administración para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el tiempo requerido por determinadas obligaciones fiscales, la imposición de desplazamientos físicos e, incluso, la existencia de tensiones entre la Administración y los ciudadanos. Frente a estos factores negativos se oponen acciones tales como las actuaciones de la Administración en materia de asistencia e información a los contribuyentes, la simplificación de las normas tributarias, el desarrollo de sistemas de gestión telemática y otras acciones destinadas a dar una imagen amable de la Administración Fiscal¹⁰. Ésta es la razón por la que el desarrollo de dichas actuaciones forma parte importante en los PIF.
- La **utilidad del gasto** disfrutado, tanto directa (la recibida por el propio sujeto y su familia) como indirecta (la recibida por aquellas personas que a juicio del sujeto son merecedores de la misma). En un modelo claramente utilitarista, frente a las dos desutilidades anteriores (desutilidad de los costes directos e indirectos de la imposición) los sujetos tienden a enfrentar la utilidad que le reportan directamente los gastos públicos despreciando el que consideran gasto “inútil”, ajeno a su sistema de preferencias. Cuando los sujetos perciben que los impuestos son el “precio” satisfecho por los gastos públicos, la propensión al fraude tiende a aumentar con la percepción de la existencia de un dese-

¹⁰ Es el caso, por ejemplo, de las acciones realizadas en España destinadas a comunicar a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta los datos de que dispone la Administración respecto a sus rendimientos sujetos a gravamen, acciones que buscan desarrollar una imagen de transparencia en el juego del control tributario.

equilibrio desfavorable entre ambas magnitudes, desarrollándose como consecuencia toda una serie de argumentos exculpatorios de la conducta fraudulenta. De ahí que un sistema tributario altamente redistributivo tenga probablemente mayores problemas en la lucha contra el fraude si se desarrolla en un país en el que prevalece claramente el concepto utilitarista de la imposición. Por esta misma razón, los PIF deben considerar acciones tendentes al reforzamiento del factor de solidaridad, si bien estas acciones, que descansan fundamentalmente en la comunicación y la educación, tienen un efecto limitado y a largo plazo por afectar a factores muy enraizados de cultura social. Esto mismo justifica las acciones explicativas respecto al gasto público disfrutado por los sujetos, tendentes a apreciar la utilidad percibida de dicho gasto.

- La **valoración económica del gasto** individualmente disfrutado. En los anteriores apartados se hacía referencia a utilidades y desutilidades, partiendo del hecho de que los sujetos no realizan una apreciación económica exacta de lo que pagan y de lo que reciben. Puede ocurrir, además, que los sujetos carezcan totalmente de conocimiento respecto al coste de los servicios públicos y que, aparte de la percepción que puedan tener en relación con la relación de intercambio en términos de utilidad, piensen que el coste de lo que reciben es muy inferior al real, lo que reforzaría aún más la predisposición al fraude. En este punto, la información sobre el coste real de los servicios más inmediatos al ciudadano podría constituirse en una medida de apoyo en la enunciación de los PIF.
 - La percepción sobre la **eficiencia del gasto público**. La idea de que en un momento dado puedan existir graves ineficiencias, derroche o corrupción, abona decididamente el fraude y constituye uno de los argumentos exculpatorios más típicos de las conductas fraudulentas. En este punto, la mejora de la imagen de eficacia y honradez de los administradores públicos es una medida de apoyo inestimable en la lucha contra el fraude.
- b) Otros factores de predisposición al fraude están asociados a las percepciones de los sujetos en

relación con la **equidad del sistema**¹¹. Los sujetos esperan que los ingresos y gastos públicos se repartan de forma justa, en función de parámetros que, aunque pueden ser objeto de una formulación teórica, a la hora de la verdad son construidos por el propio sentir social en función de variables que no siempre coinciden con los patrones habituales de medición de la equidad. En ocasiones, el sentido de la justicia discurre por caminos que podríamos denominar ortodoxos: la equidad se articula partiendo de los niveles de renta o de riqueza, el gasto realizado, etc. En otros casos se percibe que el reparto justo debe amoldarse a factores no tan defendibles, como son el grupo social o profesional, la etnia, la situación territorial, etc.

En ocasiones, la atención se centra en factores de equidad formal. Esto ocurre cuando los ciudadanos valoran la forma en que las normas respetan esos criterios de equidad (en el tratamiento de las plusvalías, en la estructura de las tarifas tributarias, en los sistemas de valoración tributaria, etc.). Las sospechas sobre la equidad se acrecientan cuando los ciudadanos no son capaces de tener un juicio directo sobre la equidad del sistema si la complejidad de las normas impide llegar a dicha apreciación o un exceso de juridicidad o de artificiosidad aleja las magnitudes tributarias de las de carácter económico asociadas a la capacidad pretendidamente contemplada por el impuesto. En este sentido, la simplificación de la normativa fiscal se nos revela como un campo específico de actuación en la articulación de los PIF.

En otras ocasiones, los juicios de los sujetos se dirigen hacia la equidad material asociada a la aplicación de las normas. Si el sujeto aprecia que la forma en que la Administración aplica los impuestos determina la existencia de áreas de impunidad

¹¹ En España, la Encuesta sobre Opinión Pública y Política Social de 2004 incluía la pregunta de si se cree que los impuestos se cobran con justicia, de forma que pagan más los que más tienen. De los que respondieron a esta pregunta, el 79,7% mostraron una opinión negativa, lo que denota una situación de reproche social respecto a la equidad del sistema, con efectos innegables en el fraude. Por otra parte, en la misma encuesta, el 85% de los que respondían a la pregunta entendieron que en España existe bastante o mucho fraude, creencia que sin duda abona las propias decisiones de fraude de los que tienen tal convencimiento.

u observa que en su entorno inmediato, personal o profesional un cierto nivel de fraude constituye una conducta habitual no corregida, es fácil que surjan los argumentos exculpatorios del fraude propio dirigido al reestablecimiento de la equidad. En esta línea, parece ser una constante que quienes admiten conocer a más personas que defraudan impuestos admiten a su vez también haber defraudado o estar dispuesto a ello.

- c) Un tercer bloque de factores de predisposición al fraude se asocia a la **solidaridad en la distribución del ingreso y del gasto**. Objetivamente (otra cosa es la percepción individual sobre la propia conducta), el fraude se vincula en la actual sociedad a un sistema insolidario de valores. Cuando prevalecen los valores solidarios el peso de los restantes factores de predisposición al fraude se atenúa, pues el sujeto sopesa también los efectos que la generalización del fraude puede tener en los ámbitos económico y social. Las campañas de educación tributaria emprendidas por algunos países inciden en gran medida sobre el refuerzo de estos valores de solidaridad ¹².

Un bajo nivel de solidaridad puede derivar de muchas causas sobre las que un PIF podrá o no actuar, pero que deberían ser conocidas. Así, la existencia de una baja identificación nacional, la ausencia de una ética cívica, la preponderancia de los valores individualistas, un bajo nivel de convivencia o de articulación de la sociedad civil, un exceso de competitividad en la sociedad, el rechazo a lo político, el desentendimiento respecto a las decisiones colectivas, el desconocimiento del daño producido, etc. se superponen en mayor o

menor medida para conformar una sociedad insolidaria y, por tanto, potencialmente defraudadora ¹³.

- d) Por último, han de considerarse entre los factores de predisposición los **factores económicos**. Dentro de los mismos tienen un especial peso los relativos a la defensa de la actividad económica, esto es, a la subsistencia de la propia actividad empresarial, sobre todo en momentos de crisis. El desarrollo de ciertas actividades en el ámbito de la economía sumergida puede tener más que ver con este factor que con un ánimo defraudador puro y simple, pues hay actividades más o menos marginales cuya existencia sólo puede mantenerse en ausencia de impuestos, bien porque éstos no se relacionan directamente con el resultado, por razones de rigidez del mercado laboral o, simplemente, porque la actividad se desenvuelve en ámbitos económicos en los que resultan obligadas de forma más o menos estructural determinadas prácticas de fraude (por ejemplo, si los pagos o cobros se exigen en dinero negro).

Los factores económicos son trasladables del ámbito de la actividad empresarial al de la economía privada cuando los ciudadanos perciben que si pagan los impuestos su nivel de vida descenderá por debajo del mínimo aceptable. Con expresión poco afortunada, pero utilizada en ocasiones, nos encontraríamos ante el fraude por “estado de necesidad”, que tiene poco que ver con el mantenimiento de un mínimo de subsistencia objetivamente considerado.

¹² Véanse, por ejemplo, el Programa de Educación Tributaria de Bolivia, el Programa Nacional de Educação Fiscal de Brasil o la Campaña de Educación Tributaria de Paraguay. Otras iniciativas son el desarrollo en Internet de un Portal de Educación Cívico-Tributaria en España, la inclusión en el Plan Estratégico 2004-2006 de México de un objetivo específico de “promover la cultura fiscal”, como continuación del Programa de Civismo Fiscal desarrollado desde el año 1997, o las medidas destinadas a “promover la conciencia social sobre la importancia del cumplimiento tributario” previstas en el Plan de Gestión de la AFIP de Argentina.

¹³ En España, los resultados de la encuesta realizada para el PIF de 1994 no permitían ser muy optimistas en esta materia, si se tiene en cuenta que el 57% de los ciudadanos se autocalificaban como poco o muy poco respetuosos con los demás, el 57,7% poco o muy poco conscientes de sus deberes, el 51,2% poco o muy poco solidarios, el 59,7% opinaba que la cohesión social se asegura a través del mecanismo del “respeto a la autoridad” y que, en definitiva, sólo el 14,0% concebía los impuestos como un medio para distribuir mejor la riqueza. Sin embargo, diez años más tarde, algo parece haber cambiado, pues en la encuesta sobre Opinión Pública y Política Fiscal de 2004 el porcentaje que afirma que los españoles son poco o muy poco conscientes de sus deberes baja al 31,7%. Además, el 86,7% de los que contestaban a esta pregunta estaban de acuerdo con la afirmación de que “engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos, que tendrán que pagar más impuestos”.

2.3.2. Causas asociadas a factores de oportunidad

Por elevada que sea la predisposición al fraude, el sujeto no podrá decidir defraudar si no cuenta con la oportunidad de hacerlo.

Los factores de oportunidad se resuelven en dos planos principales:

- a) En primer término, la oportunidad de defraudar está relacionada con la mayor o menor **transparencia del sistema económico**, factor que afecta de forma claramente diferenciada a los distintos sujetos y que constituye en sí mismo un factor estructural de inequidad. Resulta evidente que las oportunidades para defraudar son muy distintas en función de la actividad económica realizada por los sujetos. Así como hay actividades (las generadoras de rentas “controladas”, como es el caso de los salarios) en las que las posibilidades de evasión son muy reducidas, otras se benefician del velo que introducen determinadas normas limitativas de la información (secreto bancario, secreto estadístico, secreto profesional, etc.) o de la opacidad o inaccesibilidad de ciertos mercados (mercados de capitales, operaciones en el exterior, etc.). Sin duda, con independencia de los factores estructurales que afectan a las distintas fuentes de información, el propio desarrollo de los sistemas de captura y utilización de los datos fiscales por la Administración tiene un peso muy importante en la oportunidad de defraudar, de ahí que el desarrollo y ampliación del ámbito de estos sistemas de información constituyan medidas típicas a incluir en los PIF.
- b) A los anteriores factores se unen los relativos a la **habilidad económica o personal para defraudar**. Es conocido que determinados sujetos, normalmente con poder económico, cuentan con asesoramiento muy profesionalizado en la instrumentación del fraude, resultando muy difícil de compensar en una sociedad desarrollada. En ocasiones no se trata de fraude propiamente dicho sino de la articulación de operaciones de ingeniería procedimental, de simulación de negocios o de desarrollo de actuaciones de planificación fiscal abusiva. En esta materia, la mejora técnica de las normas, la agili-

dad para responder a las nuevas formas de fraude, la simplificación de las normas fiscales, el reequilibrio de los condicionantes procedimentales, etc. son acciones a considerar en un PIF. El desarrollo en las organizaciones tributarias de unidades especiales o “laboratorios” para el seguimiento inmediato de las diversas fórmulas de fraude, puede actuar como un elemento compensador de la habilidad como factor de oportunidad en las decisiones de defraudar.

2.3.3. Causas asociadas a factores de decisión

Partiendo de la existencia de una determinada propensión al fraude y de que el sujeto cuenta con oportunidades para su realización, la decisión definitiva de defraudar responde, en última instancia, a la valoración de las ventajas e inconvenientes derivados de esta decisión. Ello no quiere decir que en todo caso los sujetos ponderen científicamente estas ventajas o inconvenientes, ni que cuenten con información perfecta sobre los riesgos del fraude. Aunque sólo sea de forma intuitiva, cabe afirmar que este balance está presente en todas las decisiones de defraudar. En definitiva, dos son los factores de decisión: el beneficio derivado del fraude y los riesgos estimados procedentes del mismo.

La **valoración de los beneficios del fraude** está en relación directa con otro factor ya considerado, que es el de la desutilidad del impuesto. Este beneficio será tanto más elevado cuanto más lo sea la carga y menor la capacidad del sujeto. De alguna manera, cuando los ciudadanos opinan que los impuestos son excesivamente elevados, la utilidad general derivada del fraude tenderá a aumentar y éste se verá potenciado.

Una vez más conviene observar que dentro de la utilidad del fraude no sólo se encierra la de evitar una carga económica directa, sino también la de obviar molestias o cargas indirectas. Además, puede ocurrir que las ventajas del fraude tributario encierren otras de carácter no estrictamente tributario, como ocurre cuando se asocian a los datos fiscales determinadas ventajas o prestaciones públicas. Es el caso de la prelación para la obtención de viviendas protegidas, el acceso de los hijos

a determinados colegios, la obtención de becas escolares, el disfrute de determinados servicios sociales o sanitarios gratuitos, etc., que pueden ligarse a la obtención de una renta fiscal reducida o a la no posesión de determinado nivel patrimonial. Desde luego, los PIF deberían ver con desconfianza estas fórmulas (que simplifican la gestión en otros ámbitos de la Administración Pública), reducirlas a sus extremos imprescindibles y apoyar su correcta aplicación con una vigilancia reforzada.

¿Qué factores juegan en la **evaluación de los riesgos del fraude**? En una secuencia estrictamente teórica, los sujetos con propensión y oportunidad de defraudar evaluarán los riesgos de ser descubiertos y la sanción esperada como consecuencia de su conducta, adoptando una decisión en función de su particular propensión al riesgo. En la realidad, cada sujeto puede elaborar su propia aproximación, pero es muy probable que incluya estos elementos. Además, los factores de propensión y oportunidad jugarán como parte del propio modelo de decisión. Veamos sintéticamente estos factores:

- Sobre la **evaluación del riesgo a ser descubierto** pesa fuertemente la percepción de los ciudadanos sobre la **eficacia genérica del sistema de control** desarrollado por la Administración Tributaria ¹⁴. Esta evaluación mezcla factores de imagen y factores de conocimiento. Si los ciudadanos piensan que la Administración cuenta con amplios datos sobre sus actividades económicas, que los instrumentos técnicos de que dispone son modernos y eficaces, que su personal está preparado y motivado, que

¹⁴ En España, la encuesta realizada con ocasión del PIF de 1995 era bastante pesimista respecto a la eficacia de la Administración en el control del fraude. Esto motivó la recomendación de reforzar la percepción del riesgo mediante una información más permanente sobre los avances perseguidos y conseguidos en materia de control tributario, así como hacer estos procesos de comunicación equilibrados, evitando sugerir posibilidades del control que la realidad no puede ratificar, y reforzar ante la sociedad la imagen de objetividad, calidad técnica y dedicación de los órganos de la Administración Tributaria que ejercen las funciones de control del fraude. Si bien el 84,3% de los encuestados se adhería en la encuesta sobre Opinión Pública y Política Fiscal de 2004 a la frase “si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a una revisión”, la apreciación coincidía con una baja percepción del riesgo a ser controlado, pues el 70,8% de los encuestados estimaba poco o nada probable el ser seleccionado para una revisión fiscal. Sin duda, no se trata de un dato favorable en la lucha contra el fraude fiscal.

los sistemas de selección para el control fiscal se realizan de forma inteligente, que el alcance de la actividad controladora es alto, etc., es posible que la evaluación del riesgo a ser descubierto sea alta y que ello condicione la decisión definitiva de defraudar. Obviamente, el conocimiento de los individuos sobre todos estos factores puede ser inducido (de ahí la importancia de los procesos de comunicación sobre el control tributario, en el que juegan un papel nada desdeñable los propios PIF), o puede basarse en datos o informaciones ciertas (asesoramiento experto, experiencias personales o del entorno personal o familiar, etc., no accesibles para todos los sujetos), en cuyo caso el efecto de los procesos de comunicación es limitado.

Pero los contribuyentes no sólo evalúan la eficacia genérica del control, sino que también consideran qué probabilidad hay, en su caso específico, de ser **efectivamente comprobado y descubierto** en fraude. Estas probabilidades varían de forma importante según la actividad realizada, la naturaleza de las rentas, etc. Sin duda, la única vía útil y de efectos permanentes para incrementar la percepción sobre la probabilidad de ser controlado es el incremento real de dicha probabilidad, pues los procesos de comunicación tendentes a transmitir este riesgo tienen un efecto temporalmente limitado si no se respaldan con hechos claramente perceptibles por los ciudadanos.

- Aun admitiendo el riesgo de ser comprobado y descubierto, la valoración final de éste se relaciona directamente con la **sanción esperada**, esto es, con la probabilidad real de ser sancionado con un importe cuya desutilidad desincentive las decisiones de fraude. Estamos hablando, en definitiva, de la eficacia del régimen sancionador.

Esta eficacia está en relación, en primer lugar, con el **importe de las sanciones**, esto es, con el coste nominal de la decisión de defraudar. Sin embargo, no puede afirmarse que exista una relación lineal entre la cuantía de las sanciones y la eficacia disuasoria de las mismas, pues la experiencia enseña que el agravamiento de las sanciones por encima de determinados límites hace difícilmente aplicable el sistema sancionador. Esto es así por los mayores costes de administración que se generan (mayores resistencias ante los procesos de regularización,

mayor número de reclamaciones y de litigiosidad ante los tribunales), las mayores reservas a su aplicación por parte de los propios funcionarios, la menor justificación social y los eventuales efectos negativos económicos o sobre terceros (cierre de empresas, generación de desempleo, etc.). Por ello, con ser deseable un sistema sancionador riguroso, éste no debe superar ciertos límites, que pueden variar según los países, su tradición tributaria, las conductas sancionadas, el apoyo social de la lucha contra el fraude, etc. Se trata de una materia sobre la que no hay reglas precisas y que en cada caso debe resolverse con la prudencia que dicta la experiencia.

Por otra parte, en la evaluación de las sanciones juega también la **naturaleza** de las mismas. En ocasiones no son las sanciones pecuniarias las más eficaces, sino que pueden entrar en juego otro tipo de penalizaciones, como son las de carácter penal o las sanciones administrativas relativas a la prohibición de contratar con la Administración, la imposibilidad de obtener subvenciones u otras ayudas públicas, etc. La combinación de este tipo de sanciones con las puramente tributarias puede coadyuvar al incremento de la percepción del riesgo.

En esta percepción tiene un papel destacado la apreciación por parte de los sujetos de la **efectividad e inmediatez de las sanciones**. Un sistema sancionador potencialmente eficiente puede perder toda su eficacia si el contribuyente cuenta con la posibilidad de obstruir sin excesivo coste los procesos de control, interponer sociedades en la titularidad de los bienes o realizar prácticas de sucesión de empresas en la atribución de las responsabilidades fiscales. Lo mismo sucede si no funcionan eficientemente los procedimientos de derivación de la responsabilidad, si resulta sencillo simular situaciones de insolvencia, existen refugios procedimentales que permiten reducir el coste del incumplimiento, los procedimientos o los sistemas de reclamaciones permiten demorar indefinidamente la efectividad del pago o cumplimiento de las sanciones, etc.

En relación con la inmediatez de las sanciones juega de alguna forma el principio de subestimación de las necesidades futuras, de tal forma que la

propensión al fraude será tanto mayor cuanto más largo sea el plazo esperado entre el incumplimiento y el momento de aplicación efectiva de las sanciones. Por ello es importante que los procesos de control sean cercanos al momento del incumplimiento. También que se agilicen al máximo los procesos administrativos de control, la práctica de liquidaciones y de las notificaciones tributarias, la resolución de recursos y reclamaciones y la recaudación ejecutiva.

- El último factor que entra en juego en la decisión de defraudar es la **propensión al riesgo** de los sujetos, que depende de factores culturales de difícil corrección a corto y medio plazo y sobre los que poco pueden influir los PIF.

2.3.4. Estudios sobre los efectos del fraude ¹⁵

La presentación pública de los PIF requiere siempre algún tipo de justificación, entre cuyos argumentos están los que explican los efectos negativos que tiene el fraude fiscal. Como es lógico, este tipo de explicaciones debe adaptarse a la concreta sociedad a la que van dirigidas mediante los estudios adecuados, aunque es posible partir de un patrón central como el que se incluye en la figura III. En la enunciación de un concreto PIF, dicho patrón debería ser desarrollado adaptándolo a la realidad del país de que se trate, haciendo hincapié en aquellos efectos que pueden concitar un mayor acuerdo social respecto a la necesidad de elaborar un PIF.

¹⁵ Se sigue parcialmente en este capítulo el análisis realizado con ocasión del PIF de 1995 en España.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

EFFECTOS DEL FRAUDE	
EFFECTOS ECONÓMICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Limitación de la eficacia de la economía pública. Pérdida de capacidad del sistema fiscal para apoyar una política anticíclica y para la reasignación de recursos en la economía. Pérdida de eficacia de los estímulos fiscales y de la política fiscal. • Generación o agravamiento del déficit público. Efectos sobre el incremento de la deuda pública y de la carga de intereses. Efectos inducidos sobre la inflación. • Distorsión de la competencia. Ruptura de la neutralidad de la imposición. Condicionamiento de la competitividad empresarial. Generación de fraude estructural como base de la pervivencia de la actividad económica. • Generación de desconfianza de los inversores. Percepción de inseguridad y falta de organización de la economía. Daño a la transparencia económica. • Distorsión del sistema financiero. Contaminación de los instrumentos del mercado financiero. Expulsión del ahorro privado del circuito financiero formal (generación de activos opacos, atesoramiento monetario, especulación inmobiliaria, etc.).
EFFECTOS JURÍDICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de la eficacia del Estado de Derecho. Vaciado del contenido de la norma jurídica. Pérdida de confianza en el sistema jurídico. Corrupción de las instituciones jurídicas. • Ruptura del principio de igualdad ante la Ley. Asimetría de las ventajas del fraude. • Lesión de derechos individuales o de intereses generales. Ruptura del equilibrio de derechos y obligaciones
EFFECTOS ÉTICOS Y SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Dilución de los valores colectivos y de la cohesión social. Fomento del individualismo. Desvertebración social. • Pérdida de la confianza en lo público. Descrédito de la política, búsqueda de soluciones individuales. • Refuerzo de la moral pública permisiva. Círculo vicioso de la justificación social del fraude. • Generación de confrontación y dualización social. Injusticia social, desmoralización y pesimismo.

Figura III

3. ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO EN LOS PIF

La elaboración y ejecución de los PIF es el resultado de un conjunto de decisiones que se llevan a la práctica con el soporte de una organización y procedimientos específicos. A estas cuestiones se refieren los apartados siguientes.

3.1. Metodología de elaboración y aprobación de los PIF

Las opciones para la elaboración y aprobación de los PIF pueden ser múltiples y su elección estará muy condicionada por la situación de cada país (situación política, percepciones sociales, nivel del fraude, etc.). De forma un tanto genérica (veremos que no tienen por qué darse todas las fases ni con la misma intensidad), cabría diferenciar en la elaboración de un PIF unas etapas básicas.

3.1.1. Impulso inicial del PIF

Con independencia de tener la virtualidad de poner en marcha los mecanismos precisos para su elaboración, el impulso inicial del PIF indica el interés con que se acomete. La decisión de elaborar un PIF debe tener suficiente respaldo político y no ser exclusivamente una iniciativa autónoma de la Administración Tributaria. La concurrencia de este impulso político es recomendable, pues asegura menores riesgos de posteriores paralizaciones, con el consiguiente descrédito de la lucha contra el fraude. La exigencia de publicidad y visibilidad del plan, de aportar una mayor credibilidad pública y, en fin, facilitar la colaboración del resto de la Administración Pública en la ejecución del plan inciden en la necesidad de este respaldo.

3.1.2. Diseño preliminar del PIF

La elaboración de un PIF tiene que sujetarse a un estudio previo con el objeto de determinar las líneas instrumentales básicas del mismo y establecer las reglas necesarias para su preparación ordenada. De forma específica, debería realizarse por lo menos un pronunciamiento expreso de la autoridad tributaria respecto a los siguientes puntos:

- a) Determinación de las **estrategias básicas** de elaboración del PIF. Esta determinación, que debe ser aprobada por la Dirección de la Administración Tributaria, hace referencia a aspectos tales como:
 - El marco de elaboración del PIF, determinando si ha de ser de exclusiva elaboración interna o si han de intervenir, con qué amplitud y en qué momento del proceso, expertos externos o representaciones de ámbitos económicos, profesionales o sociales.
 - El grado de transparencia y publicidad en la elaboración y aprobación del PIF y, en general, la política de comunicación inherente a estos procesos.
 - Los criterios sobre formalización del PIF.
 - La especificación, en su caso, de los objetivos cuantitativos o compromisos del PIF.
- b) **Orientación inicial** respecto a puntos o problemas concretos que deben ser acometidos en el plan. Lo normal es que la elaboración de un PIF parta de determinadas aseveraciones apriorísticas respecto a las áreas de fraude de atención preferente, la definición genérica del tipo de acciones a realizar, etc. Esta aproximación inicial, que compondría un primer esqueleto de lo que será posteriormente el PIF, es útil para la organización del trabajo (definir el tipo de expertos que han de intervenir, enfocar los estudios preparatorios a realizar, etc.), aunque no debiera condicionar en exceso el contenido final del PIF.

- c) Determinación de los **estudios preparatorios** que deben ser realizados (esta cuestión será comentada más adelante).
- d) Determinación de la **base organizativa** de la preparación del PIF, que afecta a la determinación de los responsables de las tareas de coordinación, dirección del proceso, estudio, realización de trabajos preparatorios, redacción del proyecto. etc.

Una cuestión adicional a decidir en esta materia es si la preparación del PIF debe contar con un soporte organizativo formal que asuma todas o parte de las tareas mencionadas. La formalización organizativa de los PIF afecta de alguna manera a su credibilidad, pero sobre todo a su eficacia. Alguien tiene que coordinar la fase de elaboración del PIF con mayor atención que la dedicada normalmente a esta tarea por los cuadros directivos, pues es improbable que se pueda llegar a un PIF articulado y coherente por mera yuxtaposición de planes parciales procedentes de las diversas áreas de la Administración Tributaria.

Naturalmente, esta formalización organizativa puede llevarse a cabo de múltiples maneras: encomendando las tareas a una parte de la organización que tenga ya atribuidas funciones de planificación, programación u organización, creando unidades específicas, grupos de trabajo, comisiones "ad hoc", etc. Además, estas organizaciones pueden ser informales o contar con un cierto soporte normativo. Cuanto mayor sea este soporte, cuanto más atención puedan dedicar a estas tareas y cuanto más se perciba que la organización opera con la cobertura directa de la dirección, menos problemas se presentarán en la preparación del PIF. En cualquier caso, a la hora de decidir una fórmula de organización de soporte del PIF será importante garantizar la perfecta compenetración de dicha organización con los órganos responsables de la gestión, pues éstos no deberían quedar desvinculados del PIF hasta el punto de perder toda responsabilidad sobre su desarrollo.

- e) Aprobación de los **calendarios** de preparación. La aprobación inicial de calendarios permite evitar retrasos en la aprobación del PIF, sobre todo cuando éste se ve precedido por un conjunto amplio de trabajos con una pluralidad de responsables.

Debería determinarse un órgano encargado del control del cumplimiento de estos calendarios.

3.1.3. Realización de los estudios preparatorios

La preparación de un PIF puede ser, dependiendo del rigor y seriedad con que se enfoque, un trabajo más o menos arduo. Normalmente, antes de la redacción del proyecto de PIF que ha de someterse a la aprobación de la autoridad competente, es preciso realizar un conjunto de trabajos de estudio y preparación. Entre otras materias, estos estudios pueden concretarse en:

- a) Realización de **libros blancos** sobre el fraude. La elaboración de estos estudios, normalmente encargados a expertos sobre la materia (internos o externos a la Administración), puede resultar especialmente útil cuando es preciso realizar una reconducción integral de las políticas relativas a la lucha contra el fraude, por lo que tienen estos "libros blancos" de balance de situación y comienzo de una nueva etapa en la materia a que se refieren.
- b) Realización de **estudios de cuantificación del fraude**. A estos estudios se refiere otro apartado de esta guía.
- c) Realización de estudios relativos a la **percepción social del fraude**, mediante encuestas de opinión, organización de grupos, reuniones con sectores sociales, etc. Ésta es una materia que ha sido tratada extensamente con anterioridad.
- d) Otros estudios complementarios relativos al **entorno del fraude** (sobre el entorno económico, sobre las causas y efectos del fraude, etc.). Los PIF deberían contar siempre con estudios conducentes a analizar su ubicación en el contexto en que se desenvuelve el fraude, pues ello ayuda a comprender las razones por las que se adoptan las distintas medidas.
- e) Elaboración de **informes de expertos** en relación con áreas específicas de fraude, con propuesta de medidas de posible consideración. Sin duda, esta es la parte más crítica en la elaboración de un PIF

y la que determina en mayor medida su éxito o fracaso. Los expertos, que pueden ser tanto internos como externos a la organización tributaria, deben realizar sus estudios en un marco suficientemente controlado y organizado que permita la posterior elaboración de un PIF coherente, lo que conduce a tareas tales como normalizar formatos y contenidos, fijar calendarios específicos, establecer mecanismos de consulta, apoyo a los expertos y facultades de información de los expertos, así como estipular un sistema crítico de examen, complementación y aprobación de los estudios.

3.1.4. Construcción, aprobación y formalización del PIF

La elaboración de un PIF partiendo de una multiplicidad de estudios previos, informes de expertos, etc., comporta un trabajo delicado y complejo de engarce de todo este material en un proyecto que pueda ser sometido a la aprobación de la autoridad competente en la materia. Se trata de un trabajo de gran responsabilidad, pues es el que va a determinar en su mayor parte el contenido final del PIF.

En el proceso de aprobación de los PIF merece un comentario detenido la cuestión de su formalización.

Una característica general de los PIF es su publicidad. El conocimiento público de la intención de adoptar determinadas medidas o de ocuparse de forma destacada del problema del fraude tiene un efecto normalmente positivo respecto a este mismo objetivo: mentaliza a la sociedad sobre la necesidad de las medidas, refuerza la moral de los funcionarios de la Administración Tributaria, moviliza a los medios de comunicación, concita el apoyo de los políticos, etc. Por ello, la elaboración de un PIF reservado no dado al conocimiento público, aunque es algo imaginable, no sería normal ni recomendable. Partiendo de que los PIF deben ser de conocimiento público, la cuestión a decidir es el grado de solemnidad con que se produce esa comunicación.

Es posible que el plan sea concebido y aprobado desde la propia Administración Tributaria. Nos encontraríamos

así en el supuesto de menor solemnidad. El plan se configuraría públicamente como iniciativa de exclusiva responsabilidad de las autoridades fiscales, sin contar con el apoyo explícito de los niveles superiores de gobierno.

Una alternativa más formal (las posibilidades en este punto son muchas y dependen de los usos políticos de cada país), como puede ser la aprobación formal del PIF por el gobierno o el propio parlamento, tiene importantes ventajas sobre las demás fórmulas, aunque también algún inconveniente. Entre las ventajas se encuentra:

- La existencia de un mayor compromiso político respecto a las medidas. Esto puede facilitar la adopción de determinadas decisiones que requieren el expreso apoyo político, como son ciertas adaptaciones normativas, el establecimiento de obligaciones informativas, la adaptación del sistema sancionador, la reconfiguración del sistema de derechos y garantías de los contribuyentes, etc.
- El respaldo político tiene mucho que ver con la propia credibilidad del PIF, con la consolidación de los compromisos asumidos y con el propio compromiso público respecto a los resultados que deben alcanzarse.
- La institucionalización jurídica tiene un efecto llamada superior sobre la atención de los medios de comunicación, de gran utilidad en la propia estrategia de construcción de los PIF.
- Por último, pero no con menos importancia, la institucionalización jurídica de los PIF permite atenuar los obstáculos surgidos dentro de la propia Administración a determinadas medidas que, de forma inevitable, pueden afectar a otras áreas competenciales distintas a la Administración Tributaria.

Algunos riesgos de la institucionalización jurídica son:

- Las mayores dificultades en la aprobación del PIF, que resulta sencilla si se enuncia exclusivamente desde la Administración Tributaria.
- Se corre el riesgo de que existan interferencias, en ocasiones graves, en la formulación del PIF, que ha

de pasar para su aprobación por filtros políticos y sociales reforzados.

- La otra cara del mayor compromiso político es que también se puede generar una mayor decepción en caso de fracaso del PIF.

Visto lo anterior, no hay duda de que la formalización jurídica de los PIF es algo que debe adaptarse al momento y realidad política de cada país, aunque siempre será una cuestión sobre la que se debería reflexionar.

3.2. Ejecución de los PIF

Aprobado el PIF, es fácil que, superada la etapa inicial de su anuncio público, su impulso decaiga y las medidas previstas carezcan de desarrollo o continuidad si no se establece una mínima organización para su seguimiento o si no existen métodos para analizar el grado de cumplimiento de las medidas o de la consecución de los objetivos.

3.2.1. Organización y formalización de la fase de ejecución de los PIF

Los PIF deben contar con un soporte organizativo explícito que como mínimo cubra lo siguiente:

- a) Las tareas de **alta dirección** del proceso de ejecución. Deberá quedar claro si ésta se realiza desde la Dirección de la Administración Tributaria, desde un departamento o servicio concreto, etc., siempre que se garantice un grado suficiente de autoridad sobre los responsables de la ejecución y éstos sepan que periódicamente deben rendir cuentas sobre el desarrollo de sus compromisos. También habrá que considerar el grado de formalización con que la designación se va a realizar, teniendo en cuenta que puede ser un apoyo a la credibilidad del PIF y a la posibilidad real de obtener resultados y dar continuidad a las acciones, sobre todo cuando derive del mismo un

número elevado de medidas que impliquen a muy diversos responsables, tanto dentro como fuera de la organización tributaria. Entre las misiones básicas que cabría atribuir a esta instancia, aparte de las de dirección general, estaría la aprobación del cuadro de acciones, responsables y calendarios de ejecución del plan, así como los cambios significativos en el mismo, resolver las incidencias graves que surjan en la ejecución de las diversas acciones, adoptar las medidas oportunas de acomodación del plan cuando venga exigido por circunstancias excepcionales, conocer y aprobar los informes sobre cumplimiento, modular la política de comunicación respecto a la ejecución del plan, etc.

- b) Las tareas de **coordinación inmediata**, soporte técnico, estadística de ejecución, contacto directo con los responsables, gestión de calendarios (prórrogas, aplazamientos, etc.) y otras similares. Estas funciones necesitan de un responsable específico cuando las tareas de alta dirección recaen en comisiones de alto nivel o autoridades superiores, que difícilmente podrán implicarse en los trabajos ordinarios de seguimiento.
- c) Las **tareas de ejecución**. Todas y cada una de las acciones del PIF, aun en el caso de que sean desarrolladas por diversos actores, deben tener señalado un responsable principal, como norma general un servicio determinado de la Administración Tributaria, aunque en ocasiones puede ser un individuo concreto que desarrolle personalmente alguna acción a título de experto.

3.2.2. Control de la ejecución de las acciones y valoración de los resultados

La ejecución de un PIF debería ir acompañada de dos tareas básicas de seguimiento que es preciso diferenciar claramente: el control de la ejecución de las acciones y la valoración de los resultados.

El control del grado de ejecución de las acciones del PIF es una tarea no exenta de dificultades, toda vez que muchas medidas son de carácter discreto (hacer o no

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

hacer algo) y su medición no resulta fácil. Partiendo de estas dificultades, siempre es posible:

- Establecer un sistema de puntuación que determine situaciones cualitativas, adaptadas a cada medida, trasladables a números (por ejemplo: 0, no iniciada; 1, realizadas actuaciones preliminares; 2, elaborados proyectos o borradores; 3...; 5, cumplimiento total), o un sistema de porcentajes equivalentes.
- Alternativamente, es posible descomponer cada medida en tareas básicas, señalando el grado de ejecución en el porcentaje de las mismas que ha sido realizado.
- Además, es posible definir un conjunto de indicadores relacionados con la medida (por ejemplo, en una medida que consistiera en reducir el plazo medio de resolución de las reclamaciones para mejorar la relación con los ciudadanos, se podría utilizar como indicador el número de días a que asciende dicho plazo en cada momento de seguimiento del plan). Si, además, el enunciado de las medidas susceptibles de ello se ha visto acompañado (internamente o con publicidad) de objetivos cuantificados en relación con los expresados indicadores, se puede medir el porcentaje de cumplimiento de dicho objetivo (en el ejemplo propuesto, si el objetivo es reducir el plazo medio en un número dado de días, es posible medir de forma objetiva el porcentaje de cumplimiento del objetivo).
- Por último, siempre deben elaborarse informes descriptivos sobre las acciones realizadas, la forma en que se han instrumentado, las inversiones efectuadas para su consecución, los medios afectados para ello, las dificultades encontradas, etc., etc.

La alternativa de que el plan se acompañe de un sistema de objetivos basados en indicadores relacionados directamente con las medidas es altamente recomendable, pues permite concretar de forma clara y comprensible hasta dónde se pretende llegar con las distintas acciones. Sin embargo, conviene advertir que una equivocada definición de los indicadores puede tener efectos colaterales indeseables, como son los de limitar el alcance del plan, centrar la atención en aspectos no sustanciales del mismo, promover una interpretación excesivamente

mecánica de la filosofía del plan o, en ocasiones, producir efectos contraproducentes. Un ejemplo de este último caso, relacionado muy directamente con la lucha contra el fraude, sería la utilización exclusiva o predominante de las cifras de deuda descubierta en las actuaciones de comprobación de las declaraciones de los contribuyentes como indicativo de la intensificación del trabajo de los órganos que tienen a su cargo estas tareas, pues un objetivo de esta especie puede tener efectos contraproducentes. Entre éstos se encuentran el desviar los recursos hacia las funciones estrictamente comprobadoras, descuidando las de investigación del fraude propiamente dicho, cuyos resultados a corto plazo son más inciertos, acentuar la distorsión de la norma por los servicios comprobadores para incrementar a toda costa los resultados, evitar los expedientes de delito fiscal si los mismos comportan la paralización del proceso liquidatorio, etc.¹⁶. La conclusión es que un sistema de objetivos asociado a un PIF basado en indicadores del desarrollo de las diversas acciones requiere un estudio muy cuidadoso que trascienda a su exclusiva vertiente técnica.

Mucho más compleja y comprometida es la valoración de los resultados del plan. En un plan de lucha contra el fraude, el cumplimiento de las medidas supone la efectiva aplicación del plan, pero no necesariamente la consecución del fin último del mismo: la disminución del fraude o, visto de otra forma, el incremento del cumplimiento voluntario. Ésta es la parte de medición más arriesgada, pues entran en juego los debatidos problemas sobre la medición del fraude. Muchas medidas sólo pueden tener un efecto a medio e incluso largo plazo (por ejemplo, las de carácter educacional), lo que eventualmente puede desembocar en un juicio político negativo sobre los responsables del plan, riesgo que no en todo caso se está dispuesto a asumir. De ahí que con

¹⁶ El PIF de 2005 de España adopta una decisión drástica en esta materia, acordando la supresión del objetivo basado en el importe de la deuda liquidada como principal indicador de los resultados de las actuaciones de control tributario. En su texto se indica que, "aunque la deuda liquidada pueda ser un factor de ponderación de los resultados obtenidos (por ejemplo, del número de comprobaciones efectuadas), se considera más importante primar líneas de investigación en las que no se plantea como único objetivo obtener resultados liquidatorios en el corto plazo y las comprobaciones más complejas aunque su resultado cuantitativo sea incierto, frente a actuaciones sencillas en las que pueden obtenerse resultados liquidatorios de forma más fácil e inmediata, sin perjuicio de que éstas últimas continúen también realizándose".

facilidad se limite la contrastación del plan al nivel de la medición de la ejecución de las medidas, obviando esta segunda comprometida cuestión. No obstante, ocasionalmente se han utilizado las estadísticas de recaudación tributaria como indicadores de eficacia del plan, incluso sistemas de comparación de la recaudación real con la potencial. Se trata de sistemas útiles pero metodológicamente problemáticos, pues los movimientos de la recaudación tributaria están asociados a factores de muy diversa naturaleza (económicos, normativos, etc.), cuyos efectos son difíciles de descontar a efectos de aislar las repercusiones económicas de las medidas antifraude.

3.2.3. La publicidad de los resultados del PIF. Alcance y ámbitos de publicidad

Una cosa es que exista un control eficiente sobre la ejecución y/o eficacia del PIF y otra que estos resultados trasciendan a la opinión pública. Al igual que debe establecerse una política en materia de comunicación respecto a la elaboración y aprobación del PIF, resulta fundamental sentar ideas claras respecto a la política a seguir en relación con la presentación de sus resultados.

Con independencia de su eficacia, los PIF son un vehículo privilegiado para incrementar en los contribuyentes la percepción del riesgo inherente al incumplimiento de las obligaciones fiscales. Pero esto sólo ocurrirá si existe una publicidad adecuada de los resultados alcanzados, pudiendo hacerse de múltiples formas y con intensidad muy variable. Unas y otra deben ser elegidas en función de las circunstancias de cada país. Pueden ir desde una política más comprometida de emitir informes periódicos a la menos comprometida de informar ocasionalmente sobre la materia aprovechando las intervenciones públicas de los responsables de la Administración Tributaria (con la prensa, en medios políticos, etc.).

4. MEJORES PRÁCTICAS

El presente capítulo recoge experiencias destacables en materia de planificación integral de la lucha contra el fraude. Los autores han considerado que la elaboración de la guía debería partir de documentación de respaldo contrastable por los lectores, por lo que se han centrado sobre todo en reflejar información de carácter público, casi toda ella susceptible de ser conocida a través de Internet, que es ya la fuente fundamental de información sobre el trabajo desarrollado por las Administraciones Tributarias. Adicionalmente se ha utilizado información proporcionada por los países invitados como ponentes, comunicantes o participantes en el Encuentro de Antigua Guatemala.

Todos los casos destacados tienen virtudes y aportan ideas que pueden ser objeto de consideración a la hora de elaborar un PIF. Como se verá, las soluciones adoptadas difieren en ocasiones de forma notable, sin que resulte sencillo afirmar que una u otra fórmula es la preferible. La mejor fórmula es la que mayor grado de adaptación presente respecto a la situación del fraude, a sus factores de entorno y a la realidad política, administrativa, social, económica y jurídica de cada país.

Se ha procurado proporcionar una muestra suficientemente amplia y representativa de las distintas materias. No obstante, los distintos países no suelen publicar información sobre cuestiones relativas a la organización de los planes. En estas materias se ha optado por utilizar más extensivamente la información disponible referida al caso español, pues la experiencia habida en España en este tipo de planes en la última década ha sido extensa y variada, ofreciendo fórmulas suficientes para centrar las diversas cuestiones.

Por otra parte, independientemente de que en unos casos existe más información que en otros, se ha puesto el acento en aquellas cuestiones que pueden tener particular interés para los países del área a la que va dirigida esta guía.

4.1. Experiencias internacionales en materia de planificación estratégica integral de la prevención y corrección del fraude fiscal

Dentro de las modalidades señaladas en el apartado 1.2.2. de esta guía, merecen ser objeto de mención los siguientes casos que a continuación se describen.

4.1.1. PIF autónomos, plurianuales y excepcionales

Chile

Chile ha contado con un PIF de carácter excepcional materializado en su Plan Integral de Lucha contra el Fraude, que surge de la Ley sobre Evasión y Elusión Tributaria de 18 de junio de 2001 y se extiende al período 2001-2005.

Aparte de la modificación de diversas leyes ¹⁷, el plan se orientó hacia seis grandes áreas: la obtención de mayores recursos para la Administración Tributaria, el fortalecimiento de las facultades de la Administración Tributaria, la adecuación Institucional del Servicio de Impuestos Internos y Tesorería, los nuevos planes de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, el perfeccionamiento de las leyes tributarias y la mayor eficiencia y trato más justo al contribuyente.

¹⁷ Entre éstas se encuentran el Código Tributario, la Ley sobre Impuesto a la Renta, el Impuesto a las Ventas y Servicios, la Ordenanza de Aduanas y las Leyes Orgánicas del Servicio de Impuestos Internos, de Aduanas y de Tesorerías.

España

España ha adoptado en la última década diversos modelos de planificación de la prevención y corrección del fraude, alternando planes plurianuales de carácter excepcional, planes estratégicos también de carácter plurianual y planes de control de alcance anual. De alguna forma, se puede afirmar que el modelo de planificación español de la lucha contra el fraude está sólo parcialmente consolidado. Dado que en la planificación plurianual han prevalecido los planes excepcionales (lo que constituye una excepción respecto a la generalidad de los países), se expondrá aquí todo el modelo, si bien algunos de los planes deberán tener cabida en apartados posteriores.

En España nos encontramos en los últimos años con los siguientes elementos básicos de planificación que afectan sustancialmente a la lucha contra el fraude:

a) Planes integrales de prevención y lucha contra el fraude, de carácter excepcional y específicamente referidos al fraude:

- “Plan de Lucha contra el Fraude” (1995). Era un plan de carácter horizontal (no restringido al área tributaria), aunque sólo se refería a determinados tipos de fraudes asociados a los impuestos estatales o a determinadas prestaciones públicas¹⁸. En materia tributaria se incluyeron un conjunto de programas que comportaban algún tipo de colaboración entre Administraciones, sobre todo en cuestiones de coordinación e intercambio de información¹⁹. Este plan no tenía vigencia predeterminada.

¹⁸ El plan se refería al fraude fiscal y aduanero, la economía sumergida, el fraude en los ingresos de la Seguridad Social, el fraude en las prestaciones de la Seguridad Social (fundamentalmente, prestaciones por incapacidad laboral transitoria y en las pensiones no contributivas), el fraude en las prestaciones por desempleo, el fraude en las prestaciones farmacéuticas y el fraude en las subvenciones y ayudas públicas.

¹⁹ Se incluyeron 21 medidas de intercambio de información de la Administración Tributaria con la Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Haciendas Locales, así como medidas de coordinación de actuaciones de control con estas mismas Administraciones.

- “Plan Bianual para la Mejora del Cumplimiento Fiscal y la Lucha contra el Fraude Tributario y Aduanero” (1996). Fue un plan elaborado más por motivaciones políticas, con ocasión de un cambio de gobierno, que un plan meditado que llegara a conclusiones diametralmente distintas a las del plan del año precedente.
- “Plan de Prevención del Fraude Fiscal” (2005). Es también un plan excepcional exclusivamente referido al fraude fiscal y, a diferencia de los anteriores, de ejecución interna dentro del ámbito de la AEAT. Aunque no se ha establecido un plazo de ejecución, en declaraciones públicas se ha manifestado que se trata de un plan pensado para cuatro años. Entre otras novedades, se puede destacar que es el plan que plantea con mayor profundidad la necesidad del reforzamiento de las alianzas institucionales de la AEAT con otras Administraciones Tributarias y organismos e instituciones²⁰.

b) Planes estratégicos de alcance general. Son planes de más amplio alcance, definitorios de los objetivos y misiones de la organización tributaria y que se refieren a muy diversas cuestiones operativas, organizativas, de medios, etc. Dentro de éstas, las que han tenido una particular relevancia son las relativas a la prevención y lucha contra el fraude fiscal. En los últimos años se han enunciado dos planes de este tipo:

- El “Plan de Modernización de la AEAT”. El plan, datado en febrero de 1998, no establece un plazo de vigencia y contiene, entre otras materias, un apartado específico de “Medidas para facilitar el cumplimiento voluntario” y otro sobre “El modelo de control del cumplimiento tributario”. Este último incluye un conjunto de criterios estratégicos para la definición de un nuevo

²⁰ Ello se hace con la finalidad de mejorar la información para el control, en especial en el sector inmobiliario, mejorar los procedimientos de selección, comprobación, investigación y recaudación, así como normalizar los sistemas de gestión y control entre las diferentes Administraciones Tributarias. El plan comprende el fraude como un fenómeno que trasciende al ámbito estricto de la Administración Tributaria, incluyendo un repertorio extenso de acciones en esta materia, entre las que cabe destacar la realización de convenios de colaboración en la lucha contra el fraude.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

modelo de control y un abanico de medidas en diversos campos relacionados con el control ²¹.

- El plan “Agencia Tributaria 2005”, elaborado en 2003 y quedando referido específicamente al período 2003-2005, tiene como objetivo establecer “las principales líneas de trabajo de la institución para los próximos años”. El plan analiza el entorno de los servicios de control tributario y aduanero y las formas e instrumentos del fraude ²², estableciendo criterios generales operativos y organizativos en la lucha contra el fraude (control en función del riesgo fiscal, orientación a la investigación de las actuaciones de control y la utilización intensiva de las nuevas tecnologías aplicadas al control tributario y aduanero, adaptaciones organizativas y coordinación del control, relaciones más estrechas con otras instituciones, etc.).

- c) Con vocación de plan estratégico pero referido exclusivamente al fraude, en el año 1999 se aprobó un Programa Director de Control Tributario de alcance cuatrienal (1999-2002) ²³. Este Programa

Director concretó los instrumentos ordinarios de planificación de la lucha contra el fraude de la AEAT en tres niveles:

- El Plan de Objetivos de la AEAT.
- El propio Programa Director de Control Tributario, que establece “el marco estratégico para elaborar los sucesivos planes de control anuales” y que ha de dotar “de coherencia y continuidad a los planes generales anuales”.
- Los Planes Anuales de Control Tributario.

El Plan Director estableció un marco de previsiones de desarrollo y evolución del escenario económico y social en el que habrían de desarrollarse las actuaciones de control en el período de alcance del mismo, incluyendo un resumen de la tipología de los fraudes más dominantes ²⁴, así como de los fraudes emergentes ²⁵. Igualmente determinó las principales líneas de actuación estratégica de la AEAT en sus actuaciones de control ²⁶ y, por

²¹ Planificación y coordinación de las actividades de control (que incluye como propuesta central la elaboración anual de un Plan General de Control de la AEAT), organización de los órganos de control (materia en la que destaca la organización del control mediante estratificación de los contribuyentes y la creación de unidades especiales de investigación y de auditoría informática), eficacia de los órganos de inspección, selección de contribuyentes, seguridad del procedimiento y garantías de los contribuyentes, control en el proceso de recaudación y control en materia de aduanas e impuestos especiales.

²² Se refiere específicamente a la economía oculta, a la planificación fiscal internacional, al uso de las nuevas tecnologías y los cambios en las técnicas del comercio, a la utilización de personas interpuestas y sociedades instrumentales, a las tramas de fraude organizado, nuevos cauces de circulación del dinero, nuevos productos financieros y realización de negocios jurídicos en abuso de norma tributaria, utilización indebida de grupos económicos, fraude a la propiedad intelectual e industrial, fraude en la subcontratación de obras y servicios y otras formas de fraude orientadas a la fase de recaudación.

²³ Se trata de una fórmula atípica, pues si por una parte no se anuncia como un plan excepcional, tiene pretensiones de servir de soporte a las bases estratégicas plurianuales del control tributario. La fórmula es tanto más atípica si se considera que se aprueba sólo un año después de haber sido elaborado por la Agencia un plan estratégico (el Plan de Modernización) que ya incluía las líneas básicas de la prevención y la lucha contra el

fraude. Este plan fue una fórmula fallida que careció posteriormente de continuidad.

²⁴ Se refirió de forma específica a la economía oculta, la ocultación de operaciones, la utilización de personas interpuestas, la utilización fraudulenta de la innovación financiera, a los fraudes que tienen su origen en los sistemas objetivos de determinación de rendimientos, a la utilización indebida de los grupos económicos y a la subcontratación con fines fraudulentos.

²⁵ Específicamente se refirió a los instrumentos vinculados con la internacionalización, las nuevas tecnologías y los cambios en las técnicas del comercio, al desarrollo y extensión de tramas de fraude organizado y al fraude a la propiedad intelectual e industrial.

²⁶ Éstas se desenvolvían en el marco de la colaboración (con otros Estados, con Administraciones Fiscales internas y con otros poderes públicos), el equilibrio (entre restablecer la disciplina fiscal y desincentivar el incumplimiento, entre la regularización de situaciones tributarias y la recaudación de las deudas generadas, entre la defensa de los intereses generales y los intereses legítimos de los contribuyentes y entre la defensa del interés directamente protegido y otros intereses dignos de protección), la responsabilidad, el comportamiento dinámico o proactivo (disponibilidad de la información, explotación de la información y desarrollo de las actuaciones de control) y la optimización de recursos (coordinación interna, adaptaciones organizativas, política de recursos humanos, métodos y procedimientos de trabajo, y política de inversiones).

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

último, los mecanismos de seguimiento del Plan Director ²⁷.

d) Los instrumentos de planificación anual:

- Los planes de objetivos que se definen como “la expresión básica y cifrada de los resultados que la Agencia Tributaria se propone alcanzar cada año, clasificados por áreas de actividad: objetivos generales (fundamentalmente recaudación líquida total), objetivos de mejora en la gestión de los tributos y objetivos de control del cumplimiento tributario” ²⁸.
- Los Planes de Control Tributario. Su origen es la Resolución de 27 de octubre de 1998 de la Presidencia de la AEAT, que creó la Oficina Nacional de Investigación del Fraude y ordenó la elaboración de un Plan General de Control Tributario anual como plan integral aglutinador de control de todas las áreas funcionales de la AEAT, superando la dispersión de planes de control de las diversas áreas funcionales existente hasta ese momento. Dicho plan, que sería público, debería determinar las áreas de riesgo fiscal de atención prioritaria y los criterios básicos de actuación en materia de control. Se trata, en definitiva, de engarzar la actuación de todas las áreas que tienen funciones en materia de control tributario bajo unas directrices y prioridades únicas. De forma sencilla se define como “el instrumento en el que se planifican anualmente las actuaciones que se van a desarrollar por los órganos de la Agencia Tributaria en materia de control tributario y aduanero” ²⁹. A partir del año 1999 se han ido elaborando anualmente los sucesivos Planes Generales de Control Tributario,

siendo objeto de publicación sus líneas directrices ³⁰.

Por otra parte, la obligatoriedad de aprobar los Planes de Control Tributario ha sido elevada al rango de Ley por el artículo 116 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria, estableciendo su carácter reservado, aunque ello no impida publicar los criterios generales que lo informen.

En la AEAT española cabe considerar respecto a la planificación de la lucha contra el fraude tres periodos:

- El que va desde la creación de la AEAT en 1992 hasta 1994, en el que la planificación se basaba exclusivamente en los planes anuales de control de cada una de las áreas (Inspección, Gestión, Recaudación y Aduanas e Impuestos Especiales), independientes entre sí y con un peso más señalado, por razones tradicionales recogidas en las normas reglamentarias, en el área de Inspección.
- El que se extiende entre los años 1995 y 1998, en el que se combinan los anteriores planes parciales con los criterios generales dimanantes de los planes de lucha contra el fraude de 1995 y 1996 y del Plan de Modernización de 1998.
- El que va desde 1999 hasta el momento actual, con dos niveles definidos y generales en la planificación de la lucha contra el fraude: un nivel superior de vigencia plurianual bajo diversas formas (Plan Director de Control entre 1999 y 2002, Plan Agencia 2005 -plan estratégico- entre 2003 y 2005 y Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005 -con un año de solapamiento- en adelante), y otro nivel de planificación anual mediante los Planes Generales de Control.

El cuadro de la figura IV resume lo que se acaba de indicar.

²⁷ Se concretaron en un informe anual, coordinado por el Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales, referido fundamentalmente a la evolución del escenario económico y social y de los cambios respecto de las previsiones iniciales del Programa Director, así como al grado de desarrollo de todas y cada una de las líneas directrices contenidas en el mismo y a los resultados conseguidos con su ejecución.

²⁸ Plan Agencia Tributaria 2005.

²⁹ Plan General de Control Tributario de 2005.

³⁰ Por ejemplo, el plan de 2005 contiene las líneas y criterios estratégicos de la lucha contra el fraude, las áreas de riesgo fiscal y las actuaciones prioritarias que se van a desarrollar en cada uno de los planes parciales que integran el Plan General de Control (Plan Parcial de Control de Inspección Financiera y Tributaria, Plan Parcial de Aduanas e Impuestos Especiales, Plan Parcial de Gestión Tributaria y Plan Parcial de Recaudación).

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

Años	Planes estratégicos		P. excepcionales	Planes anuales
	Generales	Específicos		
1992				Planes de área Planes de área Planes de área
1993				
1994				
1995			Plan 1995	Planes de área Planes de área Planes de área Planes de área
1996			Plan 1996	
1997			Plan 1996	
1998			P. modernización	
1999	P. modernización	P. director control		Plan general
2000	P. modernización	P. director control		Plan general
2001	P. modernización	P. director control		Plan general
2002	P. modernización	P. director control		Plan general
2003	P. Agencia 2005			Plan general
2004	P. Agencia 2005			Plan general
2005	P. Agencia 2005			Plan general
2006			Plan general	
			Plan 2005	Plan general
			Plan 2005	Plan general

Figura IV

4.1.2. PIF implícitos en planes estratégicos generales y plurianuales

Dentro de este modelo se sitúan también los países que a continuación se indican.

Bélgica

En Bélgica, la reforma Copérnico-Coperfin del SPFF (2001) es un programa estratégico de amplio espectro y realización plurianual (2002-2008) que comporta una reforma profunda de la organización, métodos de trabajo y estrategias de la Administración Tributaria y Aduanera belga.

Dentro de este plan estratégico se incluye un programa específico de “gestión de riesgos”. La organización de un nuevo sistema de gestión de riesgos se basa en tres principios estratégicos: el crecimiento del cumplimiento voluntario, la conversión de la gestión de riesgos en un factor estructurador de la Administración Fiscal, que va a determinar decisiones tanto organizativas como operativas, y la transparencia de la política administrativa interna y externa, de los motivos de selección de contribuyentes y de los resultados.

Colombia

En Colombia fue aprobado el Plan Estratégico de la DIAN 2003-2006 con la finalidad de contribuir al cumplimiento del objetivo “Crecimiento Económico Sostenible” contenido en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” del periodo 2003-2006.

Los objetivos marcados para el plan son mejorar la eficiencia fiscal de la DIAN y fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Dentro del primer objetivo se establece la intención de reducir los niveles de evasión tributaria, elusión y contrabando. Hay una particular referencia al desarrollo de políticas concertadas entre los diferentes sectores de gobierno que rigen la actividad económica, los organismos multilaterales y los entes privados, “con el fin de lograr el establecimiento de una red inteligente de cruces de información que permita un seguimiento más cercano al desarrollo de los agentes económicos”. Paralelamente se pretendió generar la confianza de los ciudadanos en la labor de la DIAN.

En relación con el objetivo de fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, se fijaron criterios orientados a la simplificación del sistema tributario y una mejor estructuración de los programas de control.

El Plan se desarrollaba en “proyectos” enmarcados dentro de tres “estrategias”: Estrategia Plan de Desarrollo Institucional, Estrategia Plan de Producción y Estrategia Plan de Supervisión y Control.

Costa Rica

La DGT cuenta con un plan estratégico con vigencia en el período 2005-2008 que se define en torno al principio fundamental de “facilitar y promover el cumplimiento voluntario de los contribuyentes”.

El plan contiene cinco “pilares estratégicos”³¹, cada uno de los cuales tiene su propio desarrollo. Entre los mismos, el de Control tributario es el que más se relaciona con el objeto de esta guía.

³¹ 1. Control tributario, 2. Servicio al ciudadano, 3. Potencial humano, 4. Innovación tecnológica, 5. Organización y rendición de cuentas.

Las líneas estratégicas definidas para la elaboración de los planes anuales de control tributario de la DGT son el control integrado (actuaciones que alcanzan a todos los tributos y obligaciones), la combinación de controles extensivos e intensivos, el control en función del riesgo fiscal, el control basado en la explotación de la información y el impulso a la investigación del fraude complejo.

Eslovenia

En Eslovenia existe un plan estratégico general para el período 2005-2008³². Si bien no es un plan específico referido al control tributario, contiene elementos positivos y acciones en este campo. El plan define tres objetivos estratégicos para la DURS: maximizar el cumplimiento voluntario, conseguir una eficiente, adaptable y eficaz organización y un sistema de información seguro y lograr una efectiva cooperación con las instituciones y expertos de otras Administraciones Públicas.

El plan tiene como objetivo servir de base obligatoria para la planificación operativa en el período a que hace referencia, así como para poder fundamentar la evaluación del grado de consecución de los objetivos al final de dicho período.

Dentro del marco general del objetivo estratégico primero (maximizar el cumplimiento voluntario), que es el que conecta con la materia de este estudio, se incluyen objetivos de segundo nivel asociados al control tributario. Así, la estrategia I.2 de maximizar la recaudación tributaria contempla el objetivo de la eficiencia de las medidas contra las demoras en el ingreso o el impago de las deudas, y en la estrategia I.3 se recoge el objetivo de prevenir y descubrir los fraudes asociados a actividades criminales y otras violaciones de las normas fiscales, etc.

³² Al menos hubo otro en 2001-2004.

República de Irlanda

El IR-RI irlandés cuenta con un plan estratégico general para el período 2005-2007. Algunos aspectos destacables del plan son:

- Su principal atención está dirigida a la mejora del cumplimiento voluntario y la maximización de la recaudación tributaria, lo que se persigue mediante una alta calidad de los servicios y la aplicación de sofisticados modelos de análisis de riesgos dirigidos a combatir los incumplimientos.
- El plan hace un breve pero interesante análisis del entorno económico, poblacional, internacional, legislativo, tecnológico, etc. de la fiscalidad, exponiendo algunos retos a los que se enfrenta la Administración Tributaria, como son los relativos a la planificación fiscal abusiva.
- El plan expone un modelo de riesgos que gradúa la intervención del control atendiendo a tres segmentos de contribuyentes: los que son siempre o generalmente cumplidores (bajo riesgo), los que incumplen en ocasiones (medio riesgo) y los que son habitualmente no cumplidores (alto riesgo).
- El plan desarrolla varias estrategias que se traducen en un conjunto de objetivos concretos. Las estrategias que nos interesa mencionar son las de facilitar y animar al cumplimiento voluntario, que se materializa en 10 objetivos u "outputs", y la de enfrentarse y reducir la evasión y el incumplimiento, con 8 objetivos subordinados.

México

Existe un plan estratégico del SAT 2004-2006 de alcance global (no sólo referido a la prevención y corrección del fraude).

Este plan incluye cuatro objetivos fundamentales, asociados cada uno de ellos a un indicador. Los dos primeros objetivos se refieren a las materias tratadas en esta guía. Éstos son los de facilitar y motivar el cumplimiento

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

voluntario, al que se asocia un indicador que relaciona la recaudación voluntaria con la recaudación potencial, y el de combatir la evasión, contrabando e informalidad, al que se asocia el indicador determinado por la relación entre la recaudación y la recaudación potencial.

Con objeto de dar cumplimiento a los cuatro objetivos generales se han definido once iniciativas estratégicas. Entre las mismas afecta directamente al control tributario la número 4: "Mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza". A cada uno de estos objetivos se asocian "proyectos" y se determinan áreas responsables. Estos "proyectos" son el rediseño integral del proceso de control y combate a la evasión (detección de tendencias de evasión), la administración de riesgos de comercio exterior, el desarrollo del modelo de estimación del potencial recaudatorio y el potencial auditable, el perfil de riesgo del contribuyente y el proyecto denominado Elusión Fiscal.

Nicaragua

En Nicaragua se elaboró un plan estratégico 2005-2008 de la Dirección DGI-NI. La finalidad era "impulsar el cambio y la modernización en todos los ámbitos institucionales, mediante la realización de un esfuerzo integral, con nuevos objetivos y metas estratégicas, que generen efectos y resultados positivos en la eficiencia y eficacia organizacional".

El sistema contempla la definición de los objetivos estratégicos de la DGI-NI en este período, que informarán la elaboración de los planes operativos anuales que el propio plan prevé.

El plan incluye cuatro objetivos estratégicos, de los que el segundo (Fortalecer los procesos sustantivos de registro, recaudación, fiscalización, cobranza y asistencia) se refiere parcialmente al objetivo de este trabajo.

Cada "objetivo estratégico" se desagrega en "metas estratégicas". En el objetivo mencionado se incluye la meta de "Implementar el nuevo enfoque de fiscalización", basado en acciones tales como potenciar la fiscalización inteligente, desarrollar aplicaciones que faciliten la labor

de fiscalización, modernizar el sistema de control de gestión de la acción fiscalizadora, contar con un almacén de datos para uso de fiscalización y desarrollar e implementar un sistema de habilitación de facturas.

Nueva Zelanda

La planificación estratégica del IR-NZ queda reflejada en el "Statement of Intent 2005-2008". En la misma se establece como objetivo primario promover el bienestar de los neozelandeses, siendo objetivos intermedios la financiación de los programas públicos consiguiendo que los ciudadanos realicen los pagos que les correspondan.

El "Statement of Intent 2005-2008" sigue en el tiempo al "Inland Revenue's Business Plan" incluido en el documento "The Way Forward 2001 Onwards", que se enuncia como un plan general sin vencimiento explícito, conteniendo muchas cuestiones en común con el plan posterior.

El "Statement of Intent 2005-2008" define un marco para mejorar el cumplimiento voluntario, que incluye la simplificación y mayor eficacia de los procedimientos tributarios, la creación de un entorno que promueva el cumplimiento y mejorar la formación de los funcionarios.

Entre otras cuestiones, cabe llamar la atención sobre los siguientes puntos:

- Entre las estrategias y planes para mejorar el cumplimiento voluntario se hace particular énfasis en la mejora de la función inspectora o verificadora, que pone el acento en las áreas de alto riesgo y en el uso de las tecnologías.
- El plan describe las áreas de riesgo más relevante sobre las que incide en mayor medida el control.
- El modelo que asocia atención del control y grado de cumplimiento coincide con el utilizado por la ATO australiana.
- El plan incluye un capítulo para el análisis del entorno económico, internacional, poblacional, de

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

diversidad étnica, de estructura familiar, etc. en que se desenvuelve el trabajo del IR.

Perú

En Perú se aprobó en 2003 el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2004-2006 de la SUNAT.

El objetivo estratégico general planteado para el ejercicio 2004-2006 es “mejorar el cumplimiento voluntario y ampliar la base tributaria, fortaleciendo las acciones de lucha contra la evasión y el contrabando y facilitando el comercio exterior”.

Son características relevantes de este plan:

- Cuenta con un análisis del entorno económico, jurídico, internacional, tecnológico, etc.
- Se establecen ocho prioridades para el período 2004-2006, entre las que se encuentran el uso de la información para el fortalecimiento de las acciones de fiscalización, la fiscalización coordinada, la lucha contra el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías y el control de ingreso y salida de mercancías. El plan incluye diagnósticos respecto a la situación de partida en estos puntos, dentro de los cuales se mencionan algunas medidas.
- El plan incorpora los cuadros de financiación de las actividades comprendidas en el mismo, bajo el planteamiento de recursos a cambio de resultados.
- Subordinados al Plan Estratégico Institucional (PEI) 2004-2006 se establecen Planes Operativos Institucionales (POI) de alcance anual. El POI 2005 incluye indicadores y metas en relación con los ingresos tributarios, la recaudación aduanera, la prevención y represión del contrabando, la fiscalización aduanera y la fiscalización de tributos internos.
- El POI 2005 se desarrolla en un marco de estrategias operativas tendentes a:

- Incrementar la sensación de riesgo entre los contribuyentes con la segmentación de contribuyentes, auditorías permanentes a grandes contribuyentes, masificación de la fiscalización para los medianos y pequeños contribuyentes, generación de mecanismos para la sanción efectiva al evasor y cierre de vacíos legales para evitar la elusión.
- Generar una conciencia tributaria que promueva la formalización de las actividades económicas con el fortalecimiento de la imagen institucional, la realización de acciones de integración a la comunidad y a la sociedad civil, la educación y responsabilidad social y la difusión del quehacer tributario.
- Proveer de servicios y soluciones de calidad a través de la innovación y el mantenimiento de procesos y tecnología, así como brindar información para la toma de decisiones que mejoren la eficiencia de la SUNAT (soporte tecnológico y de telecomunicaciones) con el desarrollo de proyectos de inteligencia de negocios, desarrollo del gobierno electrónico, mejora de la infraestructura tecnológica y de comunicación y mejora en el nivel del servicio a usuarios.

Reino Unido

En el Reino Unido, el “Agreement 2005-06 to 2007-08” establece los compromisos del recientemente creado HMRC ³³. Se trata de un plan de mínimos de alcance global que fija los tres objetivos básicos de la organización para el período mencionado.

De estos tres objetivos y en el marco del tema aquí tratado, hay que destacar el primero, referido a la mejora del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

³³ El HMRC se creó en abril de 2005 por fusión del HM Customs and Excise y el Inland Revenue.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

Uruguay

En Uruguay, el 23-9-2005 se firma el “Compromiso de gestión” entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la DGI-UR para el período 2005-2006, que se relaciona con los recursos presupuestarios de los que se dota a la DGI-UR para llevar adelante el plan de modernización de la organización. El Compromiso de gestión incluye un anexo explicativo que constituye realmente un plan estratégico general para el período indicado.

Las características más destacables de este plan son:

- Se establecen metas en seis ámbitos, entre los que se encuentra el de “control del cumplimiento, reducción del informalismo y lucha contra el fraude y la evasión”, que constituye realmente un plan de objetivos de control fiscal.
- En materia de lucha contra el fraude y el incumplimiento fiscal se pretende incrementar la percepción de riesgo en los contribuyentes, detectando y sancionando a quienes incurran en incumplimientos y fraude.
- Las actuaciones de la DGI-UR que persiguen los objetivos de control del cumplimiento y lucha contra el fraude para el año 2005 y 2006 se estructuran con arreglo a las actividades (que se explican en el documento) de control selectivo, intensivo y de investigación, control extensivo, control del censo de contribuyentes y gestión de cobro de deudas tributarias.
- Al plan se unen “fichas de indicadores” con indicación de responsables, metas, fórmulas, antecedentes, fuentes de verificación y observaciones y, en algunos casos, las salvaguardas, idea esta última destacable y no frecuente en los planes de este tipo.

Estados Unidos

En Estados Unidos hay un plan estratégico para el período 2005-2009, constituyendo el plan general de referencia para las actividades del IRS en el período citado.

- Se incluye un análisis de entorno para el plan (que puede aplicarse específicamente a las materias asociadas al control tributario). Éste incluye cambios legislativos, preeminencia de Internet en las comunicaciones, prevalencia y complejidad de la elusión fiscal abusiva, diversificación de la población, globalización, terrorismo, aspectos relacionados con el personal del IRS, etc.
- Dentro de los tres grandes objetivos generales del plan se incluye el de mejorar la aplicación de las normas fiscales, con especial atención a las sociedades y personas físicas de altas rentas que participan en transacciones que comportan elusión fiscal abusiva.
- Son objetivos específicos del plan desalentar e impedir el incumplimiento fiscal, con particular atención a las sociedades y personas físicas de alta renta, asegurar que los abogados, contables y otros profesionales cumplen los estándares y siguen la ley, detectar e impedir las actividades fiscales y financieras de carácter criminal y desalentar los abusos relacionados con las exenciones fiscales y las entidades gubernamentales. Para cada objetivo el plan define las estrategias básicas que realmente se traducen en líneas de trabajo pertenecientes a áreas concretas de actividad.

4.1.3. PIF implícitos en planes de alcance anual

Argentina

Argentina cuenta con un “Plan de Gestión de la AFIP” de alcance anual (el de 2005 fue el cuarto de su tipo) que por mandato legal se tiene que aprobar anualmente.

Se trata de un plan anual de objetivos. Esto no impide la inclusión de objetivos estratégicos que, aunque no se enuncian expresamente como de alcance plurianual, se pueden incluir en este apartado.

El Plan de Gestión es un plan general que afecta a todas las áreas de actuación de la AFIP y no sólo a la lucha contra el fraude. No obstante, incluye objetivos específicos en materia de prevención y lucha contra el fraude en el ámbito de la gestión recaudatoria, del fomento del cumplimiento voluntario y de la lucha contra la evasión, el contrabando y el empleo no registrado.

Australia

Desde 2002-2003 se aprueba en Australia por la ATO anualmente un “Compliance program”. La enunciación de estos planes surgió como complemento de la reforma de la imposición sobre la renta.

Aunque el alcance de estos planes es anual, se definen en los mismos, de forma reiterada, determinados objetivos estratégicos

El “Compliance program” es uno de los cinco subplanes que integran el “Tax Office Plan”. Desde el punto de vista de su presentación formal, el “Compliance program” australiano es uno de los mejores ejemplos de cómo articular y razonar los planes de lucha contra el fraude, convirtiéndose en referencia obligada en el desarrollo de este tipo de planes:

- Se trata de planes de carácter específico, dirigidos a las diversas cuestiones implicadas en el cumplimiento voluntario (prevención y corrección del fraude).
- Los planes basan las actividades de control en un modelo de riesgos que determina la intensidad de las actuaciones. La intensidad de las verificaciones es creciente a medida que aumenta el riesgo. Éste se relaciona con la naturaleza de los contribuyentes, desde las organizaciones gubernamentales y las no lucrativas (el menor riesgo) a las grandes empresas y personas físicas de elevados patrimonios (mayores riesgos), pasando por las personas físicas, las empresas de muy reducida dimensión y las pequeñas y medianas empresas. Este enfoque se complementa con otros análisis que incluyen controles masivos sobre los contactos que los contribuyentes tienen con la ATO en materia de registro en el sistema, entrega de información, presentación de declaraciones y realización de pagos.
- El plan se desarrolla de forma separada para cada uno de los segmentos de contribuyentes considerados: personas físicas, empresas de muy reducida dimensión, pequeñas y medianas empresas, grandes empresas, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones gubernamentales. A través de un desarrollo extenso y muy sistematizado, se realiza un análisis de contenido y significación para cada uno de estos segmentos, teniendo en cuenta el perfil de su modelo de cumplimiento, las estrategias de control, las líneas y acciones prioritarias, los principales riesgos y resultados, etc.
- El plan incluye un apartado referido a los asesores fiscales y otros representantes de los contribuyentes.
- Por último, son tratados de forma independiente determinados aspectos que no se relacionan exclusivamente con un sector de contribuyentes, sino que requieren la participación de dos o más. Estos son los relativos a los temas internacionales, a la planificación fiscal agresiva y a las formas más graves de fraude.

Venezuela

En Venezuela se han aprobado en los últimos años los denominados Plan Evasión Cero y Plan Contrabando Cero. Tienen un alcance anual y presentan el carácter de planes excepcionales de lucha contra el fraude. Son cuestiones destacables en estos planes las siguientes:

- En el Plan Evasión Cero 2006 se establecen como objetivos generales básicos: desarrollar la economía productiva, alcanzar la sostenibilidad fiscal y aumentar y diversificar la recaudación no petrolera ³⁴.
- El Plan 2006 determina como objetivo específico del proyecto la disminución de la evasión fiscal en dos puntos porcentuales con respecto al año anterior (del 40 al 38%, considerando la relación entre la recaudación real y el ingreso potencial).
- El plan especifica un conjunto de doce acciones a llevar a cabo por el SENIAT, con determinación de la división responsable e indicadores cuantificados y trimestrales de la actividad prevista.
- Existe una determinación presupuestaria-financiera de cada una de las acciones.
- Existe, además, un programa de “contrabando cero”, con similar estructura y 14 acciones.
- El plan se apoya en un conjunto de criterios o directrices: mayor acercamiento entre el sector privado y la Administración Tributaria, instrumentación de instancias de defensa de los derechos de los contribuyentes, calificación como contribuyentes especiales a las personas naturales, jurídicas y entes gubernamentales, conceptualización del contribuyente como socio del Estado y como aliado de la Administración Tributaria, sustitución del modelo de fiscalización inductivo por un modelo deductivo, selectivo y no discrecional, aplicación de medidas

³⁴ La documentación del plan menciona otros objetivos, como son el de disminuir la evasión y elusión fiscal, fortalecer el potencial humano de la institución, aumentar la eficiencia de los actos administrativos, mejorar las condiciones físicas de las áreas de trabajo y la percepción de los contribuyentes y usuarios acerca de las funciones de la Administración Tributaria.

de intimación judicial a contribuyentes morosos, control y verificación del Régimen de Apoyo en las bases de datos de organismos públicos y privados, vigilancia del Régimen de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo, notificación efectiva y eficiente de los actos de la Administración Tributaria, fiscalizaciones basadas en la auditoría de los sistemas informáticos de los contribuyentes, desarrollando el modelo de unidades especializadas de fiscalización, atención obligatoria de las denuncias documentadas y modernización integral del servicio aduanero.

4.2. Las estrategias generales de los planes

4.2.1. El enfoque de los planes

En la generalidad de los planes analizados, el enfoque preventivo se abre camino cada vez con mayor fuerza, hasta el punto de que gran parte de las políticas de fomento del cumplimiento voluntario ponen mayor énfasis en la disuasión que en las funciones correctivas. No es necesario mencionar caso por caso, dadas las profundas coincidencias en el desarrollo de políticas de simplificación tributaria, reducción de los costes indirectos de la imposición, educación fiscal, otorgamiento de facilidades para el pago tributario, transparencia de la información tributaria sobre los contribuyentes y de los criterios utilizados por la Administración, la utilización de las nuevas tecnologías para la presentación de declaraciones y múltiples relaciones con los ciudadanos, la reducción de los niveles de litigiosidad, desarrollo de nuevos cuadros de derechos y garantías de los contribuyentes, creación de instancias de defensa del contribuyente, desarrollo de sistemas de calidad, incremento de la percepción de los riesgos del fraude mediante el desarrollo de los sistemas de información, etc.

Sin que constituya una excepción a lo anterior y por dejar citado un caso concreto, cabe mencionar la evolución experimentada en España en este proceso. En España, como en otros muchos países, los planes han reflejado este deslizamiento hacia enfoques más preven-

tivos. Todos los planes antes analizados han contenido medidas tanto de carácter preventivo como de corrección, con una incidencia creciente en las primeras.

En el PIF de 1995 se incluían algunas medidas que pretendían disminuir la presión fiscal indirecta (desarrollo de las Oficinas del Contribuyente, fomento de la colaboración social en la gestión tributaria, desarrollo del programa INFORMA³⁵, de las consultas vinculantes, información sobre los derechos y garantías de los contribuyentes, agilización en la resolución de recursos y reclamaciones).

El PIF de 1996 hacía ya un planteamiento más ambicioso, indicándose que “la disminución de la presión fiscal indirecta que la complejidad de la norma o la dificultad de su cumplimiento pueden comportar para el contribuyente, constituye una de las líneas estratégicas básicas para una adecuada política en la prevención del fraude fiscal”. Se previó en consecuencia la aprobación de una Ley que regulara los derechos y garantías de los contribuyentes, potenciar los servicios de información y asistencia al contribuyente, reforzar los mecanismos y procedimientos necesarios para ayudar a los contribuyentes a cumplimentar sus declaraciones tributarias, prestar una asistencia integral al contribuyente orientada hacia una filosofía de “ventanilla única”, acercar la Administración Tributaria a los ciudadanos mediante el envío de la información necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales ante cambios normativos de especial significación, incorporar nuevas tecnologías en los mecanismos de comunicación entre la Administración Tributaria y los ciudadanos, simplificar los modelos de declaración, autoliquidaciones y declaraciones informativas, reducir los plazos de las devoluciones tributarias y racionalizar la política en materia de aplazamientos de pago, flexibilizando y ampliando los supuestos de concesión de los mismos.

La evolución entre los años 1996 y 2005 en los servicios prestados por la AEAT ha sido destacable. El PIF de 2005, que explícitamente se denomina “Plan de Prevención del Fraude Fiscal” y quiere poner el acento en este particular enfoque, ya fija como principal objetivo “mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal”. Las medidas que contiene son de mejora y plantean nuevas

³⁵ Se trata de un programa que permite a los contribuyentes conocer a través de Internet los criterios utilizados por la Administración en la interpretación de las normas fiscales.

líneas de trabajo (mejora del programa INFORMA, programas de ayuda para la llevanza de los libros de registro fiscales, apoyo a los emprendedores que inician actividades económicas, reducción de la litigiosidad, etc.).

4.2.2. La periodicidad de los planes

El alcance temporal de los planes varía notablemente de unos a otros países, yendo desde los de alcance anual hasta los siete años del plan belga. Las vigencias más frecuentes, sin embargo, son las de cuatro y tres años. El detalle de estos datos, por orden de duración, es el siguiente:

- En Argentina, el “Plan de Gestión de la AFIP” tiene alcance anual, aunque cada año debe aprobarse obligatoriamente.
- En Australia, los “Compliance Program” tienen alcance anual, pero se aprueban cada año desde 2002-2003.
- En Venezuela se han aprobado en los últimos años los denominados Plan Evasión Cero y el Plan Contrabando Cero, que se enuncian con alcance anual.
- En Uruguay, el “Compromiso de gestión” tiene vigencia en el período 2005-2006.
- La República de Irlanda cuenta con un plan estratégico general para el período 2005-2007.
- En México, el plan estratégico del SAT está establecido para el período 2004-2006.
- En Perú, el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la SUNAT se ha establecido para el período 2004-2006.
- En el Reino Unido, el “Agreement 2005-06 to 2007-08” se refiere al plazo de dos años mencionados.
- En Costa Rica, el plan estratégico se define para el período 2005-2008.
- En Eslovenia existe un plan estratégico general para el período 2005-2008.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

- En Nicaragua, el plan estratégico de la DGI-NI se establece para el período 2005-2008.
- En Nueva Zelanda, el “Statement of Intent” se ha establecido para los años 2005-2008, mientras que el anterior “Inland Revenue’s Business Plan” de 2001 carecía de vencimiento.
- En España, el “Plan de Prevención del Fraude Fiscal” de 2005, aunque no ha establecido un plazo de ejecución, en declaraciones públicas se ha manifestado que se trata de un plan pensado para cuatro años.
- En Chile, el Plan Integral de Lucha contra el Fraude se extiende al período 2001-2005.
- En Estados Unidos el plan estratégico se establece para el período 2005-2009.
- En Bélgica, el plan Coperfin se establece para un período largo de realización de siete años (2002-2008).

4.2.3. Objetivos e indicadores de cumplimiento e impacto

En relación con esta materia, el análisis de los distintos planes lleva a las siguientes conclusiones:

- No todos los planes determinan de forma explícita indicadores o metas de cumplimiento cuantificados.
- El grado de desarrollo de los indicadores es muy desigual: en ocasiones se incluye un número muy reducido de indicadores; en otras, cuadros muy desagregados con objetivos parciales por áreas de actividad (mejora del cumplimiento y control tributario).
- La terminología utilizada al respecto difiere abiertamente de unos a otros países.
- En determinados casos, los objetivos cuantificados se establecen como contrapartida obligada de acuerdos

o medidas que comportan financiación adicional a la Administración Tributaria.

- La mayor parte de los indicadores utilizados pueden ser clasificados en tres grandes grupos: los relacionados con los resultados recaudatorios (incrementos de la recaudación, relación entre la recaudación real y la potencial, etc.), los que se refieren a conductas de los contribuyentes (porcentaje de declaraciones presentadas en plazo, etc.) y los que reflejan actuaciones de la Administración (número de regularizaciones por inspector, etc.).
- Aunque es deseable, en muy pocos casos se incluyen notas técnicas o metodológicas para el cálculo de los indicadores.
- Por último, no todos los planes incorporan cuadros de responsables y calendarios de los objetivos parciales.

La siguiente relación puede dar una idea del abanico de opciones que pueden encontrarse en la práctica:

- En Argentina, el “Plan de Gestión de la AFIP” diferencia un conjunto de “objetivos estratégicos”, dentro de los “objetivos específicos” y, en relación con cada uno de éstos, una serie de “indicadores” (objetivos cuantificados) e “iniciativas” (acciones programadas en el tiempo con mención al área responsable).
- En Australia, los “Compliance Program”, de naturaleza más programática, expresan detalladamente las líneas de actuación y objetivos en relación con los diversos tipos de contribuyentes y proporcionan información cuantificada a posteriori sobre los resultados alcanzados, pero no incluyen indicadores previsionales y objetivos cuantificados.
- El plan estratégico de Costa Rica define siete metas mínimas, indicadores de cumplimiento y calendarios de ejecución.
- En Chile, el Plan Integral de Lucha contra el Fraude determina metas de cumplimiento en términos de aumento de la recaudación tributaria por tributos internos, estableciéndose una metodología de normalización que permita el seguimiento

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

de los incrementos recaudatorios atribuibles a una mejor gestión y lucha contra el fraude.

- En Eslovenia, el plan estratégico general para el período 2005-2008 determina un conjunto de indicadores para cada uno de los objetivos, aunque no cuantifica objetivos numéricos concretos respecto a los mismos.
- En España, aunque los distintos planes han contenido objetivos genéricos, en ninguno de los casos se han establecido objetivos cuantificados.
- En Estados Unidos, el plan estratégico del período 2005-2009 establece parámetros y ratios para la medida del éxito en la mejora del cumplimiento fiscal ³⁶. El plan incluye además una relación de los sistemas de evaluación del cumplimiento de los programas, desde las evaluaciones estratégicas de las divisiones del IRS hasta los informes del “Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA)” o del General Accounting Office (GAO), encuestas internas y externas, etc.
- En la República de Irlanda, el plan estratégico general para el período 2005-2007 establece para cada uno de los objetivos de segundo nivel diversos indicadores de rendimiento con metas cuantificadas. Entre estos indicadores se incluyen algunos que realmente suponen concretar acciones que tienen que estar terminadas en un plazo determinado ³⁷.
- En México, el plan estratégico del SAT 2004-2006 incluye un objetivo 10 denominado “Integrar la planeación, seguimiento y evaluación de las actividades cotidianas y estratégicas en todas las áreas del SAT, definiendo e implementando las estructuras humana y tecnológica necesarias para ello”. Es decir, el propio plan asume el concepto de planificación integral de las actividades del SAT, con la finalidad de conocer la operatividad del

³⁶ El porcentaje de deuda declarada en plazo, el porcentaje de declaraciones presentadas en plazo, el porcentaje de ingresos realizados en plazo, y otros similares.

³⁷ Es el caso, por ejemplo, de la realización de ciertos estudios sobre los factores que determinan el cumplimiento, sobre cargas administrativas o satisfacción de los ciudadanos. En otros casos se trasladan al ámbito de los indicadores criterios de actuación de las unidades controladoras.

sistema de planificación, actualizar o corregir los objetivos y metas del plan estratégico, evaluar periódicamente el cumplimiento, seguir y evaluar los distintos programas y proyectos de la planeación estratégica, establecer indicadores de desempeño y gestión, etc. El proyecto prevé la integración de técnicas específicas en esta función de evaluación y seguimiento de los planes, como son las del Balanced Scorecard (BSC), la utilización del Cuadro de Mando Integral (CMI) y la depuración, definición y reestructuración de los esquemas de medición del SAT.

- En Nicaragua, el Plan estratégico 2005-2008 de la DGI-NI prevé la elaboración de Planes Operativos Anuales que serán evaluados con indicadores que permitan medir los avances alcanzados y tomar las medidas correctivas oportunas.
- En Nueva Zelanda, el “Statement of Intent 2005-2008” establece objetivos cuantificados, con descripción de los distintos objetivos perseguidos, los indicadores de eficacia y los resultados esperados³⁸.
- En Perú, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2004-2006 de la SUNAT incorpora un cuadro de objetivos cuantificados para cada uno de los tres años de su duración, así como la financiación de las actividades a realizar en relación con cada uno de ellos ³⁹.

³⁸ Por ejemplo, y respecto a las auditorías fiscales se establece el compromiso de asegurar que al menos el 85% de los casos finalizados cumplan los estándares de calidad establecidos, se estipulan objetivos de resultados económicos por hora de la actividad auditora, plazos para completar los procedimientos, etc.

³⁹ En concreto, para las actividades relacionadas directamente con la prevención y corrección del fraude, se consideran objetivos específicos en relación con seis actividades: asegurar la correcta y oportuna recaudación de los tributos internos a través de un efectivo control de la deuda tributaria y del proceso de cobranza (el control de la deuda y cobranza), incrementar la sensación de riesgo entre los contribuyentes a través de una correcta y oportuna sanción del incumplimiento de las obligaciones tributarias (fiscalización), optimizar la calidad de los servicios brindados a los contribuyentes y usuarios de comercio exterior y ampliar su cobertura (servicios al contribuyente), mejorar la efectividad de la prevención y la represión del contrabando (prevención y represión del contrabando), optimizar el proceso de control operaciones de comercio exterior

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

- En el Reino Unido, el “Agreement 2005-06 to 2007-08” contiene cinco objetivos cuantificados relacionados con el nivel de cumplimiento tributario. Existen unas notas técnicas que aclaran conceptos y metodología en relación con los anteriores objetivos.
- En Uruguay, el “Compromiso de gestión”, asociado a la provisión de recursos presupuestarios a la DGI-UR para llevar adelante el plan de modernización de la organización, establece objetivos cuantificables a alcanzar por el organismo en el período de vigencia del acuerdo, así como sus respectivos indicadores.
- En Venezuela, los Planes Evasión Cero y Contrabando Cero determinan como objetivo específico del proyecto el disminuir la evasión fiscal en dos puntos porcentuales con respecto al año anterior (del 40 al 38%, considerando la relación entre la recaudación real y el ingreso potencial).

4.2.4. Publicidad e información

En el momento actual, el vehículo por excelencia para proporcionar información sobre el contenido y desarrollo de los planes de forma que trascienda más allá de los medios de comunicación del propio país es Internet. En relación con esta materia hay que destacar lo siguiente:

- a) Aunque hay algún país que no proporciona información por esta vía o la muestra de forma fraccionaria o muy resumida, la mayor parte de los países incluyen en Internet información suficiente sobre sus planes. Es el caso, por ejemplo, de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Eslovenia, España, República de Irlanda, México, Nicaragua, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido, Uruguay, Estados Unidos y Venezuela. No obstante, la relevancia dada a esta materia en los respectivos

(fiscalización y recaudación aduanera) e implementar un modelo integrado, tanto de control como de servicio tributario y aduanero, sustentado en la integración eficiente de los procesos de apoyo (integración y modernización de la Administración Tributaria y Aduanera del Perú).

portales de Internet es desigual: desde enlaces en la primera página hasta ubicaciones a las que sólo se puede llegar con un cierto esfuerzo.

- b) Costa Rica prevé la publicación del plan estratégico y de los planes operativos en el sitio Web del Ministerio de Hacienda. Lo mismo ocurre en el caso de Uruguay.
- c) No es frecuente proporcionar información de seguimiento de la ejecución de los planes, aunque hay excepciones, entre las que cabe destacar Australia, donde se publican en Internet y actualizan los resultados de los “Compliance Program”, y Chile, donde figura en Internet la rendición de cuentas, elaborada en abril de 2005 por la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos.

4.3. Los estudios preparatorios de los planes

4.3.1. Los estudios sobre cuantificación del fraude

Aunque, por las razones antes expuestas, son pocos los países que proporcionan información relativa a la cuantificación del fraude, es posible constatar algunos ejemplos en el ámbito de las Administraciones iberoamericanas⁴⁰.

El caso de Bolivia

En Bolivia se han realizado trabajos de estimación del fraude en el IVA partiendo de la metodología propuesta por el FMI. Se trata de calcular el IVA potencial por métodos macroeconómicos y compararlos con el IVA recaudado⁴¹.

⁴⁰ Se sigue en este punto la información proporcionada por la representación de los diversos países en el Encuentro de Antigua.

⁴¹ La evasión así estimada ha sido del 29,6% para el año 2005.

El caso de Chile

En Chile, que cuenta con antecedentes de estudios en materia de evasión tributaria ⁴², se han utilizado últimamente indicadores de la reducción de la tasa de evasión derivados de la Ley de Lucha contra la Evasión Tributaria (19 de junio de 2001).

El sistema parte de la recaudación tributaria del año 2000, momento en el que la evasión se estimaba en el 24%, y compara las recaudaciones efectivas de los siguientes años con las que derivarían del mero efecto del crecimiento económico sobre el año base, entendiéndose que la diferencia entre unas y otras es consecuencia de las medidas antifraude adoptadas por la Ley. Esta diferencia se compara con los objetivos de mayor recaudación establecidos en la Ley para analizar el grado de cumplimiento de este objetivo ⁴³.

El caso de España

España ha optado por no incluir estimaciones del fraude en sus PIF, debido fundamentalmente a las dificultades metodológicas asociadas a dicho proceso. Sin embargo, en el seno de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude se han desarrollado estudios tendentes a la elaboración de indicadores relativos a la evolución y otras características del fraude, como es la eficacia de los sistemas de control del mismo. Entre dichos estudios cabe mencionar:

- a) Estudios sobre el efecto inducido en el comportamiento de los contribuyentes por las actuaciones de control.

⁴² Véase, por ejemplo, Patricio Barra y Michael Jorratt **Estimación de la evasión tributaria en Chile**, Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos, junio de 1999.

⁴³ Con los datos acumulados del período 2001-2004, la “menor evasión”, diferencia entre los incrementos de recaudación real y de la potencial sobre el año base, fue del 161% del objetivo marcado por la Ley.

Los estudios de este tipo pueden abordarse desde dos perspectivas diferentes aunque complementarias: estudios sobre el efecto inducido global y sobre los efectos en los contribuyentes sometidos a investigación fiscal.

El “efecto inducido global” es el derivado de las actuaciones de control en la evolución del cumplimiento voluntario de los contribuyentes en general, definido como los incrementos recaudatorios no asociados a la evolución económica, los cambios normativos ni a la posible elasticidad de una imposición progresiva.

Para abordar una metodología apropiada debe disponerse en primer lugar de una medida recaudatoria de referencia.

En cambio, el “efecto inducido en los contribuyentes investigados” trata de relacionar los ingresos voluntarios sólo de los contribuyentes investigados con las actuaciones de control sobre esos mismos contribuyentes.

La realización de este tipo de estudios con los datos de los resultados de las actuaciones de control sobre contribuyentes inspeccionados supone utilizar datos directos de las actuaciones de control que sólo disponen las Administraciones Tributarias. Por otra parte, pueden constituir una herramienta útil para interpretar los comportamientos de los contribuyentes que han soportado actuaciones de control o inspección, aunque hay que advertir que encontrar una metodología satisfactoria no está exento de importantes dificultades y necesita de un avanzado sistema de información y de desarrollo informático.

- b) Estudios sobre indicadores directos del fraude mediante la elaboración de una muestra aleatoria de contribuyentes a inspeccionar.

Como ya se indicó antes, el diseño de una muestra aleatoria de obligados tributarios para medir el índice de cumplimiento fiscal es uno de los métodos recomendados de medición directa del que se pueden obtener unos resultados fiables. La estratificación de la muestra puede realizarse de forma tradicional, por actividad y dimensión económica

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

del contribuyente, con el resultado de que el número necesario de contribuyentes a inspeccionar para representar adecuadamente el colectivo puede resultar demasiado elevado en relación al conjunto de actuaciones de control y, por lo tanto, demasiado “costoso”.

Por este motivo, también pueden elegirse la muestra para reducir el número de casos aleatorios a investigar no tanto sobre el conjunto de contribuyentes como sobre algún sector en concreto.

- c) Estadística del cumplimiento según los resultados directos de las actuaciones de control (estadísticas de fraude descubierto).

El objetivo de este tipo de estudio es obtener información agregada adicional a la que suele publicarse en las memorias de actividades de los departamentos de control o fiscalización para, entre otras cosas, orientar la elaboración del plan de control de los años posteriores. La fuente de los datos son las actas de inspección de cada año. Se trata de considerar algunas variables sobre las características económicas de los investigados, el tipo de fraude, el tipo de actuación concreta, los diferentes programas, etc. También se puede analizar en los diferentes grupos la distribución de frecuencias de los contribuyentes según los importes defraudados para encontrar el patrón de comportamiento que siguen.

Los sujetos investigados por actuaciones integrales constituyen una muestra no aleatoria del colectivo de mayor riesgo, fruto de una asignación intencional de niveles de riesgo según los sistemas de análisis de riesgo existentes en cada país. Se trata, pues, de ensayar algún sistema de asignación de riesgos numérico, centralizado y homogéneo, que al aplicarse sobre la muestra investigada permita relacionar el nivel de riesgo con el fraude para poder clasificar a toda la población y ser capaces de seleccionar muestras aleatorias de los sujetos con mayor nivel de riesgo, permitiendo calcular un índice de cumplimiento y evitando así el coste de muestrear entre no defraudadores.

- d) Tablas Input-Output según datos declarados por los contribuyentes.

Este tipo de estudios consiste principalmente en una explotación de los datos de los modelos informativos de ingresos y pagos entre empresas (en España, los modelos 347 y 190, que recogen respectivamente todos los datos de ingresos y pagos entre empresas siempre que superen los 3.000 euros y la información sobre las retribuciones del trabajo y del capital satisfechas por empresas sometidas a retención) para evaluar la estructura de la producción de una de las ramas de actividad en las que se clasificará la economía nacional.

Desde el punto de vista de los costes pueden cuantificarse los consumos intermedios, los costes laborales, el excedente empresarial, el consumo de capital fijo. Si atendemos a los empleos se cuantifican las ventas a otras ramas, la demanda final, la formación bruta de capital fijo y las exportaciones.

Esta información para los diferentes tamaños de empresas puede constituir un análisis sectorial completo, detallado, homogéneo y equilibrado por su forma de construcción, pudiéndose utilizar como referencia para analizar la actividad de contribuyentes individuales según su distancia al patrón sectorial que da la tabla y también para efectuar estimaciones de fraude por sectores o impuestos.

El caso de Perú

En Perú se han realizado estimaciones del fraude en el Impuesto General a las Ventas (IGV) ⁴⁴ aplicando una variante del método del potencial teórico basada en cuentas nacionales y partiendo de los niveles del Producto Bruto Interno (PIB). En los métodos sustentados en las cifras de Cuentas Nacionales, el impuesto materia de incumplimiento se ha definido como la diferencia entre la recaudación tributaria efectiva y la recaudación máxima potencial.

⁴⁴ El fraude en el IGV estimado por esta vía fue en el año 2004 del 41,3%, alrededor del 4.6% del PBI nacional.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

Son notas a destacar en relación con esta metodología las siguientes:

- Se han realizado varios ajustes al PBI a fin de aproximarlos a la base efectiva del IGV. Posteriormente, se han realizado los ajustes correspondientes a los regímenes especiales y gastos tributarios a fin de adaptar la estimación a la realidad del Perú.
- La determinación de la Base Potencial Teórica (BPT) del IGV se realiza tras una serie de ajustes (ajustes temporales a la base, ajustes de frontera a la base, conceptos no gravados con el impuesto, reducción de base imponible por otros impuestos y reducción de base por el propio IGV pagado).
- La recaudación esperada se determina aplicando a las BPT la tasa nominal del impuesto vigente en cada ejercicio y restándole los gastos tributarios.
- El impuesto potencial neto así determinado se compara con el importe de los pagos reales efectuados a los efectos de determinar el importe estimado del incumplimiento.

Se asume que el procedimiento mencionado tiene limitaciones de carácter metodológico:

- Las derivadas de la complejidad de las normas del IGV, que hacen que la exigencia de detalle en el ámbito de la estadística nacional difícilmente pueda ser alcanzada, más aún teniendo en cuenta que se deben realizar estimaciones de carácter sectorial, geográfico o basadas en un producto en concreto.
- El uso de la información de origen tributario como base para la elaboración de las propias cuentas nacionales puede generar que éstas estén igualmente afectadas por el incumplimiento.
- El valor agregado informal (que constituye parte de la base imponible del IGV) muchas veces no está adecuadamente reflejado en las cuentas nacionales.
- La coexistencia del Régimen Único Simplificado (RUS), que sustituye al IGV para los contribuyentes más pequeños, plantea problemas adicionales, como es el de la forma en que la evasión de los pequeños contribuyentes no inscritos en el Regis-

tro Único de Contribuyentes (RUC) será imputada al IGV o al RUS, teniendo en cuenta que ambos regímenes son optativos y que adicionalmente el RUS se enfoca a actividades de muy difícil control.

El caso de la República Dominicana

En la República Dominicana se realiza el cálculo de la evasión en el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) ⁴⁵.

Con este fin se emplea el método macroeconómico y los datos son de naturaleza global, refiriéndose al universo de los contribuyentes ⁴⁶.

Las fases del proceso de cálculo son:

- Recopilación de la información macroeconómica: Cuentas Nacionales de la República Dominicana.
- Cálculo de la base imponible a partir de la producción bruta y las exenciones.
- Estimación de la recaudación potencial a partir de la base imponible y de la alícuota.
- Estimación de la evasión a partir de la recaudación potencial y la efectiva.

⁴⁵ Es el impuesto que grava la transferencia e importación de bienes industrializados, así como la prestación de algunos servicios: teléfonos, cables, telex, televisión por cable o circuito cerrado, beepers, radio, bares, restaurantes, boites, discotecas, cafeterías, hoteles moteles, apartahoteles, floristerías, arrendamiento de muebles, incluyendo vehículos y equipos.

⁴⁶ La evasión estimada en 2003 fue del 42,83%.

El caso de Uruguay

Uruguay utiliza el sistema seguido en otros países de relacionar los resultados de la lucha contra el fraude con incrementos de la recaudación.

Así, para el año 2006 se ha previsto incrementar en el 0,45% del PBI nominal del año la recaudación bruta del año 2005 (excluyendo determinados conceptos de ingreso), ajustada por la variación nominal del Producto Bruto Interno entre ambos años. Igualmente se ha previsto alcanzar una productividad media del IVA del 63,19% con base en el consumo final privado.

4.3.2. Los estudios sobre la percepción social del fraude

De la información disponible se deduce que en diversos países (República de Irlanda, México, España, etc.) se realizan o se pretende realizar encuestas sobre la satisfacción de los ciudadanos en relación con la Administración Tributaria, cuya utilidad es innegable para enfocar adecuadamente las decisiones de fomento del cumplimiento voluntario, aunque no se suele publicar información sobre su contenido y resultados. Menos frecuente es que se realicen encuestas específicamente destinadas a conocer la percepción social sobre el fraude, que son las que interesan a los efectos del tema aquí tratado.

Un posible ejemplo sobre estos estudios son los llevados a cabo en España con ocasión del Plan de 1995, donde se usaron las siguientes técnicas:

- a) La realización de encuestas de opinión, encaminadas fundamentalmente a determinar el conocimiento de la sociedad sobre el fenómeno del fraude, su valoración del mismo, el grado de conocimiento de la población respecto a los efectos del fraude, la valoración social de posibles medidas, la valoración

social de la actividad pública en materia de prevención y corrección del fraude y el conocimiento sobre la relación entre las medidas y sus efectos sociales ⁴⁷.

- b) La aplicación de la metodología DELPHI ⁴⁸, encaminada sobre todo al aprovechamiento del conocimiento y la experiencia de los técnicos gestores de los impuestos, en tareas tales como la tipificación del fraude, las causas de los principales fraudes y la valoración de los medios utilizados en la lucha contra el fraude, así como para obtener la opinión de estos expertos respecto a la idoneidad de determinadas medidas contra el fraude.
- c) La realización de entrevistas estructuradas con cuestionarios o índices temáticos previos para obtener información en relación con áreas específicas de fraude ⁴⁹.
- d) La realización de reuniones con grupos de opinión para conocer la posición ante el fenómeno del fraude de colectivos y agentes sociales representativos ⁵⁰.

⁴⁷ En este caso se hizo una encuesta sobre "percepción social del fraude" específica para la elaboración del plan, que llevó a cabo el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), organismo público dedicado específicamente a este tipo de actividades. La encuesta se hizo sobre 2.500 entrevistas, con 46 preguntas y un error muestral para un nivel de confianza del 95,5% del $\pm 2\%$ sobre el conjunto de la muestra.

⁴⁸ Básicamente, el método DELPHI consiste en recopilar sistemáticamente y en etapas sucesivas las opiniones individuales y anónimas de un grupo de expertos en determinada materia. Las opiniones recogidas son procesadas con métodos estadísticos en cada una de las encuestas sucesivas de las que se compone la técnica (normalmente dos) con el objeto de conseguir una respuesta global del grupo consultado. El anonimato persigue evitar la influencia de los "líderes de grupo". Las fases sucesivas permiten que los participantes reconsideren o reafirmen sus posiciones iniciales al tener conocimiento de los pronunciamientos iniciales del grupo.

⁴⁹ Se realizaron 35 entrevistas, fundamentalmente con órganos de los propia Administración, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Departamentos de las Comunidades Autónomas, etc.

⁵⁰ Se realizaron reuniones con 40 grupos de opinión (sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, colegios profesionales, asesores fiscales, etc.).

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

En los planes posteriores se partió de las encuestas anuales del CIS sobre “Opinión Pública y Política Fiscal”. Estas encuestas contienen algunas preguntas asociadas con el fraude de planteamiento más general.

La importancia de esta información para evaluar las dificultades relativas a la lucha contra el fraude y las posibilidades de actuar contra el mismo por vía preventiva, puede extraerse de algunas de las conclusiones que se resumen a continuación:

- En 1995 existía una adhesión mayoritaria a la concepción utilitarista de la fiscalidad, asociada a una creencia mayoritaria en que el Estado es el responsable del bienestar de los ciudadanos y que tiene la obligación de resolver todos sus problemas ⁵¹, lo que dificulta el desarrollo de políticas sociales o redistributivas que comporten mayores impuestos, pues ello podría traducirse en un incremento más que proporcional de la predisposición a defraudar.
- Además, el 69,6% entendían desequilibrada en su contra la relación de intercambio ⁵², por lo que la mejora de la imagen de la Administración y una mayor información sobre el gasto eran en este caso medidas ineludibles en el desarrollo del PIF.
- En términos generales, la tolerancia del fraude fiscal era elevada, no otorgándosele mucha mayor gravedad que a conductas tales como “no pagar multas de tráfico” o “aparcar en doble fila”.
- Se detectó alto desconocimiento social respecto a la existencia de determinados fraudes, con niveles inferiores al 50% respecto a los fraudes en las retenciones sobre rendimientos del trabajo y de los instrumentados a través de determinados activos financieros.

⁵¹ El 49,7% de los encuestados entendían los impuestos como la contraprestación de los servicios públicos y sólo el 14,0% los comprendían como un instrumento redistributivo.

⁵² Este desequilibrio se atribuía sobre todo a la gestión ineficaz de la Administración (34%), que incurre en gastos innecesarios (25,6%), y a la existencia de corrupción (27,8%). Sólo el 11% atribuían este presunto desequilibrio a la falta de información de los ciudadanos respecto a los servicios públicos.

- Había práctica unanimidad de los distintos grupos encuestados respecto a la apreciación de la existencia de un fraude fiscal elevado. Esta apreciación se ha mantenido posteriormente en las encuestas sobre “Opinión Pública y Política Fiscal” ⁵³. Además, existía una percepción social de crecimiento de los comportamientos fraudulentos, punto en el que se ha producido una importante inflexión en los años siguientes ⁵⁴.
- Particular relevancia tuvieron los análisis sobre la percepción social de las causas del fraude. Entre las causas imputables a la Administración, la falta de control suficiente estaba a la cabeza ⁵⁵. De las causas imputables a los ciudadanos la más votada era la escasa honradez personal. Entre las causas de carácter económico, la opción más elegida era la de la necesidad de hacer trampas para salir adelante.
- Los análisis de opinión de los grupos representativos permitieron tener una idea más aproximada de la percepción social sobre las causas de fraude. Estas causas fueron la existencia de una escasa conciencia cívica y de un escaso compromiso de los ciudadanos con las reglas básicas que articulan una sociedad democrática: la existencia de determinados procesos de corrupción ⁵⁶, la prevalencia de los criterios utilitaristas frente al principio de solidaridad, unida a una percepción muy particu-

⁵³ En la encuesta de 2004, un 76,8% de los encuestados consideraban que en España hay mucho o bastante fraude fiscal, mientras que sólo el 13,6% entendía que había poco o muy poco fraude.

⁵⁴ En 1995, el 65,0% entendía que el fraude se había incrementado en los últimos cinco años. Este porcentaje se reduce al 17,1% en 2004.

⁵⁵ En 1995, un 55,1% estimaban que la Administración hacía pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude. Este porcentaje pasa al 50,4% en 2004. Aunque la situación mejora, aún hay un número elevado de disconformes con el esfuerzo de la Administración, lo que, por una parte, muestra una demanda social que está en la base de la propia existencia de los PIF y, por otra, que subsisten elementos exculpatorios que no favorecen el cumplimiento voluntario.

⁵⁶ Este factor, que no se aprecia como preocupación permanente en España, debe ponerse en relación con el momento en que se hicieron las reuniones de grupo, dado que en aquellos años se pusieron de manifiesto determinados casos de corrupción que fueron objeto de un profundo debate político y social.

larizada del Estado del bienestar, la imagen de ineficacia del gasto público, la complejidad y variabilidad de las normas, las carencias o defectos del modelo administrativo de control y la escasa eficiencia del régimen sancionador (sanciones nominalmente altas pero bajo riesgo de ser sancionado en caso de incumplimiento).

- Una amplia mayoría de ciudadanos (82,3%) participaba de la idea de que si la gente no defrauda es principalmente por el temor a las sanciones. Esta idea se mantiene básicamente en las posteriores encuestas sobre Opinión Pública y Política Fiscal. Lo curioso es que se producen en una situación de baja percepción de riesgo a ser controlado, pues el 70,8% de los encuestados estiman poco o nada probable el ser seleccionado para una revisión fiscal. Se trata de una cuestión que merecería reflexiones adicionales relativas a cómo equilibrar los aspectos represivos con los preventivos en los planes, por la vía de la mayor visibilidad de los esfuerzos realizados en el campo de la revisión y el control fiscal.

4.3.3. Los estudios sobre las causas del fraude

Los planes de algunos países incluyen, con mayor o menor desarrollo, análisis sobre las causas del fraude u ofrecen apuntes de interés en esta materia. Además del caso de España, desarrollado en extenso en un capítulo anterior, cabe mencionar los siguientes casos:

- a) El plan de Estados Unidos diferencia el fraude fiscal deliberado del que no lo es, incluyendo en esta última categoría el derivado del desconocimiento, la confusión, la falta de documentación, las diferencias en las interpretaciones legales, las emergencias personales inesperadas y problemas temporales de liquidez.
- b) Sudáfrica, aunque no publica un plan sobre la materia, ha propuesto al debate público (hasta final de enero de 2006) un interesante documento

sobre el fraude fiscal⁵⁷. El análisis concluye que las fuerzas que actúan sobre el fraude han variado, mencionando como factores hoy determinantes los de la globalización, el crecimiento de la desregulación (particularmente en los mercados financieros) y el desarrollo de la informática y la disponibilidad de determinado software sofisticado. Por otra parte, este documento apunta una idea que es perfectamente trasladable a muchos países: los avances en las tecnologías de la comunicación permiten a las empresas multinacionales comprar rápidamente los nuevos esquemas de evasión fiscal que se generan en los países más desarrollados, traslación en la que antes se tardaba años, con lo que se sitúa al resto de los países, menos organizados, en la primera línea de la lucha contra el fraude.

- c) Sin un mayor desarrollo, el plan australiano clasifica los factores que determinan el cumplimiento voluntario en "business, industry, sociological, economic and psychological".
- d) Dentro de los vigentes, posiblemente el plan que más se preocupa de la causalidad del fraude sea el de El Salvador. En este plan se incluye una exposición sobre los distintos niveles de incumplimiento, diferenciando los que denomina "Brecha de inscripción" (contribuyentes gravados y no inscritos), "Brecha de presentación" (contribuyentes inscritos que no declaran), "Brecha de pago" (declarantes que no ingresan en los plazos establecidos) y "Brecha de veracidad" (contribuyentes que pagan pero no lo hacen por el importe correcto).

Según se expone en este plan, las principales causas de fraude son el beneficio esperado del no pago de la obligación tributaria, el cual reviste la forma de la utilidad marginal del dinero no cedido al gobierno, la inexistencia o bajo nivel de conciencia tributaria, la falta de transparencia en la información a los ciudadanos sobre el destino de los ingresos, la complejidad y limitaciones de la legislación tributaria, las sanciones leves, la ineficiencia de las Administraciones Tributarias y factores ma-

⁵⁷ Discussion Paper on Tax Avoidance and Section 103 of the Income Tax Act, 1962 (Act no. 58 of 1962), de noviembre de 2005.

croeconómicos. El plan realiza otras indicaciones sobre esta materia:

- Que la conciencia estará influida por la naturaleza individualista, por la opinión sobre el gobierno, sobre como éste gasta los ingresos y por la percepción del grado de equidad del sistema.
 - Que el contribuyente para decidir evadir realiza un cálculo económico evaluando los beneficios contra los costos producto de la evasión (penalidades establecidas: multas, cierre del local, etc.).
 - Que, sin embargo, a pesar de que las sanciones establecidas por la legislación tributaria son sumamente onerosas, si el contribuyente percibe que es poco probable que sea detectado y sancionado tendrá más incentivos a la evasión.
 - Que el modo en que se organiza la economía puede generar también oportunidades para la evasión. Así, si en la economía la producción la realizan principalmente unidades pequeñas (producción atomizada) probablemente existirá un mayor grado de evasión.
- e) El plan de Eslovenia insiste en que el pago de los impuestos como un valor cívico no ha sido suficientemente destacado frente a la consideración del pago como una obligación legal, de lo que concluye que será más fácil promover el pago de los impuestos si el uso de los fondos presupuestarios fuera más claro y conocido por el público.
- f) El plan de Nueva Zelanda pone el acento en la importancia de los cambios en la percepción y confianza pública respecto a la Administración Tributaria, pues pueden reducir el nivel total de cumplimiento y hacer más difícil alcanzar los objetivos de dicha Administración.

4.3.4. Los estudios sobre los efectos del fraude

Además del estudio contenido en el plan de 1995 de España que ya se ha seguido, pueden mencionarse los dos ejemplos siguientes, también contenidos en planes integrales:

- En el plan de la República Dominicana se exponen como peores efectos de la evasión tributaria la disminución de los ingresos fiscales, la distorsión en la asignación de recursos, la violación de los principios de equidad y el aumento en los costos de fiscalización.
- La visión del mismo tema por El Salvador se refiere a los siguientes efectos: perturba las cuentas fiscales, impidiendo que el Estado alcance sus objetivos de política (impacto social), introduce sesgos en los indicadores macroeconómicos y puede inducir a tomar decisiones de política erradas, afecta a la equidad del sistema tributario (alta presión sobre unos pocos), afecta a la eficiencia del sistema tributario al elevar los costos de administración y afecta las condiciones de competencia, lo que perjudica el uso racional de los recursos en la economía (formal vs. informal).

Fuera del ámbito de los planes, tiene interés confirmar todos estos criterios a través del reciente estudio realizado por la Administración sudafricana ya mencionado ⁵⁸, en el que se enumeran y describen de forma documentada los daños causados por la evasión: pérdidas de ingresos a corto plazo (no calculables), crecimiento de la falta de respeto por el sistema fiscal y la Ley, incremento de la complejidad de la legislación fiscal (por las medidas antifraude), incremento de los costes fiscales indirectos, inadecuada asignación de recursos económicos y pérdida de la eficiencia económica (crecimiento de los costes de la evasión), impacto relevante sobre la justicia y equidad del sistema y debilitamiento de los instrumentos para la realización de la política económica.

⁵⁸ Discussion Paper on Tax Avoidance and Section 103 of the Income Tax Act, 1962 (Act no. 58 of 1962), de noviembre de 2005.

4.4. La elaboración de los planes

4.4.1. Impulso y aprobación de los planes

La primera cuestión a decidir en la elaboración de un PIF es el grado de formalización de su impulso, teniendo en cuenta que la visibilidad política y parte de la eficacia posterior del PIF estarán en consonancia con el nivel o rango de estas decisiones. Existen supuestos en los que el PIF tiene su impulso y/o su aprobación en instancias políticas reforzadas externas a la Administración Tributaria, con o sin apoyo normativo expreso. Son ejemplos de ello los siguientes:

- En Argentina, el “Plan de Gestión de la AFIP” viene requerido por el Decreto Nacional núm. 1.399/01. Su aprobación se realiza por la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- En Chile, el Plan Integral de Lucha contra el Fraude partió de la Ley sobre Evasión y Elusión Tributaria de 18 de junio de 2001.
- En Perú, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2004-2006 de la SUNAT se ha elaborado teniendo como marco legal de referencia la Resolución Directoral núm. 004-2003-EF/68.01 de 21 de junio del 2003, que aprobó la Directiva núm. 003-2003-EF/68.01⁵⁹ para la Reformulación de los PEI 2004-2006 del Sector Público. En consecuencia, se trata de un plan estratégico que surge en el marco de un proceso global de planeamiento de las actividades públicas regulado normativamente.

⁵⁹ La Directiva define el planeamiento estratégico multianual como “una herramienta que orienta la toma de decisiones en las entidades públicas, prioriza objetivos y asigna recursos para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado, lo que permite generar los cambios necesarios para mejorar la eficiencia en la gestión y la calidad en la prestación de los servicios públicos”. Se trata de una norma de particular interés a los efectos de esta guía, por cuanto contiene un marco general normado del planeamiento estratégico, trasladable en muchos de sus puntos a la elaboración de los PIF.

- En Uruguay, el plan tiene origen en un Decreto que determina se firme un “Compromiso de gestión” entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la DGI-UR para el período 2005-2006.
- En España, los procedimientos para el impulso de los planes han sido variados. En el PIF de 1995, la decisión de iniciar el proceso fue adoptada por el Consejo de Ministros, que acordó en agosto de 1993 la creación de una “Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude”, a la que se le fijaba el objetivo de elevar un informe al propio Consejo de Ministros. La creación de la Unidad se institucionalizó mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, ordenada por el Subsecretario de la Presidencia en octubre del mismo año. Dicha Unidad elaboró un informe que respondía a la filosofía de los “libros blancos”. Éste fue entregado en el mes de julio de 1994. En el PIF de 1996, el Consejo de Ministros aprobó en julio de 1996 encomendar a la Secretaría de Estado de Hacienda el desarrollo y ejecución de un plan bianual para la mejora del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude tributario y aduanero, creando una comisión para su coordinación y seguimiento. Este Acuerdo fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda del mismo mes. En este caso, el propio Acuerdo del Consejo de Ministros se refería a las líneas básicas del plan y a su organización. Por último, en el PIF de 2005 el impulso inicial parte de una orden del Secretario de Estado de Hacienda, Presidente de la AEAT, en junio de 2004, sin una particular formalización de la misma.

4.4.2. La preparación material del plan

Por lo general, no se suele ofrecer información en relación con el proceso de preparación material de los planes, a pesar de que dicho proceso determina en buena medida la calidad de los diagnósticos y su posterior eficacia. Por ello, sin dejar de considerar que seguramente una gran parte de los países que cuentan con PIF podrían aportar experiencias positivas al respecto, se va a incluir sólo el caso de España, pues, al referirse a diversas experiencias,

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

cuenta con suficientes elementos para suscitar la reflexión en torno a estas cuestiones.

- a) En relación con las estrategias básicas, en el PIF de España de 1995 las especificaciones relativas al grado de colaboración externa fueron responsabilidad de la unidad a la que se encomendó la elaboración del “libro blanco” que sirvió de base para la elaboración del plan. En el PIF de 1996 no se realizó una aprobación explícita de las estrategias básicas de elaboración del PIF. Por último, en el PIF de 2005 se elaboró, en junio de 2004, un documento sobre “Metodología para la Elaboración del Plan de Lucha contra el Fraude” que centró suficientemente las cuestiones mencionadas, con excepción de las relativas a la especificación de objetivos cuantitativos y de la política de comunicación, con la particularidad de que en este caso las colaboraciones externas se situaron en la fase de información pública a través de Internet una vez elaborado internamente el proyecto del PIF.
- b) Respecto a la orientación inicial del PIF, en el de 1995 esta función se remitió al “libro blanco” encargado por el gobierno, no se realizó en el PIF de 1996 y en el de 2005 se elaboró un estudio previo de identificación de puntos débiles y cuestiones estratégicas, organizativas o de coordinación susceptible de mejora en el modelo de control ⁶⁰. Ello condujo a un diagnóstico inicial que contenía más de 60 tipos de posibles medidas o áreas susceptibles de mejora. Este trabajo fue realizado por el DOPRI, recogiendo diversas propuestas de los departamentos y servicios del mismo.
- c) Haciendo referencia a la base organizativa de preparación del PIF, en el de 1995 gran parte de las

⁶⁰ Este estudio se organizó en tres apartados. El primero señalaba una serie de posibles líneas de actuación en distintos ámbitos (obtención de información y explotación sistemática de la misma, actuaciones preventivas, operaciones inmobiliarias, lucha contra las formas más complejas de fraude, actividades económicas y PYMES, seguimiento de las actuaciones, situaciones censales anómalas, actuaciones recaudatorias y actuaciones en el ámbito de aduanas e impuestos especiales). El segundo analizaba medidas organizativas y de coordinación interna y externa para reforzar la lucha contra el fraude. El tercero se dedicaba a otras cuestiones estratégicas que condicionan el planteamiento y desarrollo de las actuaciones de lucha contra el fraude.

tareas preparatorias fueron asumidas por la unidad especial creada por el gobierno en 1994, de forma tal que la preparación del PIF como tal no requirió de una organización específica. El PIF de 1996 no contó con soporte organizativo alguno, siendo desarrollado por el propio Comité de Dirección de la AEAT. En el PIF de 2005 no se generó una organización específica, sino que la coordinación del desarrollo del mismo corrió a cargo del DOPRI, centro directivo que tiene a su cargo las tareas de planificación estratégica de la AEAT.

- d) Sobre la elaboración de calendarios de preparación, en los PIF de 1995 y 1996 no se aprobaron estos calendarios iniciales. En el de 2005 se establecieron calendarios estrictos para los diversos trabajos preparatorios del PIF, cuyo seguimiento correspondió al DOPRI.
- e) En materia de estudios preparatorios, sólo el PIF de 1995 contó con un libro blanco para esta función. Naturalmente, no estaba justificado en el de 1996. El PIF de 2005 ha sido elaborado en un contexto relativo a la gravedad del fraude muy distinto al de 1995, por lo que la realización de un libro blanco tampoco hubiera sido aconsejable. En España, ninguno de los PIF elaborados ha sido precedido de estudios de cuantificación del fraude elaborados específicamente en su fase de preparación.
- f) Respecto a los informes de expertos, el PIF de 1995 se centró en los trabajos de la Unidad Especial ya mencionada, que canalizó una multiplicidad de estudios de expertos (internos y externos) a los que se ha hecho alusión con anterioridad. El PIF de 1996, al elaborarse directamente por el Comité de Dirección de la AEAT, no contó con informes de expertos en sentido propio. El PIF de 2005 contó con una metodología minuciosamente estudiada para la realización de los estudios de los expertos (en este caso sólo internos), que se resume como sigue:
 - El Comité Permanente de Dirección de la AEAT propuso un experto responsable para cada uno de los ámbitos de estudio determinados en el estudio preliminar, debiendo presentar un informe-propuesta en la fecha señalada para cada caso.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

- Dicho informe-propuesta debía contener un diagnóstico de la situación, propuestas de mejora, un calendario para el desarrollo de las medidas y la designación de los departamentos o servicios responsables de su aplicación. Los informes se sometían a un criterio de extensión reducido (no más de cinco folios) y a plantillas de estructura que permitieran su posterior incorporación a un documento único, todo ello sin perjuicio de que se pudieran acompañar anexos con la extensión requerida en cada caso.
- El responsable de cada estudio ha tenido plena libertad para recabar información sobre la materia y consultar con los distintos servicios a los que afectaba su área de estudio.
- Los expertos realizaron reuniones con el DOPRI destinadas a orientar la realización de los trabajos y facilitar las reuniones a celebrar para el desarrollo de los mismos.
- Los informes-propuesta fueron sometidos a la consideración de los departamentos y servicios de la AEAT y, una vez ratificados por el Comité Permanente de Dirección, han constituido el material básico para la elaboración del Plan de Prevención del Fraude.

4.5. La formalización de los planes

Se mencionan a continuación sólo casos de formalización reforzada sobre los que hay disponible información, esto es, aquellos en los que el plan se dota de alguna solemnidad más allá de su aprobación por la propia Administración Tributaria.

- En Estados Unidos, el plan estratégico para el período 2005-2009 fue revisado y aprobado por el “IRS Oversight Board”, órgano independiente que proporciona al IRS dirección y criterios a largo plazo.
- En Venezuela, el Plan Evasión Cero y el Plan Contrabando Cero se ha aprobado conjuntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto, contando

también con la participación de todo el nivel gerencial y las coordinaciones de planificación y presupuesto, de acuerdo a la metodología de presupuesto por proyectos. Ambos planes y su correspondiente presupuesto fueron aprobados por las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo Nacional.

- En España se han seguido fórmulas distintas en los tres últimos PIF:
 - En el PIF de 1995, tras la entrega de su informe por la unidad especial a que antes se ha hecho referencia, se elaboró un proyecto por un grupo interno y se sometió a la aprobación del Consejo de Ministros, que tuvo lugar con fecha 27 de enero de 1995. El “Plan de Lucha contra el Fraude” aprobado afectaba a los Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, Sanidad y Consumo y Administraciones Públicas, con más de 140 programas y casi 2.400 actuaciones instrumentales específicas.
 - En el PIF de 1996, el trabajo realizado por el Comité de Dirección de la AEAT fue la base del acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1996, que encomendó a la Secretaría de Estado de Hacienda el desarrollo y ejecución de un plan bianual para la mejora del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude tributario y aduanero. Este acuerdo contenía las líneas básicas del plan, no llegándose a la aprobación posterior de un plan que desarrollara dicho acuerdo.
 - En el PIF de 2005, los informes-propuesta aprobados por el Comité de Dirección fueron objeto de sistematización y coordinación por el DOPRI. Los más de 60 informes se consolidaron finalmente en 11 bloques en función de la modalidad de fraude, del tipo de contribuyente afectado o del tipo de medida propuesta. Ello condujo a la elaboración de un borrador del PIF que fue sometido a información pública a través de Internet, fase en la que se recibieron más de 500 sugerencias individuales y 22 informes de asociaciones profesionales, sindicatos, colegios profesionales. Tras ésta fase se elaboró un proyecto definitivo que fue sometido a la aprobación del propio Comité de Dirección de la AEAT en el mes de febrero de 2005.

4.6. La organización del proceso de seguimiento y ejecución de los planes

Ya se ha visto con anterioridad que todos los planes incluyen objetivos de uno u otro tipo, siendo en muchos casos cuantificados, además de fijarse los indicadores para ello. Se supone, por lo tanto, que de una u otra forma esos objetivos van a ser objeto de seguimiento. Incluso en algunos casos, como es el del plan del IRS, el mismo plan determina una multiplicidad de vías para el posterior seguimiento de los planes. También se ha destacado el caso del SAT, en el que la evaluación forma parte de los propios objetivos del plan.

Partiendo del supuesto de que este seguimiento va a llevarse a cabo, no suele, sin embargo, ofrecerse información detallada sobre cómo se organiza el marco de responsabilidades respecto a dicho seguimiento. Por ello, y con el fin de ofrecer diversas alternativas, se menciona a continuación el caso de España.

En el PIF de 1995, para el ejercicio de la superior dirección de la ejecución del plan, se constituyó formalmente en el propio acuerdo del Consejo de Ministros aprobatorio del plan una Comisión Interministerial con miembros con rango de subsecretario y presidida por el Secretario de Estado de Hacienda. Esta Comisión de alto nivel tenía el mandato expreso de informar trimestralmente al Consejo de Ministros a través del Ministro de Economía y Hacienda, partiendo del informe elaborado por la Secretaría de la Comisión.

En el área tributaria (recuérdese que este plan se refería a distintos tipos de fraude), las funciones de seguimiento inmediato, elaboración de informes, etc., fueron asumidas por la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda ⁶¹. Para cada actuación del plan se designaron unidades responsables concretas.

En este mismo PIF se elaboraron informes trimestrales de seguimiento del cumplimiento del plan referidos al ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, y en

⁶¹ Se situaron en este órgano, no perteneciente a la AEAT, dado que dentro de las diversas acciones se incluían varias (normativas, catastrales, etc.) cuyos responsables eran órganos del Ministerio no pertenecientes a la AEAT.

febrero de 1996 se elaboró una Memoria-Balance de las actuaciones llevadas a cabo en el año 1995 ⁶². Los cuadros de seguimiento segmentaban el plan en 78 programas, que comprendían 217 medidas y éstas, a su vez, 1.562 actividades. El cumplimiento de los programas se medía en el porcentaje de los totalmente finalizados, y el de las medidas en el porcentaje de las actividades finalizadas en cada una de ellas. Los informes incluían un conjunto de indicadores para los distintos programas, aunque no objetivos de referencia para los mismos. Además, se añadían explicaciones literales sobre el cumplimiento de los diferentes apartados del Plan.

En el PIF de 1996, el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprobó el plan creó una Comisión para la Coordinación y Seguimiento del mismo. Esta Comisión dependía del Secretario de Estado de Hacienda, Presidente de la AEAT. En la Comisión, aparte del Director General de la AEAT se integraban Directores Generales de diversos centros del ministerio y un conjunto de representantes de la AEAT, contando con una secretaría operativa.

En el acuerdo del Consejo de Ministros se preveía que el Secretario de Estado dictara unas normas de funcionamiento de la Comisión, lo que tuvo lugar por Resolución de 18 de julio de 1996. Es de destacar que la Resolución, aparte de una mayor especificación de las funciones de la Comisión, creó la figura del “Coordinador Técnico”, cuyas misiones más importantes eran las del impulso técnico y ordenación de los trabajos de la Comisión y la coordinación de las tareas de los diferentes grupos de trabajo.

Por último, en el PIF de 2005, la Dirección General de la AEAT ha centralizado tanto las funciones de alta dirección como de coordinación y seguimiento de la ejecución del plan, que se apoya en medios informáticos para la recogida de los informes de seguimiento de los diversos responsables, todos ellos departamentos o servicios pertenecientes a la AEAT, designados para las 342 acciones implicadas en el plan.

⁶² Al ganar las elecciones generales de 1996 el Partido Popular y sustituir en el gobierno al Partido Socialista Obrero Español, suspendió de hecho la aplicación del plan de 1995, muchas de cuyas medidas ya habían sido llevadas a efecto, aprobando acto seguido su propio plan.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

Este PIF cuenta con un sistema de seguimiento trimestral de ejecución: los responsables cargan trimestralmente la información sobre la ejecución en una aplicación, incluyendo un indicador de ejecución del 0 al 5. Aún no se cuenta con informes generales de ejecución que hayan sido objeto de distribución, si bien recientemente se ha publicado un primer avance de resultados que refleja un aumento en las actuaciones de investigación e inspecciones complejas y la mejora del cobro de las deudas descubiertas.

Las áreas fundamentales en que se ha incidido en la inspección han sido las de las tramas de fraude en el IVA, una buena parte pertenecientes al sector del automóvil y al de la informática y telefonía móvil, el blanqueo de capitales, el sector inmobiliario, que se ha convertido en el sector prioritario de actuación de la AEAT, y fraude en el impuesto de matriculación de automóviles.

5. EL CONTENIDO TÍPICO DE LOS PIF

Los PIF son tan variados en objetivos y contenido como las realidades jurídicas, sociales y económicas a los que hacen referencia. A pesar de ello, es fácilmente observable que la tipología y los métodos del fraude se parecen cada vez más en los distintos países, siendo las medidas adoptadas para su prevención y corrección, dentro de la gran variedad, coincidentes en sus aspectos sustanciales.

Por esta razón, se ha considerado de utilidad realizar una exposición del contenido habitual de los PIF desde un doble enfoque. En primer lugar, se hace alusión a las áreas más frecuentes de actuación de los PIF, con mención a las actuaciones en el ámbito normativo en materia de organización y medios, de desarrollo y coordinación de los sistemas de información, de mejora de las relaciones con los contribuyentes, en materia censal, de desarrollo de alianzas y colaboraciones externas y en materia de criminalización del fraude.

En segundo lugar, y también sin ánimo de agotar el tema, se menciona un conjunto de áreas de fraude que son preocupación habitual de los diversos planes (la relación no puede ser exhaustiva). Así, se hace referencia a la planificación fiscal abusiva, al fraude en el proceso de cobranza, al fraude inmobiliario, al blanqueo de capitales, a las tramas organizadas de fraude, al fraude en aduanas e impuestos especiales, al fraude inducido por los regímenes especiales aplicables a pequeñas empresas y al fraude fiscal asociado al uso de las nuevas tecnologías.

5.1. Áreas más frecuentes de actuación

5.1.1. Las actuaciones en el ámbito normativo

La mayor parte de los PIF incluyen propuestas de carácter normativo de mayor o menor alcance. Estas medidas pueden clasificarse en dos grandes grupos.

Por una parte, pueden adoptarse medidas normativas de modificación de las normas generales procedimentales

(Leyes Generales Tributarias, Códigos Tributarios, etc.). Esto puede afectar a una larga relación de asuntos: definición de las normas “antiabuso”, tratamiento de las operaciones vinculadas, regulación de los precios de transferencia, generación de nuevos instrumentos de investigación, modificación del sistema sancionador, etc.

Por otra parte, están las normas de regulación sustantiva de las distintas figuras impositivas, normalmente para reforzar las reglas de cuantificación de las distintas obligaciones tributarias, cerrar los espacios que permiten las planificaciones abusivas, establecer cautelas especiales para la aplicación de los beneficios fiscales, etc.

Unas y otras actuaciones deben diferenciarse de las reformas fiscales cuyo objeto es modificar el cuadro de los tributos existentes, introducir cambios en los modelos de progresividad, establecer medidas de fomento fiscal y, en general, las reformas destinadas a llevar a la práctica la política fiscal de las autoridades de un país, no tanto el desarrollo de estrategias de lucha contra el fraude.

Por razones obvias, las medidas normativas pueden ser muy variadas, independientemente de que ya partan de sistemas fiscales que a lo largo de los años han ido perfilando estas cuestiones. Veamos como ejemplo el resumen de las establecidas en España en el PIF de 2005:

- En materia de prevención de las tramas organizadas del IVA, se planteó la propuesta de derivar la responsabilidad de las cuotas del IVA repercutidas y no ingresadas por las empresas emisoras de las facturas, creadas con el ánimo de defraudar, a las empresas que ejercen una actividad real y que son las destinatarias de los bienes, deduciéndose esas cuotas repercutidas como IVA soportado que nadie ha ingresado en la Hacienda Pública.
- Para mejorar la información en las operaciones inmobiliarias, se propuso la obligación de consignar los medios de pago y el Número de Identificación Fiscal de los intervinientes en las escrituras públicas, así como la inclusión de la referencia catastral que identifique los consumos de energía en los inmuebles presuntamente arrendados.
- Se ha planteado una nueva regulación de las normas especiales relativas a las operaciones vinculadas y los precios de transferencia.

- Se han introducido normas relativas al fraude en los procesos de cobranza, destinadas sobre todo a evitar el incumplimiento de órdenes de embargo, impedir la colaboración en la ocultación de bienes, y eludir la insolvencia mediante la interposición de sociedades.

5.1.2. Las actuaciones en materia de organización y medios. La estabilidad y profesionalización de los recursos humanos

Disponer de los medios necesarios para actuar mediante una adecuada organización son las condiciones de partida para la lucha contra el fraude. No extraña por ello que los PIF contengan habitualmente medidas referidas a la organización y a los medios de la Administración Tributaria y que, en ocasiones, el propio PIF se articule en torno a decisiones drásticas de cambio del entorno organizacional de dicha Administración.

En materia de **organización**, cualquier decisión debe partir de un análisis minucioso previo de la adecuación de la organización existente para la consecución de los objetivos de prevención y corrección de fraude. Ello supone asumir una serie de condicionantes que van a determinar las posibilidades y dirección de las decisiones en cuestiones de organización, como son los derivados de:

- Los ámbitos de responsabilidad fiscal existentes en el país con los que es preciso contar: distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno (estatal, regional y municipal), separación o no de las competencias aduaneras y de seguridad social, eventual existencia de ramas de la actividad tributaria gestionadas fuera de la misma (como sería el caso de la existencia de una organización recaudatoria separada), etc.
- La naturaleza y exigencia de la estructura impositiva del país (impuestos directos e impuestos indirectos), su trascendencia recaudatoria en el contexto presupuestario, el grado de generalización y personalización de la imposición, etc.

- La naturaleza y alcance de los requerimientos políticos a la Administración Tributaria en la lucha contra el fraude: si priman las exigencias recaudatorias sobre las de equidad o justicia fiscal, si se valora más el enfoque preventivo que el represivo o viceversa, si el empeño de la lucha contra el fraude va más allá de la retórica política y supone exigencias reales para la Administración Tributaria, si la Administración Tributaria va a contar o no con respaldo político real a la hora de enfrentarse a determinados grupos de contribuyentes, etc.

En materia de organización, el debate fundamental en los últimos años, sobre todo en los países con Administraciones Tributarias en evolución, ha sido el de sustentar o no la misma dentro del modelo de “Agencia”, entendiendo por tal un órgano distinto a las unidades administrativas normales dotado de gran autonomía y responsabilidad, con capacidad de autoadministración y medios económicos, materiales y personales propios. Sin duda alguna, el modelo de Agencia ofrece posibilidades más elevadas para el desarrollo de una lucha contra el fraude eficaz, de ahí su progresiva adopción por los diversos países.

Otros debates relativos a la organización general son igualmente trascendentes en el enfoque de la lucha contra el fraude. Es el caso del enfrentamiento de los criterios de concentración-desconcentración de la dirección y realización de las actuaciones de control, el relativo a la organización por áreas funcionales (gestión, inspección, recaudación, etc.), por tipos de contribuyentes en razón a su dimensión o en razón a las diversas áreas de riesgo, etc.

Independientemente de las medidas en materia de organización general, cabe considerar otras de carácter específico. Tal sería el caso, por ejemplo, de la creación de unidades especiales para el análisis e investigación del fraude, que puedan generar criterios de actuación en apoyo de las unidades operativas, de la creación de unidades operativas específicas para el control de determinados tipos de contribuyentes o tipos de fraudes, de unidades de coordinación con los órganos controladores de otras Administraciones, etc.

Los **medios** de todo tipo (personales, informáticos, inmobiliarios, presupuestarios, etc.) con que ha de contar una Administración Tributaria para la prevención y

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

corrección del fraude están relacionados con diversos factores, como son los poblacionales (dimensión, composición y dispersión de la población, etc.), los económicos (censos de empresas, naturaleza de las actividades, grado de desarrollo económico, etc.), el desarrollo de medios alternativos (medios personales vs. sistemas de información) y la extensión y naturaleza del propio fraude.

Debería ser siempre misión de un PIF la evaluación de la suficiencia de los medios existentes y expresar las necesidades para llevar a cabo sus objetivos. La práctica frecuente de establecer objetivos elevados en la lucha contra el fraude sin considerar los medios precisos para ello, es muestra por lo general de que no existe una intención decidida de luchar contra este problema. Por eso mismo, es destacable el hecho de que, como ya antes se ha señalado, determinados PIF asocian dichos objetivos al otorgamiento de medios adicionales a la Administración Tributaria en la lucha contra el fraude, o que, en determinados supuestos, la propia financiación de las Agencias quede parcialmente ligada a los resultados obtenidos con su actividad.

Si bien son importantes los recursos financieros o, como se insistirá más adelante, el desarrollo de los sistemas de información, una dimensión adecuada y una organización eficiente de los recursos humanos de la Administración Tributaria sigue siendo el factor fundamental para el éxito de la misma. Para ello, los PIF deberían establecer un claro diagnóstico en relación con los recursos humanos de la Administración Tributaria, considerando al menos las siguientes cuestiones:

- Suficiencia de los recursos humanos existentes para alcanzar los objetivos del PIF, tanto en número absoluto como desde el punto de vista de su distribución por funciones, áreas geográficas, categorías laborales, etc.
- Estabilidad de los recursos humanos. Una Administración Tributaria moderna no puede funcionar sobre un esquema de inestabilidad de su personal, entendida la estabilidad tanto en términos de pertenencia a la organización como de permanencia en los distintos puestos profesionales. La falta de estabilidad genera desconfianza, pérdida de potencialidad, malversación de las inversiones en formación y cualificación profesional, falta evidente de motivación y, en ocasiones, incrementa los

riesgos de desarrollo de la corrupción. En no poca medida, la organización bajo el modelo de Agencia genera la posibilidad de conseguir plantillas estables en las Administraciones Tributarias, así como el establecimiento de sistemas de incentiva-ción y de carrera administrativa que apoyen el objetivo de la estabilidad.

- Profesionalización y tecnificación de los recursos humanos. Sobre el grado de profesionalización de los recursos humanos de la Administración Tributaria influye tanto su estabilidad como un conjunto de factores que determinan el grado de conocimiento o habilitación técnica para el trabajo a desempeñar. Entre estos factores se encuentran la idoneidad de los procedimientos de captación de este personal (establecimiento de sistemas objetivos, transparentes y exigentes), los conocimientos de origen exigidos (económicos, jurídicos, etc.) y la adecuada programación de los procesos de formación.

Este último punto, el de la formación, resulta cada vez más crítico en lo que a la lucha contra el fraude se refiere, dado el grado de tecnificación que éste está alcanzando. Por ello, los PIF se ocupan con frecuencia de ello. Las acciones a realizar pueden relacionarse con un conjunto muy variado de cuestiones:

- La formalización de la existencia de planes de formación de la Administración Tributaria ⁶³ que incluyan procesos de formación permanente.
- El desarrollo de centros especializados en la formación de los funcionarios de la Administración Tributaria.
- El desarrollo de líneas de formación específicas en materias conexas a los distintos tipos de fraude.
- La adecuación efectiva de la formación a los puestos de trabajo desempeñado.

⁶³ En España, la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuenta con un plan anual de formación, elaborado por un comité de formación, que desarrolla en colaboración con la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales, órgano no perteneciente a la Agencia pero que tiene a ésta como principal cliente.

- La utilización de las nuevas tecnologías como elemento de apoyo a los procesos formativos.
- La integración de la formación en la carrera administrativa de los funcionarios.
- El desarrollo de sistemas de intercambio con otras Administraciones.

5.1.3. Las actuaciones de desarrollo y coordinación de los sistemas de información

La generalización de los impuestos y la creciente complejidad de la economía implican que, con sus recursos humanos, el principal activo de las Administraciones Tributarias sea la información. La información es necesaria para controlar el fraude, pero también para posibilitar que la Administración Tributaria pueda centrar sus esfuerzos en la lucha contra los fraudes más graves y prestar mayor atención sobre las áreas de riesgo, descansando el control masivo y sistemático de los contribuyentes de menor riesgo que permiten los modernos sistemas de información.

Respecto a los sistemas de información, son múltiples las cuestiones que pueden ser acometidas o mejoradas en un PIF. Incluso cuando existe un sistema de información desarrollado, como es el caso de España, este es un campo susceptible de continuas mejoras.

Así ha sido entendido en el PIF de 2005, en el que se señala lo siguiente: “La Agencia Tributaria dispone de muy diversas fuentes de información: las declaraciones presentadas por los contribuyentes, la documentación aportada por éstos en el curso de las actuaciones de control, las declaraciones informativas relativas a operaciones con terceros (rendimientos satisfechos sometidos a retención, compras y ventas empresariales, donativos recibidos, etc.), la información suministrada por otras Administraciones en virtud de convenios de colaboración, los datos captados mediante requerimientos individualizados, etc. Sin embargo, excepto por lo que se refiere a la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no existe una planificación coordinada de las actuaciones de obtención de informa-

ción de relevancia tributaria, observándose carencias, inconsistencias y duplicidades que dificultan el desarrollo de las actuaciones de control, para las cuales contar con información suficiente es imprescindible tanto para la adecuada selección de los contribuyentes a comprobar como para ultimar con éxito las actuaciones iniciadas. Por otra parte, se observa una insuficiente implantación del procedimiento de presentación por medios telemáticos de autoliquidaciones relativas a actividades económicas y declaraciones informativas, en particular cuando se trata de obligados con volúmenes de operaciones que hacen presumir que cuentan con infraestructura administrativa y tecnológica suficiente para realizar este tipo de presentaciones sin ningún coste de gestión”.

Consecuentemente con este juicio, se acordaron una serie de medidas, como la elaboración de un inventario que recopile toda la información de relevancia tributaria de que dispone la Agencia Tributaria, calificando su fiabilidad de modo que se detecten carencias, inconsistencias y duplicidades, la difusión general del inventario y de la forma de acceso a cada dato, en especial a las unidades encargadas de la selección de los contribuyentes a comprobar, el establecimiento de un plan anual de obtención de información con la finalidad de mantener permanentemente actualizada la información disponible, mejorar su calidad y subsanar las carencias detectadas, la propuesta para que en uso de la habilitación normativa existente se establezca la obligatoriedad de la presentación telemática de las autoliquidaciones formuladas por los sujetos pasivos que solicitan devoluciones mensuales en el IVA (exportadores y otros operadores económicos) y de las declaraciones informativas que presentan las medianas empresas (esta presentación ya es obligatoria para las grandes empresas), la aprobación de instrucciones internas para el desarrollo de actuaciones con el objetivo de mejorar la calidad de la declaración de operaciones con terceros y la propuesta para modificar el plazo de presentación del modelo 347 (ingresos y pagos entre empresas) y para eliminar el límite cuantitativo por debajo del cual no se declaran las operaciones que existe en dicho modelo de declaración.

Más allá del ejemplo apuntado, pueden destacarse los siguientes aspectos de mejora:

- La información debe satisfacer los requisitos de suficiencia (adecuación a las necesidades del control), calidad (los datos deben ser completos y

adecuados a la realidad y ser sometidos a procedimientos de validación y control de calidad), actualidad (ajustada a la realidad del momento en que se producen los hechos imponible objeto de control), accesibilidad (debe contar con los instrumentos de apoyo preciso para su utilización eficaz) y organización (posibilidad de interrelacionar las bases de datos para la realización de análisis abiertos por los usuarios).

- La captación de la información debe contar con el adecuado respaldo normativo y un sistema específico de control de las obligaciones informativas de los contribuyentes.
- La información tributaria debe contar con suficiente protección frente a posibles usos fuera del estricto ámbito de la aplicación de los impuestos, así como estar soportada por sistemas informáticos que cuenten con los más modernos sistemas de seguridad en orden a la privacidad de los datos.
- La información debe alcanzar sistemáticamente a todas las áreas de las actividades sometidas a tributación, evitando la existencia de vacíos que impidan el desarrollo de un control eficiente. Evidentemente, las áreas a las que puede referirse son múltiples y dependerán en buena medida del sistema tributario de cada país, aunque es una constante que comprenda información inmobiliaria, información financiera (inversiones financieras, títulos, valores, etc.), información comercial (relativa a operaciones comerciales con terceros), información personal (identificación, domicilio, etc. y datos relevantes para una adecuada planificación), información exterior (tráfico de divisas, salidas y entradas de capitales, comercio internacional, etc.) e información operativa (sobre aspectos tributarios tales como opciones sobre regímenes jurídicos, etc. que tienen especial relevancia en la tributación de los contribuyentes).
- La información puede obtenerse del propio contribuyente (datos contenidos en las declaraciones, declaraciones informativas complementarias, etc.), de terceros ⁶⁴ (otros contribuyentes, registros

públicos, entidades financieras, etc.) y de la propia Administración Tributaria (información derivada de los propios procesos de gestión y de control).

- Los soportes de obtención de la información pueden ser muy variados: desde listados o datos en papel al suministro de datos por teleproceso, pasando por las soluciones intermedias del suministro sobre todo tipo de soportes informáticos. Resulta evidente que las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías deben ser aprovechadas al máximo, entre otras cosas porque permiten una gran rapidez en la obtención de los datos, se prestan a menos errores, permiten la utilización de sistemas de validación “on line”, etc. Por otra parte, la Administración puede crear sistemas de ayuda para el cumplimiento de las obligaciones informativas (programas de extracción y cumplimentación de datos, etc.)
- Las obligaciones informativas, aunque tienen que ser suficientes, no deben traspasar ciertos límites que susciten excesivas molestias o costes a los contribuyentes, debiéndose evitar duplicidades y reiteraciones en el suministro de los datos.

5.1.4. Las actuaciones de mejora de las relaciones con los contribuyentes

La cada vez más importante vertiente preventiva de los PIF supone acometer un conjunto de acciones destinadas a la disminución de los costes indirectos de la imposición, por considerarse que dichos costes tienen un efecto relevante en los factores de predisposición al fraude de los sujetos, tal como ha sido expuesto anteriormente.

Estas acciones se materializan en un conjunto extenso de medidas, generalmente contempladas en los PIF, desti-

obtención por suministro (la norma establece la obligación de proporcionar de forma periódica determinados datos, sin necesidad de requerimiento expreso de la Administración) y la obtención por captación (supone una actuación singularizada de la Administración para exigir a una persona determinada el suministro de unos datos concretos a través de requerimientos de información).

⁶⁴ En España existen dos procedimientos de obtención de información de terceros por parte de la Administración Tributaria (Ley 58/2003 de 17 de diciembre General Tributaria): la

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

nadas a la mejora de las relaciones de la Administración Tributaria con los contribuyentes. Sin ánimo de agotar el repertorio de posibles acciones, pueden considerarse entre las más relevantes las que se exponen a continuación.

Las actuaciones en materia de **información y asistencia** a los contribuyentes, que participan de un conjunto de características:

- Se trata de actuaciones que tienen una amplia demanda en crecimiento.
- La demanda de estos servicios es en muchos casos estacional (así sucede, por ejemplo, en las campañas de ayuda a la declaración del Impuesto sobre la Renta, que sólo se desarrollan en momentos concretos de cada año).
- Comprende servicios con gran inmediatez, lo que incrementa su dificultad dado el corto espacio de tiempo existente por lo general entre el momento en que se producen las modificaciones normativas y en el que han de prestarse estos servicios.
- Existe una gran valoración y sensibilización social respecto a cualquier fallo o insuficiencia en estos servicios (existencia de colas en las oficinas, desatenciones con los ciudadanos o cualquier otro problema de calidad).

Las actuaciones a desarrollar en este ámbito deberían responder a los siguientes criterios estratégicos:

- El modelo debe garantizar el respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos como referencia central y permanente para su desarrollo.
- El modelo debe articularse sobre la idea de reducir al máximo los costes indirectos de la imposición. Su objetivo no deberá ser sólo la extensión y masificación de los servicios de asistencia, sino también la reducción de su necesidad efectiva por la vía de la simplificación de las obligaciones.
- El modelo debe marcarse como objetivo la prestación de los servicios por métodos alternativos al desplazamiento físico a las oficinas, mediante la utilización de otros medios de comunicación y de

técnicas activas de asistencia e información (telefónicas y telemáticas).

- En definitiva, hay que ir hacia un sistema que incorpore comodidad, agilidad, uso de nuevas tecnologías y seguridad Jurídica.

Partiendo de un cierto desarrollo de los servicios de información y asistencia a los contribuyentes, posibles áreas de mejora a incluir en un PIF serían:

- Conseguir una mayor especialización de los funcionarios dedicados a la información y asistencia (formación permanente).
- Redimensionar los servicios de información y asistencia, de tal manera que exista capacidad para atender correctamente a los contribuyentes.
- Reequilibrar las distintas formas de prestación de estos servicios, adaptándolas de forma dinámica a la demanda y necesidades de los ciudadanos (atención presencial, directa o mediante cita previa, atención telefónica en sus diversas modalidades, distribución de documentos, manuales, guías, etc., programas informáticos de ayuda, confección o cumplimentación de obligaciones o trámites, sistemas formales de consulta, vinculantes o no vinculantes, sistemas automáticos de ayuda “on line” a través de Internet, confección de predeclaraciones a través de Internet con los datos disponibles por la Administración, publicación de los criterios interpretativos de la Administración ⁶⁵ y los derivados de la jurisprudencia ⁶⁶, publicación de las normas fiscales en ediciones de bajo costo y permanente actualización, publicación de manuales de los distintos impuestos de alta calidad y fiabilidad, desarrollo de sistemas de información en los idiomas que demande la sociedad, realización de prevaloraciones vinculantes para la Administración en los impuestos que gravan el valor de los bienes, etc.).

⁶⁵ El programa INFORMA en España, accesible a través de Internet, contiene una recopilación de los criterios utilizados por la Administración en la aplicación de los impuestos. Así mismo, se puede acceder a las respuestas de la Dirección General de Tributos a consultas planteadas por los contribuyentes.

⁶⁶ En España son accesibles a través de Internet las Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central.

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

- Desarrollar la colaboración social y de terceros en la información y asistencia (colaboración de asociaciones de ciudadanos o de profesionales, colaboración de otras ramas de la Administración, etc.).
- Revisar los espacios físicos en que se prestan los servicios, con el fin de hacer posible un trato al contribuyente que tenga las características de personalización, confidencialidad, comodidad y economía de tiempos y esfuerzos.
- Introducir sistemas de seguimiento y control periódico de la calidad y aceptación de los servicios de información y asistencia al contribuyente (accesibilidad de los servicios, encuestas de satisfacción).
- Establecer sistemas para la presentación de quejas y sugerencias por los contribuyentes ⁶⁷.
- Establecer compromisos de calidad explícitos con los ciudadanos, mediante procedimientos tales como las cartas de servicios ⁶⁸ o similares.
- Desarrollar sistemas de atención específica a determinados colectivos (actuaciones de educación escolar en materia tributaria, implantación de servicios integrales para empresarios y profesionales, asistencia específica a empresas de nueva creación, atención especial a personas con discapacidad, etc.).
- Desarrollar sistemas de ayuda y de gestión que aprovechen la potencialidad de las nuevas tecnologías, tales como los procedimientos a través de Internet (presentación de declaraciones por vía telemática, consulta de los datos fiscales del contribuyente, etc.), la universalización de los sistemas de ayuda en la confección de las declaraciones tributarias (programa de ayuda), el impulso de la

oficina virtual, para todo tipo de trámites y relaciones, la realización de notificaciones a través de Internet, la creación en Internet de sistemas informáticos de aviso en relación con el cumplimiento de obligaciones tributarias, el desarrollo de sistemas de facturación telemática, la creación de servicios de atención telefónica de respaldo a los procedimientos telemáticos, etc.

- Impulsar procesos de intercambio directo de información con otras Administraciones Públicas, a efectos de evitar al ciudadano la petición de certificados tributarios para la obtención de ayudas públicas o para otras finalidades.

Un aspecto con particular incidencia en la posición del ciudadano respecto a la imposición es el que deriva de la complejidad creciente de las normas reguladoras de los impuestos, por ello, las acciones de **simplificación tributaria** suelen ser bien acogidas y pueden tener efectos positivos sobre la predisposición al cumplimiento voluntario.

La complejidad de las normas puede tener origen en múltiples factores, como son la existencia de deficiencias técnicas en las mismas, la acumulación de cautelas introducidas en las leyes en apoyo de la lucha contra el fraude, el afán de afinar en exceso la aplicación de los criterios de equidad, que puede conducir a normas excesivamente alambicadas, el introducir demasiados mecanismos de política fiscal a través de complicadas exenciones o bonificaciones, la sucesiva modificación y complementación de las normas con la consiguiente dispersión normativa, la existencia de criterios jurisprudenciales contrapuestos no resueltos mediante la oportuna modificación de la ley, etc. Todos estos factores conducen en ocasiones a un auténtico laberinto legislativo en el que los contribuyentes, sobre todo los que tienen menores medios o peor formación, se pueden perder irremisiblemente.

Los efectos de esta situación pueden ser muy negativos, ya no sólo porque los contribuyentes, ante una situación que no comprenden, pueden optar por el fraude, sino porque los incumplimientos fiscales surgen en no pocas ocasiones de la ignorancia. Además, la complejidad normativa es un velo que oculta a los ciudadanos la realidad de los impuestos y tiende a fomentar la idea de su falta de equidad o justicia formal.

⁶⁷ En España existe un órgano colegiado, el Consejo para la Defensa del Contribuyente, independiente de la Agencia Tributaria, que tiene por objeto recibir las quejas y sugerencias de los contribuyentes, investigar las mismas y proponer a la Agencia Tributaria las medidas precisas para la resolución de los problemas.

⁶⁸ En España, muchos organismos públicos han aprobado y publicado "cartas de servicios", documentos en los que asumen frente a los ciudadanos objetivos específicos en materia de calidad, agilidad de procedimientos, etc.

Sin duda alguna, el desarrollo de los sistemas de información y asistencia a los contribuyentes palia en parte los problemas de la complejidad, pero ello no debe ser óbice para que la Administración tributaria se plante la adopción de medidas tendentes a la simplificación tributaria, como son la propia modificación de las normas, la realización de refundiciones normativas, la prohibición de incluir normas fiscales en disposiciones que no tengan tal naturaleza, la obligatoriedad de incluir en las normas fiscales el detalle exhaustivo de las normas derogadas, la simplificación de los procedimientos reglamentarios, la simplificación de los modelos de declaración, etc.

Un conjunto de acciones que se revelan en la actualidad como particularmente útiles en la prevención del fraude son las de asistencia a los **contribuyentes que inician su actividad empresarial o profesional**.

La utilidad de estas acciones viene dada por el hecho comprobado de que las conductas fiscales de muchas empresas se conforman en el momento de su establecimiento, de forma que invertir recursos en evitar conductas incorrectas desde ese mismo instante tiene una alta rentabilidad fiscal.

Este apoyo se manifiesta en el plano de la información sobre las obligaciones fiscales, el apoyo inicial en el cumplimiento de tales obligaciones y en el de la colaboración para facilitar todos los trámites administrativos que generalmente son precisos cuando se inicia una actividad. En esta última materia deberían hacerse esfuerzos para reducir los plazos de tramitación y la utilización de los datos aportados por las distintas Administraciones, evitando así a los nuevos empresarios recabar certificados y licencias de forma reiterativa, además de facilitarles la realización de los trámites evitando desplazamientos y realizando una gestión unitaria, etc.⁶⁹.

Para la mejora de las relaciones con los contribuyentes, las acciones con el objetivo de la **reducción de la litigiosidad** deberían ocupar un papel preponderante.

⁶⁹ En España se ha creado una Ventanilla Única Empresarial (VUE), donde se pueden realizar todos los trámites administrativos, incluidos los tributarios (declaración censal, obtención del Número de Identificación Fiscal, etc.) para la creación de nuevas empresas. En esta oficina existen representantes de todas las Administraciones Públicas afectadas con objeto de colaborar en la agilización y simplificación de los trámites.

Las tareas de control del fraude desembocan en muchas ocasiones, tras los procesos de liquidación de las deudas pendientes, en litigios con los contribuyentes, unas veces por diferencias de criterio respecto a la aplicación de las normas, otras porque se estima que existen irregularidades formales en el procedimiento y, no pocas veces, como forma de demorar el pago.

Una alta litigiosidad daña de forma apreciable el marco de relaciones de la Administración Tributaria con los ciudadanos. Al mismo tiempo, supone importantes costos tanto para los ciudadanos como para la propia Administración, que puede ver cómo se demora de forma importante el cobro efectivo de las deudas y tiene que dedicar importantes recursos tanto para la gestión de esas deudas como para la resolución de los conflictos cuando éstos se suscitan ante tribunales administrativos. Por otra parte, ya se ha señalado que la valoración del coste del incumplimiento es menor cuando el defraudador espera que pueda demorarse en el tiempo el pago de las cuotas omitidas y de las sanciones, y esto puede ocurrir si la alta litigiosidad se traduce, además, en acumulaciones de expedientes que llevan a demoras notables en su resolución.

Por lo expuesto, la reducción de la litigiosidad debería convertirse en un objetivo explícito de los PIF, partiendo de estudios rigurosos sobre la conflictividad tributaria que permitan detectar sus causas reales⁷⁰. Las acciones a emprender vendrán determinadas por dicho diagnóstico: mejora de la calidad de los actos administrativos y de su fundamentación (corrección de oficio de actos que se observan con incorrecciones), adopción de medidas normativas tendentes a evitar litigios (reducción de las sanciones en caso de acuerdo⁷¹, etc.), reforzamiento de los órganos encargados de la resolución de recursos y reclamaciones, disminuyendo los plazos de resolución, mejoras normativas (régimen sancionador, procedi-

⁷⁰ En España se vienen realizando estudios sistemáticos sobre la litigiosidad tributaria desde el año 2004, habiéndose elaborado una metodología común para dicho análisis y adaptado las bases de datos fiscales con el fin de obtener la información requerida por dicha metodología. Este seguimiento permanente de la litigiosidad ha sido incorporado al PIF de 2005.

⁷¹ En España, la Ley 58/2003 General Tributaria recoge una serie de reducciones que pretenden fomentar el acuerdo, la conformidad y el pago: 50% en actas con acuerdo, 30 % para la conformidad y 25 % de sanción por pago en período voluntario sin reclamación.

mientos, normas confusas o problemáticas, etc.), mejoras en los sistemas de notificaciones, etc.

5.1.5. Las actuaciones en materia censal

La gestión de la mayor parte de los tributos requiere conocer la relación de todos los obligados tributarios (contribuyentes), es decir, disponer de un instrumento censal adecuado que identifique a dichos obligados e incorpore sus datos o circunstancias relevantes para determinar qué tipo de obligaciones deben cumplir y la periodicidad de las mismas en función de la actividad o actividades desarrolladas. La importancia del instrumento censal es tal que su establecimiento o mejora no suele estar ausente en los diversos PIF.

Aunque los modernos sistemas de almacenamiento de la información permiten administrar un censo único para todos los impuestos, en función de determinados datos o características derivan del mismo una serie de censos subordinados (censo de empresarios, censo de operadores en el exterior, censo de asalariados, censo de agricultores, censo de arrendadores de viviendas, etc.) que pueden ser configurados para la gestión de tributos concretos.

La información relevante a efectos censales puede variar de uno a otro país en función de las características de su sistema fiscal, aunque hay determinados datos que son una constante en los diversos censos:

- Los datos de identificación de los contribuyentes, como son el nombre y apellidos (personas físicas) y la denominación o razón social (en las personas jurídicas y otras entidades), el número de identificación fiscal u otro número asociado a la identidad del sujeto, imprescindibles para el proceso informático de la información, los representantes o administradores de las personas jurídicas, etc., así como los “datos personales” que resulten precisos para la gestión (datos de parentesco, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, nacionalidad, etc.).
- Los datos del domicilio fiscal del contribuyente, tal como éste esté definido en la correspondiente regu-

lación, dado que es necesario disponer de un domicilio de referencia como punto de conexión con el obligado tributario que surta los efectos legales oportunos en las comunicaciones y notificaciones tributarias. Esta información debe extenderse a las direcciones de correo electrónico utilizables en los casos de estar aprobados legalmente procedimientos de notificación telemática.

- Los datos descriptivos de las actividades económicas realizadas, como es el código de la actividad, la identificación de los locales o centros en los que se ejerce la actividad, el objeto social, las opciones por regímenes específicos tributarios, etc.

Si bien la definición de un censo es algo relativamente sencillo (siempre existirán problemas técnicos relativos a la definición y normalización de los datos, los sistemas de bases de datos a utilizar, etc.), los problemas reales derivan de la regulación y realización práctica de los procesos de formación, mantenimiento y depuración, que son los que van a determinar la calidad de la información disponible. Precisamente es en este ámbito en el que los PIF deben centrar su atención con el fin de mejorar las actuaciones de control del fraude. Así, pueden ser acciones a incluir en un PIF, apoyadas en una correcta planificación, las siguientes:

- Acciones de depuración censal partiendo de la explotación sistemática de la información de terceros que figura en las bases de datos tributarias o de fuentes de información externas que reflejen actividades económicas. Éstas pueden poner de manifiesto la existencia de contribuyentes que realizan adquisiciones de bienes y servicios u operaciones cuyo importe, habitualidad o naturaleza, hagan presumir que desarrollan actividades económicas. Las acciones podrán materializarse en citas y/o requerimientos, visitas de personal especialmente preparado para este tipo de trabajo, etc.
- Establecimiento de sistemas de control del inicio de las actividades económicas mediante el control de inversiones previas, la adquisición de elementos de transporte, inmuebles, etc., la adquisición o importación de determinadas materias primas, la apertura de cuentas y operaciones de crédito, la afiliación a asociaciones o colegios profesionales, etc.

- Acciones específicas para el control de los cambios de domicilio y de posibles deslocalizaciones.
- Análisis de las situaciones de cese en la actividad o inactividad tácita o sobrevenida.
- Revisión y mejora de la base normativa reguladora de los censos fiscales ⁷².

5.1.6. Las actuaciones de desarrollo de alianzas y colaboraciones externas

La Administración Tributaria, en el desarrollo de sus funciones de mejora en la prestación de servicios tanto para facilitar el cumplimiento voluntario como para la corrección del fraude, puede actuar aisladamente o acompañar su actuación junto a la de determinados agentes externos, es decir, actuar coordinadamente con los sectores a los que se dirige y con los que se interrelaciona: profesionales tributarios, contribuyentes, otros poderes públicos nacionales e incluso internacionales. Siendo el fraude un fenómeno con ramificaciones horizontales, esta coordinación de las actuaciones de la Administración Tributaria con otros agentes externos, mediante fórmulas de alianza y colaboración, constituye un campo especial de actuación dentro de los PIF.

⁷² En España, el Real Decreto 1041/2003 de 1 de agosto aprobó el Reglamento por el que se regulan determinadas censos tributarios, estableciendo normas relativas a la "Declaración Censal" (contiene información sobre actividades económicas desarrolladas por empresarios y profesionales, identificando la actividad conforme a la clasificación del Impuesto sobre Actividades Económicas, así como los establecimientos y locales en los que se lleva a cabo), el censo de contribuyentes (que incluye todas aquellas personas o entidades que tienen atribuido Número de Identificación Fiscal), el censo de obligados tributarios (que integra a los empresarios, profesionales y obligados a retener o a ingresar a cuenta, que están incluidos en el censo de contribuyentes), el registro de operadores intracomunitarios (incluye a los sujetos pasivos del IVA que realizan entregas y adquisiciones intracomunitarias de bienes) y el registro de exportadores y otros operadores económicos (incluye a quienes tienen derecho al procedimiento de devolución mensual). Por otra parte, el Número de Identificación Fiscal está regulado por el Real Decreto 338/1990 de 9 de marzo.

Dentro del concepto genérico de las colaboraciones externas podemos destacar varias modalidades: la colaboración social, la colaboración con otras Administraciones Públicas y la cooperación internacional.

La **colaboración social**, que se desenvuelve en relaciones con los propios ciudadanos y empresas, puede revestir diferentes modalidades:

- La colaboración de los ciudadanos, empresas, asociaciones, etc., tanto directa a través de la formulación de denuncias, como mediante su apoyo en la formación de un clima crítico con el fraude fiscal. En relación con este último punto pueden realizarse contactos con las principales empresas, para informarles de las líneas de actuación de la Administración Tributaria, fomentar la utilización y exigencia de facturas mediante contactos con las asociaciones de consumidores y usuarios, etc.
- La colaboración de asociaciones o entidades que prestan servicios de asistencia a colectivos concretos de contribuyentes.
- La colaboración de los profesionales a través de convenios y acuerdos con sus asociaciones y colegios destinados a facilitar la prestación de servicios profesionales a terceros. Especial mención merecen en este apartado los MOU ("memorandums of understanding") o acuerdos de entendimiento, mediante los cuales empresas, profesionales o entidades asociativas representantes de sectores empresariales o profesionales declaran voluntariamente su intención de colaborar con la Administración Tributaria aportando información relevante para la lucha contra el fraude tributario o aduanero, incluso comprometiéndose a asumir un código ético o de buenas prácticas fiscales ⁷³. El desarrollo de

⁷³ En España, en el ámbito aduanero, se han suscrito acuerdos de entendimiento con empresas de mensajería y existen cauces de obtención de información relevante para la prevención del fraude acordados con diferentes empresas. Si bien no se han suscrito acuerdos en otros ámbitos tributarios, se prevé, a partir de la experiencia contrastada de otros Estados de la Unión Europea, promover la suscripción de acuerdos de entendimiento para la prevención y detección de tramas de fraude en el IVA con los empresarios de los sectores en los que el fraude fiscal está suponiendo un importante factor de competencia desleal. Además, está en estudio promover la

este tipo de colaboración requiere establecer cauces de comunicación permanentes con las asociaciones de asesores fiscales y gestores administrativos, así como con los colegios profesionales y las asociaciones de empresarios, para poner en su conocimiento los principales fraudes detectados y sus consecuencias, en particular, en el ámbito de la competencia económica.

El desarrollo de la **colaboración con otras Administraciones Públicas**, voluntaria o regulada por las leyes, es un elemento imprescindible en un PIF y puede tener diversos objetivos ⁷⁴. Son ejemplos de dicha colaboración los siguientes:

- La suscripción de acuerdos o convenios en materia de suministro, intercambio de información o de acceso directo a determinada información en las respectivas bases de datos.
- La realización de actuaciones conjuntas de control, sobre todo en los casos de existencia de fraudes concurrentes.
- La encomienda de la realización de determinada gestión por una de las dos Administraciones a favor de la otra.
- La creación de consorcios u organizaciones para la gestión compartida.

suscripción de acuerdos de entendimiento en otros ámbitos, dirigidos tanto a mejorar la información aportada por los colaboradores sociales (por ejemplo, empresas tabaqueras en la lucha contra el contrabando y asociaciones para la defensa de los derechos de autor y de marca) como al fomento de la asunción de un código ético o de buenas prácticas fiscales. El prestigio e imagen derivado de la suscripción de los acuerdos sería su principal elemento incentivador.

⁷⁴ En España existen múltiples formas de colaboración de la Agencia Tributaria con otros órganos de la Administración: convenios de información con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadística, Federación Española de Municipios y Provincias, etc. Este intercambio está establecido por diversas normas con las Comunidades Autónomas o la Dirección General del Catastro. Existen también convenios de gestión con las Comunidades Autónomas, y de recaudación con otros organismos, además de supuestos de gestión compartida y previsiones de actuaciones de control conjunta con las Comunidades Autónomas.

La **cooperación internacional** es necesaria para hacer frente al fraude fiscal ya que, como anteriormente se ha expuesto, una de sus notas actuales más relevantes es la de su internacionalización.

Esta necesidad se siente con mayor intensidad en los ámbitos en los que se produce la liberalización del comercio exterior, ya sea través de zonas de libre comercio o uniones económicas o monetarias que inducen a la eliminación de los controles exteriores sobre las operaciones con terceros países, así como a la liberalización de las operaciones financieras en el exterior. La consecuencia ha sido el refuerzo de los instrumentos de cooperación internacional con el objetivo de realizar un control efectivo y disponer de una mínima información que posibilite esa internacionalización sin perjudicar los intereses de los empresarios ni los de la propia Hacienda Pública de cada Estado.

Los instrumentos de cooperación son diversos y su aplicabilidad se relaciona en muchos casos con la pertenencia o no a determinadas organizaciones de carácter internacional o regional. Veamos algunas de estas modalidades:

- Un ámbito de cooperación es el que deriva de los convenios para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal promovidos por la OCDE. Se trata de convenios que, además de evitar la doble imposición, permiten un intercambio de información. En este sentido, en los últimos años se han producido modificaciones en los convenios marco con objeto de atender a las nuevas necesidades de cooperación ⁷⁵.
- La Unión Europea cuenta con diversos instrumentos de colaboración, pues, aparte de los acuerdos bilaterales que se puedan suscribir, existen disposiciones comunitarias reguladoras de esta materia: el Reglamento 1798/2003/CEE, que regula la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, la Directiva 77/799/CEE sobre asistencia mutua en el ámbito de los impuestos directos, de determinados impuestos sobre normas específicas y de los impuestos sobre primas de seguros o la

⁷⁵ El artículo 26 y 27 del Convenio tipo se refieren al intercambio de información entre los Estados firmantes, y a la asistencia en la recaudación de los impuestos respectivamente.

Directiva 76/308/CEE sobre asistencia mutua en materia de cobros de créditos modificada por la Directiva 2001/44/CEE, que extiende su ámbito de aplicación a los principales impuestos directos e indirectos ⁷⁶. Se cuenta, además, con un Programa de la Comunidad, el FISCALIS, aprobado por la Decisión 2235/2002/EC del Parlamento Europeo y el Consejo, que permite la financiación de la infraestructura informática para el intercambio de información y de una serie de actuaciones de cooperación, como intercambios, reuniones, controles simultáneos y formación. Por otro lado, se ha aprobado la Directiva 2003/48/EC sobre fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. La Directiva prevé un sistema de intercambio de información. Su aplicación se ha condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos por terceros países.

- Dentro de la OCDE existe el denominado Grupo de Acción Financiera para el Blanqueo de Capitales (Grupo GAFI), así como otros grupos similares en determinados ámbitos regionales.

5.1.7. Las actuaciones en materia de criminalización del fraude

Para finalizar esta exposición de las áreas de actuación en los PIF, se quiere dejar una breve referencia a las actuaciones que comportan la criminalización del fraude, diferenciando las actuaciones administrativas de lucha contra el fraude y las actuaciones realizadas por la policía o los tribunales de justicia como consecuencia de la calificación del fraude como delito. Estas acciones pueden ser normales en relación con determinados fraudes (blanqueo de capitales, tramas organizadas, alzamientos de bienes en el proceso recaudatorio, etc.).

⁷⁶ La normativa comunitaria prevé tres modalidades de intercambio de información: previa petición, espontánea y automática. El intercambio previa petición es obligatorio, dentro del ámbito de la normativa y salvo que se den ciertas circunstancias. No lo es cuando la normativa o las prácticas administrativas impiden obtener esa información para los contribuyentes del propio país o el coste es desproporcionado.

Evidentemente, hay diferencias según lo que disponga la normativa jurídica de cada país, pero la cuestión que se suscita es en qué medida un PIF debe o puede profundizar en la criminalización del fraude como elemento de lucha contra el mismo.

Algunas acciones básicas a realizar en esta materia podrían ser las siguientes ⁷⁷:

- Proponer nuevas normas que amplíen la calificación delictiva de determinados supuestos de fraude fiscal. Se trata de medidas que deben estar muy meditadas, resultando prudente asumir unos límites en este tipo de iniciativas dada su gran repercusión social, las dificultades para prosperar que en muchos sistemas jurídicos tienen estos expedientes y los relativos efectos prácticos en la prevención del fraude.
- Mejorar la colaboración en todos los órdenes con los órganos policiales y judiciales, especialmente en lo que se refiere al suministro de información a los mismos, la preparación de los expedientes de denuncia de delitos detectados en el transcurso de las actuaciones administrativas, la creación de unidades específicas de relación, la prestación de servicios a los jueces en materia de peritaje en los procesos penales ⁷⁸, etc.

⁷⁷ Los PIF suelen contemplar acciones en esta cuestión. En Argentina actualmente se está avanzando en la creación de juzgados especializados en lo penal tributario, en la agilización del procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Nación y en la creación de la figura de asociación ilícita para delitos tributarios. En España, donde existe la figura del delito fiscal, se ha suscrito en junio de 2005 un Convenio de Colaboración entre la Agencia Tributaria y la Secretaría de Estado de Justicia (Abogacía del Estado) en materia de prevención y lucha contra el fraude fiscal. En Chile, dentro de las actuaciones previstas para impulsar la lucha contra el fraude tributario, se ha atribuido al Director del SII la titularidad exclusiva de la acción penal, pudiendo querrellarse, denunciar o perseguir sólo la aplicación de la multa. Incluso si el Ministerio Público detecta ilícitos tributarios debe informarlo al SII para que ejerza las acciones. En Honduras se han incorporado al Código Penal los delitos tributarios de contrabando y defraudación fiscal, excluyéndolos del Código Tributario. También se ha creado un Juez Tributario para ahondar en esta materia.

⁷⁸ En España existen unidades de inspección especializadas en la colaboración con la Justicia que prestan servicios de apoyo a

- El desarrollo de unidades específicas de policía fiscal para la colaboración con la autoridad tributaria en las labores de investigación de determinados fraudes que normalmente van acompañados de actuaciones delictivas⁷⁹.
- Considerar la conveniencia de crear, dentro de la propia organización tributaria, un cuerpo especial de funcionarios con funciones policiales o de policía fiscal, decisión que es más frecuente en el ámbito del área de las aduanas e impuestos especiales sobre el consumo, tal vez por su origen en el resguardo fiscal y de fronteras⁸⁰.
- Prestar una atención especial, mediante la creación o no de unidades de control específicas para este tipo de asuntos, a todos los expedientes con posible delito fiscal. Dadas las particulares garantías existentes en el ámbito penal, la finalidad es evitar que errores en la instrucción de los expedientes pudieran perjudicar la viabilidad de eventuales denuncias posteriores.

los tribunales en asuntos penales, generalmente relacionados con cuestiones financieras y fiscales.

⁷⁹ La naturaleza y alcance de estas actuaciones de colaboración policial van a estar muy condicionadas por el marco normativo existente en cada país, pudiendo extenderse desde actuaciones básicas (caso de los supuestos delictivos en sentido estricto) a actividades más amplias (actuaciones de investigación y esclarecimiento de determinadas operaciones de mayor complejidad).

⁸⁰ Las experiencias en este campo son diversas. Existen Administraciones Fiscales con policía fiscal como el FIOD – ECD holandés, la FECO – SDOE griega y el NIS británico. El IRS de Estados Unidos dispone de una División de Investigación Criminal. Diversas Administraciones Tributarias iberoamericanas cuentan con una Policía de Control Fiscal (Costa Rica, México, Colombia, etc.). Todos ellos son ejemplos de servicios de investigación fiscal o aduanera formados por funcionarios del Ministerio de Hacienda o Finanzas e integrados en el mismo.

5.2. Supuestos habituales de fraude

5.2.1. La planificación fiscal abusiva

La prevención del fraude debe tener presente la evolución de la conducta de los contribuyentes defraudadores, los cuales han pasado de actuar mediante fraudes elementales y poco elaborados a conductas elusivas cada vez más sofisticadas que, bordeando las normas o aprovechando las fisuras que presenta el control de los movimientos financieros en el ámbito internacional, adoptan la forma de la planificación fiscal abusiva o ingeniería fiscal. Esta planificación fiscal abusiva es una de las áreas de fraude que preferentemente centra hoy la atención de los PIF en los países más desarrollados.

Aunque serían susceptibles de una clasificación separada, vamos a ver a continuación dos formas de fraude organizado: la que utiliza negocios anómalos y la que se sustenta en la existencia de paraísos fiscales y territorios de baja tributación.

5.2.1.1. Negocios anómalos

El Derecho Tributario es una rama del ordenamiento jurídico especialmente sensible a la problemática de los denominados “negocios jurídicos anómalos” en las distintas manifestaciones que suele aceptar la doctrina civil: negocios simulados, negocios fiduciarios, negocios realizados en fraude de ley o negocios indirectos. El esfuerzo, lícito o reprochable, exitoso o infructuoso, del contribuyente para configurar sus relaciones jurídicas de forma que reciban el mejor tratamiento fiscal, da una especial relevancia en el campo del Derecho Tributario no sólo a la teoría de los negocios jurídicos anómalos, sino a otras figuras como las del levantamiento del velo de las personas jurídicas o el abuso en la utilización de las formas jurídicas, manifestaciones concretas del abuso del derecho o el concepto de fraude de ley. Por otra parte, el ejercicio de las facultades de la Administración para asegurar una adecuada exigencia de los distintos

tributos y comprobar el cumplimiento de sus deberes fiscales por los contribuyentes, no puede ignorar la licitud o juridicidad de la búsqueda por el contribuyente del mejor régimen fiscal posible o el ejercicio por el contribuyente de lo que se han dado en denominar “economías de opción”.

En definitiva, la perspectiva de que, como consecuencia de la realización de determinadas operaciones o negocios jurídicos en el más amplio sentido de su significado, se desencadenen una serie de consecuencias tributarias que en la mayoría de los supuestos nos lleva a la penosa carga de tener que “pagar al Estado”, hace que el ingenio se desarrolle hasta límites insospechados.

Tomando como referencia al profesor Federico de Castro ⁸¹, los negocios jurídicos, para su existencia y posterior eficacia, han de reunir ciertos requisitos, unos exigidos a todos los negocios y otros propios de cada negocio en concreto. Cuando alguno de estos requisitos no son como debieran, se dice que el negocio es incompleto, irregular, falso o aparente. Ahora bien, éstas son algunas de las anomalías con la que nos podemos encontrar. Sin embargo, la irregularidad que ha dado lugar al calificativo o “negocios anómalos” es otra. Ésta provoca una deformación de una figura negocial prevista y ordenada por las leyes para escapar de la regulación normal de los negocios. El uso de estas anomalías ha dado lugar a una cierta tipificación en la doctrina, tal como se expone a continuación.

Negocios simulados

Para De Castro ⁸², la simulación negocial existe cuando se oculta bajo la apariencia de un negocio normal otro propósito negocial, ya sea el contrario a la existencia misma (simulación absoluta) o el propio de otro tipo de negocio jurídico (simulación relativa). En el primer supuesto la declaración falsa encubre la carencia de causa, mientras que en el segundo supuesto la declaración falsa encubre otro negocio con causa verdadera aunque distinta a la aparentada.

⁸¹El **Negocio Jurídico**, Madrid, Editorial Cívitas, 1997, pág. 329.

⁸² Vid. **El Negocio Simulado**, Madrid, Editorial Cívitas, 1997, pág. 333 y siguientes, donde se realiza un pormenorizado estudio de la simulación en el Derecho Civil.

El acuerdo simulatorio, como propósito deliberado de encubrir lo que no existe o es distinto de lo que se manifiesta, supone una voluntad real de engaño o simulación. Por ello, la doctrina mayoritaria actual sitúa el vicio esencial del negocio simulado en la causa. La simulación puede ser de dos tipos:

- La simulación absoluta se produce cuando las partes se ponen de acuerdo para aparentar la realización de un negocio, aunque su intención no es celebrar ninguno. En este tipo no existe negocio alguno, solamente una apariencia del mismo. El caso típico es la simulación de un negocio traslativo de dominio, a título oneroso o lucrativo, para defraudar a los acreedores, algo que es habitual en el fraude en los procesos de cobranza.
- La simulación relativa existe cuando las partes realizan un negocio jurídico pero aparentan haber celebrado otro distinto. En la simulación relativa se pueden aparentar tan sólo algunos de los elementos o aspectos del contrato, sea el objeto (un contrato de compraventa que oculte una donación), las partes que intervienen (utilización de un testaferrero) o las condiciones del contrato (el falseamiento del precio que figura en el contrato). El grado de falsedad del negocio simulado puede ser diverso, al proyectarse sobre los distintos requisitos y elementos negociales. El efecto negativo de la simulación, que supone la validez de lo “real”, dependerá del carácter más o menos esencial del requisito o presupuesto alterado, puesto en relación con los elementos o el contenido necesario del contrato, entendido éste causalmente, como conducta imprescindible para realizar la función económica objetiva correspondiente al tipo contractual y alcanzar el fin perseguido por las partes.

En materia de simulación de los negocios jurídicos tiene especial relevancia el instituto probatorio, pues, frente a la apariencia externa de un negocio válido, quien pretenda su anulación ha de probar la existencia de la “causa simulationis”, máxime teniendo en cuenta el principio general de conservación de los negocios jurídicos. Por tanto, sobre quien afirme la existencia de una simulación absoluta o relativa recae la carga de la prueba.

Son muchos los indicios que han servido a los juzgadores para entresacar y revelar la existencia de la simulación.

Los indicios en los que se apoya esta prueba son distintos según nos hallemos ante una simulación subjetiva, objetiva o formal:

- En la simulación subjetiva el elemento simulado afecta a los sujetos que intervienen en la simulación, apareciendo la interposición subjetiva y ficticia de personas carentes de voluntad o subjetividad propia y autónoma. Son los conocidos “testaferros” o personas jurídicas interpuestas que abusan de la forma societaria. En estos supuestos, el indicio más utilizado jurisprudencialmente se muestra en la existencia de un vínculo de parentesco entre los intervinientes en el negocio jurídico o la existencia de convivencia entre los mismos, confianza probada, relación de amistad o cualquier otro lazo afectivo.
- La simulación objetiva se muestra en el objeto del negocio y en las prestaciones que integran su contenido, siendo indicios manifiestos de la existencia de la misma las ventas a bajo precio o con precio ficticio o de favor, las condiciones o circunstancias de pago ventajosas, los préstamos sin interés o con interés simbólico y sin plazo de reembolso, los precios de enajenación inferiores a los usuales de la plaza o mercado, los gastos o deudas sin realidad o desproporcionadas o el mero desequilibrio económico de las prestaciones.
- La simulación formal, es la que opera sobre la forma del negocio jurídico. Es indicio el otorgamiento formal de una escritura pública no exigiéndose para la conclusión del negocio y buscándose por las partes como coartada justificadora de la realidad de un acto ficticio. También lo es la realidad formal de actos posteriores a la celebración del negocio, pues si los contratantes actúan de la misma forma que con anterioridad a la consumación del mismo surge un claro indicio de que en realidad no han querido celebrarlo, como suele ser muestra la continuidad en la posesión por parte del transferente o la realización por parte del vendedor de actos o facultades propias de la titularidad nominal.

Negocios fiduciarios

Esta figura es de reciente aplicación al ámbito tributario, especialmente en su vertiente de la “fiducia cum amico”.

La denominación de “negocio fiduciario” procede del Derecho Romano, en el que, al no existir inicialmente hipoteca, se utilizaba la “mancipatio fiduciae causa” para transmitir la propiedad al prestamista en garantía del crédito concedido, obligándose dicho prestamista a devolver la cosa una vez devuelto el préstamo. Éste es el ejemplo más frecuente de negocio fiduciario también en nuestros días, y es el que ha servido de base a la doctrina civil para construir la categoría: la transmisión en garantía o “fiducia cum creditore”.

La transmisión también podía servir a los intereses del enajenante, utilizándose la misma para que el fiduciario guarde o gestione cosas “fiducia cum amico”, normalmente con el fin de transmitir las posteriormente a un tercero.

Como puede observarse, en sus orígenes la transmisión se produce porque no existe fórmula alternativa para lograr el propósito perseguido. Pero una vez desarrollados históricamente los derechos reales de garantía y el mandato, la transmisión resulta ya innecesaria. Si se opta por acudir a ella buscando unos efectos menores (los propios de la garantía o del mandato) nos encontramos con un negocio fiduciario, tal como hoy se concibe, es decir, un negocio que se utiliza buscando unos efectos más débiles que los que le son propios, aunque incluidos en él.

En estos supuestos se considera que existe una desproporción entre los efectos conseguidos, que en uno y otro caso es la transmisión de la propiedad, y el fin perseguido, que no es otro que la función de garantía o la de mandato.

Tomando como base esta desproporción de efectos, sobre todo en la primera figura de la “fiducia cum creditore”, se ha atendido a la motivación de las partes, que en la mayoría de los supuestos no era más que la de proteger el patrimonio del vendedor ante sus acreedores. En consecuencia, dichos negocios han sido declarados en fraude de acreedores.

Centrándonos en la figura de la “fiducia cum amico”, aquí los motivos que llevan a usar esta figura en vez del mandato puro y simple que no requiere transmisión de los bienes al mandatario, no son tan fáciles de observar como en el supuesto anterior. Si nos ceñimos al ámbito tributario, la interposición de un intermediario en una venta con alteración de la forma de cobro de la venta puede producir efectos de rentabilidad fiscal en el primer vendedor, en comparación con la operación si se hubiera efectuado sin transmisión intermedia.

Hay que reseñar que la doctrina en determinados supuestos ha asimilado este tipo de operaciones a la simulación relativa, entendiendo que con esta figura se está disimulando una traslación directa entre el comprador final y el vendedor.

Negocios en fraude de ley

En el ordenamiento privado español, el fraude de ley aparece definido en el artículo 6.4. del Código Civil, según el cual “los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir”.

La doctrina mayoritaria en España concibe el fraude a la Ley Tributaria como una especialidad del fraude de ley en el ámbito civil. Nos encontramos ante éste último, según Federico de Castro, en aquellos supuestos en los que un sujeto realiza “uno o varios actos que originan un resultado contrario a una norma jurídica y que se ha amparado en otra norma dictada con distinta finalidad”⁸³. En definitiva, se trata de eludir la aplicación de una norma tributaria (norma defraudada) mediante la utilización artificiosa de otra más beneficiosa (norma de cobertura).

Las siguientes notas configuran el fraude de ley a la Ley Tributaria:

- Realización efectiva de los hechos, actos o negocios jurídicos. Los negocios ejecutados en fraude de ley deben ser reales y no ficticios. El sustrato real de dichos negocios debe ser cierto, habiéndose ciertamente producido las prestaciones recíprocas que deriven de ellos.
- La consecución de un resultado equivalente al derivado del hecho imponible eludido. Los resultados que obtiene el sujeto pasivo y las consecuencias de los negocios o actos jurídicos realizados han de ser “equivalentes” a los derivados del presupuesto de hecho de la norma tributaria eludida (su hecho imponible). Los actos ejecutados en fraude de ley producen un efecto equivalente al derivado de aquel cuya realización formal se ha evitado.
- El propósito de eludir el pago del tributo y su prueba. En relación con este elemento del fraude de ley la doctrina está dividida. Algunos autores consideran que el fraude tiene exclusivamente una connotación objetiva, es decir, no es necesario que el contribuyente tenga intención de eludir la norma defraudada, tan sólo que dicha elusión exista. Por el contrario, otro sector doctrinal significativo entiende necesaria la concurrencia de la citada intención, debiendo ser probada por los medios admitidos en derecho.

El propósito de eludir el pago del tributo se configura a través de la utilización de uno o varios negocios jurídicos de forma artificiosa, sin otro fundamento que una finalidad fiscal (ilícita): la elusión. El propósito elusivo excluye, en principio, que los negocios respondan a otra finalidad distinta, extrafiscal (como podría ser la mercantil). Por tanto, en el caso de cadenas negociales, el único nexo o vector común de todos los actos, lo que les da sentido, es la finalidad elusiva.

- La concurrencia de una o varias normas de cobertura y otra norma defraudada. Como ya se apuntó con anterioridad, el negocio fraudulento no infringe frontalmente el ordenamiento jurídico. Lo hace de manera indirecta o tangencial, utilizando para ello una o varias normas cobertura que se han dictado con distinta finalidad y que sólo formalmente le acogen. Con la aplicación de las mencionadas normas de cobertura lo que se

⁸³ El **Negocio Jurídico**, Madrid, Editorial Cívitas, 1997, pág. 370 y siguientes.

consigue es burlar la aplicación de otra norma, la defraudada.

Si bien desde un punto de vista formal las normas de cobertura “amparan” la conducta del obligado tributario, no lo hacen desde el punto de vista sustantivo, es decir, de acuerdo con el espíritu y finalidad con que fueron introducidas en el ordenamiento jurídico, produciéndose de este modo un efecto característico del fraude de ley: la utilización de “normas refugio” para sustraer el supuesto de hecho efectivamente realizado del ámbito de la norma eludida, que hubiera sido aplicada con toda normalidad de no haberse llevado a cabo una actuación negocial fraudulenta y lesiva para con dicha norma. Es por ello que toda articulación de un fraude de ley debe necesariamente partir de una intensa labor de interpretación jurídica de las normas en conflicto (de cobertura y eludida).

Si bien desde el plano teórico la distinción de las figuras representativas de los negocios anómalos son claras, en el plano práctico esta distinción no sólo no es clara sino que, en determinados supuestos, resulta muy complicada. El fraude de ley y la simulación son dos figuras completamente diferentes. El primero elude la norma y la segunda intenta que la realización del hecho imposible no sea conocida, interponiendo otro contrato, una falsedad, a modo de cobertura. En el primero el hecho imposible no llega a realizarse, se lleva a cabo uno equivalente; en el segundo sí que se realiza.

Negocios indirectos

Tradicionalmente se ha venido definiendo el negocio indirecto, tanto en el ámbito civil como en el tributario, en relación con los supuestos donde las partes celebran un contrato típico regulado por el ordenamiento positivo que adoptan externamente con fin distinto al expresado. La intención es alcanzar en la práctica un fin distinto del que le resulta peculiar y propio.

En opinión de un sector de la doctrina, el negocio indirecto no constituye una categoría negocial autónoma, sino que impregna a todo el resto de figuras

negociales anómalas, en tanto en cuanto todas suponen la utilización de procedimientos indirectos para lograr el fin último, que en nuestro caso no es otro que el ahorro fiscal.

En España existen una serie de resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central sobre este asunto en relación con el lease-back. En ellas se califica dicha operación como negocio indirecto, entendiéndose por tal el contrato típico y regulado en el ordenamiento jurídico que se celebra con un fin distinto al que le es propio y específico. Debe, en consecuencia, distinguirse entre los efectos directos, que son los que corresponden a la causa del contrato típico celebrado, y los efectos indirectos, los efectivamente deseados por las partes, que obedecen a una intención final o resultado que no podría ser conseguido a través de aquel contrato típico.

El contrato de lease-back es un negocio jurídico complejo concebido en la práctica habitual mercantil como un mecanismo de financiación de las empresas. Pero en el presente caso no existe flujo de tesorería a favor de la interesada, ya que la operación de la venta y arrendamiento financiero con opción de compra se instrumenta a través de una cadena de pagarés de vencimiento sincrónico con las cuotas a satisfacer por el arrendamiento financiero, sin que se produzca desplazamiento financiero apreciable entre las entidades contratantes. Lo que se persigue, a juicio de la Administración, es el beneficio fiscal inherente a la operación como gasto del Impuesto sobre Sociedades de las cuotas de arrendamiento financiero. Para ello se incrementa el precio de los activos enajenados en relación al que tenían en el mercado, con objeto de incrementar las futuras cuotas del arrendamiento financiero.

Desde el punto de vista práctico, el enfrentamiento con los diversos negocios anómalos requiere medidas legislativas de muy diversa naturaleza (tratamiento de las sociedades vinculadas, medidas antilavado de cupón, regulación del régimen de transparencia fiscal, calificación jurídica del fraude de ley y de la simulación, etc.). Se trata de medidas complejas desde el punto de vista jurídico, no pocas veces contestadas (sobre todo por los sectores potencialmente afectados) y, en general, de aplicación dificultosa.

5.2.1.2. La planificación fiscal abusiva en las operaciones internacionales

La internacionalización de la economía determina que el dinero busque ámbitos de opacidad fiscal como fórmula de baja o nula tributación. En esta categoría de fraudes pueden comprenderse los que a continuación se indican.

Actuación a través de paraísos fiscales

No parece descabellado afirmar que la utilización de paraísos fiscales es cada vez menos frecuente en términos de planificación fiscal internacional. Las inversiones en dichos territorios o desde ellos pertenecen al ámbito de las estrategias o decisiones de inversión toscas o poco elaboradas cuando no se encuentran próximas a entornos delictivos.

Dichos territorios, reglamentariamente calificados como paraísos fiscales, pueden ser lugar donde aniden “sociedades base”, de cierre dentro de una estructura o una cadena que directamente efectúan inversiones o transacciones con terceros países (en especial si no tienen intereses directos o relaciones políticas con tales jurisdicciones). Las sociedades interpuestas o conductoras de rentas encuentran acogida, de ordinario, en Estados no señalados como paraísos fiscales aunque puedan coyuntural o singularmente ofrecer ventajas fiscales notables.

Sin embargo, tampoco debe olvidarse que en determinados sectores empresariales y grupos multinacionales (financieros, aseguradores, empresas de navegación, re- facturadoras, comisionistas, etc.) la utilización de dichas ubicaciones continúa todavía siendo recurrente.

Las actuaciones a realizar en relación con este tipo de fraude suelen pasar por la aprobación de normas antiparaíso fiscal ⁸⁴, la regulación de los precios de transferencia

y la introducción de cautelas en la regulación de la obligación de contribuir (domicilio fiscal y residencia), apoyadas en actuaciones de captación de información, de investigación y comprobación.

Actuaciones a través de territorios de baja tributación

Con independencia de los territorios considerados como paraísos fiscales, existen Estados y territorios con estatutos singulares de imposición y regímenes fiscales preferenciales o de privilegio en los que la tributación real y la opacidad son similares a la de los denominados paraísos fiscales.

El uso de estos territorios de baja tributación es cada vez más frecuente en la planificación fiscal abusiva internacional más sofisticada, ya que las inversiones directas en los paraísos fiscales clásicos o desde éstos se suelen producir fundamentalmente en los casos de planificación fiscal abusiva más elementales, en ocasiones relacionadas directamente con entornos delictivos.

A modo de ejemplo, se han detectado casos en los que las sociedades interpuestas o conductoras de rentas desde o hacia el exterior se ubican normalmente en territorios de baja tributación, en lugar de en los paraísos fiscales tradicionales, en cuyos territorios únicamente se localizan las sociedades base o de cierre de las cadenas societarias diseñadas para la defraudación.

El abanico de medidas a adoptar en estos casos, no siempre eficaces, pueden incluir medidas normativas (disuasorias o penalizadoras), medidas asociadas a los convenios internacionales (controles sistemáticos para comprobar la correcta aplicación de las medidas anti-abuso previstas en los convenios suscritos, aplicación de la cláusula del beneficiario efectivo prevista en los convenios bilaterales o de las cláusulas generales o específicas limitativas de beneficios establecidas en los convenios, inclusión en los convenios de cláusulas de intercambio de información y asistencia mutua en materia recaudatoria referidas a todo tipo de impuestos, etc.) y actuaciones en materia de información (impulsar la suscripción de nuevos acuerdos de intercambio de información con otros Estados y territorios de baja

⁸⁴ En España existe una relación de paraísos fiscales en el Anexo 1 del Real Decreto 1080/1991, si bien esta relación será mutable con la incorporación de Chipre y Malta a la Unión Europea.

tributación, análisis de la eficacia de los requerimientos de información cuando se dirijan a otros Estados, etc.).

5.2.2. El fraude en el proceso de cobranza

El objetivo último de una organización tributaria en la lucha contra el fraude no sólo es descubrir y liquidar deudas ocultas, sino también cerrar el ciclo consiguiendo el cobro o recuperación efectiva de las mismas. Ello comporta necesariamente prestar una atención especial al cobro de las deudas tributarias liquidadas pues, como antes se ha indicado, la percepción del riesgo del incumplimiento está muy ligada al juicio que tengan los contribuyentes respecto a la eficacia de la Administración en el cobro rápido y efectivo de las deudas.

En este sentido, todos los PIF deberían abordar específicamente este aspecto, con independencia de la estructura y organización que dé soporte a los procesos recaudatorios en el país de que se trate ⁸⁵.

Tratándose de un proceso con innumerables derivaciones, la actuación contra este tipo de fraudes puede comprender un número muy variado de medidas. Algunas que se consideran de particular interés son:

- La coordinación de los órganos responsables de la recaudación con los órganos liquidadores e investigadores. Esta coordinación es necesaria para anticipar las actuaciones tendentes a asegurar el buen fin de las deudas tributarias descubiertas, sobre todo cuando se aprecien riesgos de impago o en los casos de deudas de muy elevada cuantía. En este sentido es conveniente analizar toda la estructura organizativa y de funcionamiento para conseguir que la actuación de los órganos de

⁸⁵ En España, todos los planes de PIF han insistido en esta idea, así ocurrió en el plan de 1995, que aludió al fraude en la fase de recaudación ejecutiva señalando que “la elusión fiscal está constituida, cada vez más, por conductas de obstrucción o impedimento del cobro de las deudas tributarias que completan o incluso sustituyen a las tradicionales conductas elusivas en fase de liquidación”. En términos parecidos se manifestaba el plan de 1996. Menciones y atención diversa se reiteran en los PIF posteriores.

recaudación no sea distante e independiente de las actuaciones anteriores, fluyendo rápidamente la información entre los órganos liquidadores y los de recaudación. Ni que decir tiene que ello requiere, como primera medida, que la gestión recaudatoria esté plenamente integrada dentro de la Administración Tributaria, lo cual tuvo no pocas excepciones en el pasado.

- La coordinación con otros órganos recaudadores de naturaleza pública. La eficacia en la gestión recaudatoria requiere cada vez más cooperar con otros órganos recaudadores públicos (Administraciones municipales y regionales, Seguridad Social, etc.) a los efectos del intercambio de información y de evitar la competencia entre los mismos en los casos de concurrencia sobre un mismo deudor. La suscripción de convenios en materia de recaudación entre Administraciones es una medida siempre aconsejable ⁸⁶.
- El reforzamiento y especialización (técnica y jurídica) del personal de los órganos de recaudación. Esto es necesario porque el fraude recaudatorio tiene una entidad cada vez más acusada y unos componentes técnicos y jurídicos más complejos, que requieren no pocas veces la intervención ante los tribunales en los procesos concursales y quiebras, la integración de expedientes complejos de derivación de responsabilidad, etc. Este reforzamiento debe extenderse, naturalmente, al ámbito de los medios informáticos que sustentan esta gestión.
- La creación de censos de riesgo. El objetivo de estos censos es prestar una atención preferente a aquellos contribuyentes que presentan unos perfiles de riesgo más nítidos y acusados (situaciones concursales, patrimonios netos negativos, deudas previas, incumplimientos de autoliquidaciones, etc.). Esta medida debe estar basada en un análisis eficiente y dinámico de los riesgos recaudatorios, que permita la mejor utilización de los recursos disponibles.
- Continuidad del control patrimonial de los deudores. El procedimiento recaudatorio puede finalizar

⁸⁶ En España son habituales los Convenios entre la Agencia Tributaria y las Comunidades Autónomas (Administración regional) en materia de recaudación ejecutiva.

formalmente con la declaración de insolvencia de los deudores, pero ello no debe ser obstáculo para dar continuidad a la vigilancia sobre la posible modificación patrimonial posterior con el fin de proceder a la rehabilitación de las deudas.

- Reforzamiento de las medidas recaudatorias y de procedimiento. En este bloque se insertan la mejora del impulso de los procedimientos y la adopción de medidas cautelares para conseguir el buen fin recaudatorio, la flexibilización del embargo de bienes, facilitando el acuerdo con el contribuyente respecto al orden y prioridad, la revisión de los criterios en materia de concesión de aplazamientos y fraccionamientos, el impulso de las medidas tendentes a derivar la responsabilidad a los administradores, aunque también a los contratistas y subcontratistas ⁸⁷, la introducción de mejoras normativas y de actuación en las sucesiones de actividad para evitar la creación sucesiva de empresas que actúan en un mismo sector y ámbito eludiendo sus responsabilidades, etc.

La preocupación por este tipo de fraude es general. Basten como ejemplo los siguientes:

- En **Argentina** se contempla la exigencia de responsabilidad solidaria en los supuestos de receptores de facturas apócrifas, la creación de un sistema de perfiles de riesgo (SIPER) en el IVA, la creación del Registro Único de Sociedades como forma de ejercer un control más efectivo sobre las actuaciones de los contribuyentes en determinados ámbitos o sectores, sobre todo para evitar la evasión impositiva, la inscripción de empresas ficticias, etc.
- En **Honduras** se ha elaborado un Plan de Cobranza Administrativa y Persuasiva.
- En **Perú** se incluye como recomendación respecto a la recaudación aduanera, la de “desarrollar un nuevo sistema de cobranza que permita controlar y gestionar adecuadamente el proceso de control

⁸⁷ En España se ha detectado un fraude creciente derivado del abuso de la subcontratación, especialmente en el ámbito de la contratación pública en la construcción. Este fraude requiere una atención particular y la adopción de medidas concretas que garanticen el cobro de la deuda generada.

de la deuda aduanera actualizada por contribuyente y obtener estados financieros confiables”.

- En **Nicaragua** se ha establecido un nuevo enfoque en la gestión de morosos que consiste básicamente en mejorar el ciclo de cobranza reduciendo la etapa de cobro administrativo de 30 a 8 días y el número de requerimientos, clasificar la cartera atendiendo a criterios de antigüedad y montos por contribuyentes y depurar la norma con el objeto de enfocar los esfuerzos en los montos verdaderamente recuperables.
- En **Chile**, a través de la “Ley Contra la Evasión” de 18 de junio de 2001, se han introducido múltiples reformas normativas, contemplándose la introducción de mejoras en las notificaciones y requerimientos de pago, en las condonaciones por morosidad, así como el aumento de multas por el no pago de impuestos detectados en fiscalización de recargos, traslaciones o retenciones, la mejora de las facultades de la Administración Tributaria y otras medidas tendentes a la actuación sobre contribuyentes o sectores determinados.
- En **España**, todos los PIF han introducido medidas en esta materia. De forma específica, la Ley General Tributaria de 2003 incluye normas en materia de sucesión de personas físicas y jurídicas, responsabilidad solidaria y subsidiaria, adopción de medidas cautelares, práctica de embargos y procedimiento para actuar frente a responsables y sucesores.

5.2.3. El fraude inmobiliario

Las características que concurren en la actividad inmobiliaria, unidas al hecho de que los bienes inmuebles, sobre todo en los países en los que se han producido fuertes subidas en sus precios, constituyen uno de los principales depósitos de valor de la economía, dando lugar al nacimiento de un conjunto de fraudes, por lo general relacionados, que pueden ser comprendidos en la denominación general de “fraude inmobiliario”.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

Conforman el sector inmobiliario un conjunto de actividades de promoción y explotación de los inmuebles. En ellas intervienen diversos agentes, desarrollándose en distintas fases. En sentido amplio, forman parte del sector inmobiliario las siguientes actividades: promoción inmobiliaria de terrenos y de edificaciones, servicios relativos a la propiedad inmobiliaria, alquiler de viviendas, locales e inmuebles rústicos y la construcción. Además, hay que añadir los servicios prestados por determinados profesionales, como arquitectos y agentes de la propiedad, y las actividades desarrolladas por los particulares que invierten en bienes inmuebles o los arriendan, teniendo también un papel activo en este mercado.

En este complejo contexto de operadores económicos, mercados y fases, el fraude inmobiliario se caracteriza por las siguientes notas:

- Normalmente existe una fuerte percepción social sobre el fraude existente en este sector, pues incide en un bien social como es la vivienda. La existencia de una sensación en la ciudadanía de que hay fraude en este sector implica en cierto modo una sensación general de fraude fiscal.
- Tiene carácter estructural. La multitud de transacciones económicas, su opacidad y la falta de organización de los mercados provocan disparidades en los precios, dificultando la utilización de referencias de valoración válidas, lo cual facilita la manipulación de los valores ya desde las primeras transmisiones, posibilitando, a su vez, la ocultación del verdadero valor en las siguientes operaciones.
- Se refiere a bienes con un alto valor económico, lo que implica importantes riesgos de fraude. Por una parte, el sector inmobiliario es propicio a la generación de dinero negro por ocultación de las ganancias reales en muchas operaciones (y de los impuestos indirectos que las gravan) y, por otra, es idóneo para “blanquear” dinero oculto al fisco, generado en cualquier otro sector de actividad, incluso por particulares, que invierten las ganancias ocultas en inmuebles.
- El desarrollo de los procesos de urbanización y promoción se produce en un dilatado plazo temporal, lo que dificulta su control y seguimiento.

- Las actuaciones urbanísticas se suelen desarrollar con gran dispersión territorial, en diferentes polígonos, y los agentes que intervienen en las transacciones pueden estar domiciliados o localizados, a veces interesadamente, en otros ámbitos territoriales diferentes, lo que dificulta las transferencias de información y el control.

Las **tipologías** básicas de fraude más habituales en este sector pueden resumirse en tres:

- Ocultación de la titularidad de los bienes o de la intervención del operador económico en determinadas fases del proceso urbanístico (muchas transmisiones no se inscriben en el Registro de la Propiedad, interposiciones societarias, etc.).
- Declaración de las transmisiones por valores inferiores a los reales, al mismo tiempo que se ocultan beneficios y se posibilita el blanqueo de dinero negro (falseamientos en las escrituras públicas, sistemas de valoración diferentes según impuestos, etc.).
- Ocultación de la explotación de los inmuebles, básicamente en el caso de los arrendamientos de viviendas y en los arrendamientos turísticos y de temporada.

Una cuestión que merece ser destacada en relación con el fraude inmobiliario es la de su concurrencia con acciones de **interposición de sociedades**. Es bien conocido que muchos bienes, sobre todo los inmuebles de alto valor, son adquiridos a través de sociedades que normalmente actúan como meras entidades patrimoniales (sin actividad empresarial directa), ocultando así la verdadera titularidad de los inmuebles, deduciéndose gastos indebidamente y, en su caso, el IVA soportado en la adquisición del inmueble. Es habitual su utilización por socios, administradores o familiares, sin imputarse rentas en especie. Además, esta interposición puede ocultar ingresos realmente obtenidos por los socios o administradores (ocultados o formalizados a través de prestaciones de servicios ficticios de sus sociedades patrimoniales a sus empresas), sin olvidar que los casos más graves de interposición societaria pueden estar relacionados con el blanqueo de capitales y la intermediación de paraísos fiscales. Todo ello se ve favorecido por la falta de información sobre la composición societaria

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL (GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

de determinados tipos de sociedades, especialmente las sociedades de responsabilidad limitada, controladas por determinadas personas o familias.

En algunos países, como es el caso de España, una parte relevante de la inversión inmobiliaria, sobre todo residencial, se realiza por **personas o entidades extranjeras**. Las características de este tipo de inversores recomiendan analizar de forma específica los riesgos fiscales asociados a la tenencia, inversión y desinversión inmobiliaria por las entidades o personas físicas no residentes. En buena medida, estos riesgos están asociados a las dificultades para identificar correctamente a los titulares no residentes de los inmuebles, lo que dificulta hacer un seguimiento del cumplimiento fiscal de las obligaciones fiscales derivadas de la propia titularidad (en España, especialmente en el Gravamen Especial sobre Bienes Inmuebles), de la explotación de los inmuebles (básicamente arrendamientos) y de su posterior transmisión (ganancias patrimoniales y retenciones).

Capítulo aparte lo constituye el uso de sociedades interpuestas para la adquisición de inmuebles y la ocultación de la verdadera titularidad de los fondos destinados a estas inversiones, con uso de sociedades domiciliadas en paraísos fiscales.

También constituye un importante riesgo fiscal el uso, bajo cualquier título y de manera estable, de inmuebles por personas formalmente no residentes, con importantes patrimonios en el país de inversión, que ocultan la residencia efectiva.

Las medidas a adoptar en los PIF en relación con el fraude inmobiliario dependen en buena parte del **diagnóstico** sobre las deficiencias de los respectivos sistemas de control, en ocasiones asociadas a factores como los siguientes:

- La insuficiente falta de calidad y mal estructurada información sobre las actividades en el sector.
- El contraste de la amplitud del campo de actuación y la deslocalización de algunos agentes con una organización administrativa de las unidades de control convencional, demasiado compartimentada territorialmente, con censos fraccionados y organizados alrededor de contribuyentes individuales y no de grupos económicos y con deficiencias

de coordinación y de intercambio de información. Además, las actuaciones de comprobación e investigación no se adecuan a la forma en que se producen los desarrollos urbanísticos, llegando con retraso muchas veces

- La no disponibilidad de indicadores del grado de cumplimiento fiscal del sector y su evolución, que permitan planificar las actuaciones y establecer su priorización.
- La orientación de los instrumentos de planificación a la consecución de resultados a corto plazo, lo que no favorece las actuaciones de investigación en profundidad con captación de información y análisis previo de la misma.

Las **medidas** que deberían contener los PIF podemos organizarlas como sigue:

- En el ámbito de la información inmobiliaria es preciso la mejora de la calidad de la información existente y la obtención de nueva información de distintas fuentes (información catastral a efectos de impuestos locales, de fedatarios públicos, de otras Administraciones -municipio, estados federados, etc.-, otras instituciones -colegios de arquitectos, etc.-, de los propios operadores en el sector -promotores inmobiliarios-, etc.). Para ello, si hace falta, deben plantearse las modificaciones normativas necesarias, los convenios de colaboración, etc. Es también muy importante que captaciones de información específicas se hagan normalizadas. Esta información debe estructurarse adecuadamente en las bases de datos, para que la información sobre inmuebles aparezca en un solo epígrafe y se gestione lo más eficazmente. Además, es preciso diseñar herramientas informáticas de selección de riesgos eficaces.
- En los ámbitos organizativo y operativo, es preciso una planificación integral de las actuaciones de control y un mejor seguimiento de los resultados. Resulta igualmente aconsejable la creación de equipos especializados en la recogida y tratamiento de la información y en las propias actuaciones de comprobación, así como la mejora en la coordinación entre los órganos de control de distinta adscripción territorial, de manera que se faciliten

las comprobaciones verticales (en todo el proceso urbanístico y el mercado inmobiliario). En estos mismos ámbitos, es recomendable el seguimiento desde su inicio de los desarrollos urbanísticos. Otras posibles acciones son la elaboración de una base de datos de criterios aplicables, guías sectoriales de comprobación por áreas y cursos de formación específicos en materias urbanísticas. Por último, es de destacar la importancia del control de las recalificaciones y urbanizaciones de terrenos, dada la opacidad habitual del mercado del suelo (dificultad de disponer de información completa por su dispersión).

- Cuando en el fraude inmobiliario intervienen personas o sociedades no residentes, es preciso adoptar medidas complementarias, como son la elaboración de un censo de personas y entidades no residentes con inmuebles en el país, mejorar la utilización de la información disponible⁸⁸, el estudio de la posibilidad de acceso en determinados casos a las bases de datos de los países a los que es necesario requerir información para la investigación, mediante los correspondientes acuerdos internacionales, o la utilización de gravámenes patrimoniales sobre bienes inmuebles para las sociedades extranjeras que posean directa o indirectamente inmuebles, como forma no sólo de obtener recursos sino también de controlar las inversiones, que en muchos casos son de los propios residentes del país a través de sociedades interpuestas.

La preocupación por este tipo de fraude se refleja en diversos PIF. Baste como ejemplo el caso de **Honduras**, donde se destaca la relación del sector inmobiliario con las actividades propias del lavado de activos. En este país se señalan las dificultades de controlar las actividades relacionadas con el sector de la construcción, lo cual se atribuye a la inexistencia de una Ley Marco del Sector Vivienda y del Ordenamiento Territorial.

En este mismo país se señalan como formas más comunes de fraude la ocultación de la titularidad de los bienes en determinadas fases del proceso (muchas transac-

ciones no se inscriben en un Registro de la Propiedad) y la declaración de las transacciones por valores inferiores a los reales, al mismo tiempo que se ocultan beneficios.

Las medidas propuestas en Honduras son las de desarrollar el Instituto de la Propiedad, el impulso a los sistemas de información ajustados a los procesos de urbanización, el cruce de información con todos los entes relacionados con esta actividad, el desarrollo de manuales y procedimientos institucionalizados y la elaboración de un Plan Integral de Fiscalización.

5.2.4. El blanqueo de capitales

El blanqueo de capitales es un problema con entidad propia que trasciende al estricto ámbito fiscal, por más que el mismo comporte por lo general la realización de diversos ilícitos y delitos, entre ellos los de tipo fiscal.

La importancia del problema, que hunde sus raíces en un conjunto de actividades ilícitas graves (narcotráfico, bandas organizadas, etc.) y en el terrorismo, es de tal magnitud que ha merecido la realización de esfuerzos internacionales para atajarlo. Así, en 1989 se creó en el seno de la OCDE el Grupo de Acción Financiera (GAFI), organismo internacional con 33 miembros cuya finalidad es promover políticas nacionales e internacionales para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Existen, además, un conjunto de organismos regionales con finalidad similar, como son el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), el Grupo Asia-Pacífico sobre el Blanqueo de Capitales (GAP), el Grupo Antiblanqueo de África Oriental y Austral (GABAOA), el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales en América del Sur (GAFISUD), el Consejo de Europa, el Grupo Euroasia o el Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y del África del Norte (GAFIMOAN). Se da la circunstancia de que miembros del GAFI participan también en acuerdos regionales y como observadores en otros grupos.

Los anteriores grupos contribuyen a generar estrategias globales para la lucha contra el blanqueo de capitales. Por ejemplo, en esta materia el GAFI ha realizado 40 recomendaciones, más 9 adicionales en materia de terrorismo. La

⁸⁸ En España es vital la información sobre tráfico de divisas que facilita del Banco de España y la que figura en los Registros de Inversiones Extranjeras para seleccionar personas físicas y entidades no residentes a investigar.

Unión Europea también ha aprobado importantes directivas y normas sobre esta materia ⁸⁹. Se trata de recomendaciones y normas de obligada consideración en la elaboración de cualquier PIF.

Son muchos los autores que han escrito sobre el objeto del blanqueo de capitales y sus reglas básicas de funcionamiento, pero en este apartado de la guía se ha considerado de utilidad resumir algunas consideraciones contenidas en un artículo del notario español Juan Álvarez-Sala ⁹⁰. La profesión de notario es una de las obligadas por la normativa de prevención a comunicar las operaciones de riesgo.

El blanqueo de capitales pretende, como indica su denominación, lograr el objetivo de que el dinero de origen ilícito no levante sospechas y parezca puro y limpio una vez borrada cualquier huella acerca de su origen. Para ello el blanqueador inicia un proceso complejo de permutación constante de unos bienes por otros, a fin de conseguir, después de repetidas combinaciones y operaciones, un complejo entramado que purifique sus ganancias. La mayor dificultad de la lucha contra el blanqueo de capitales es, precisamente, esta complejidad y polimorfismo. Para su comprensión se ha llegado a elaborar una cierta clasificación de los ciclos del blanqueo (“washing circles”), distinguiendo tres etapas: la de introducción o implantación (“placement”) del dinero en metálico dentro los circuitos financieros, la larga fase de su ulterior transformación o reconversión por medio de múltiples permutas y combinaciones (“conversion”) y su reintegración final (“integration”) a la economía regular.

De esas tres fases, el momento de mayor peligro para el blanqueador es el primero, cuando el dinero de origen ilícito todavía en metálico trata de acceder a la economía financiera convirtiéndose en una anotación contable. El depósito de dinero en efectivo en cualquier banco,

⁸⁹ Primero las Directivas 1991/308/CE y 2001/97/CE de modificación de la anterior, relativas a la prevención de la utilización del sistema financiero a los fines del blanqueo de capitales, después el Reglamento 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005, relativo al control del dinero líquido introducido o sacado de la Unión Europea, y posteriormente la Directiva 2006/60/CE de 26 de octubre de 2005 que deroga la de 1991.

⁹⁰ “El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas”, **Ensayos de actualidad. Revista Pública**.

dentro de los países o territorios cooperantes con el GAFI, está sujeto hoy a un fuerte control de entrada, de forma tal que la banca despliega un filtro riguroso difícil de superar por el blanqueador. El mundo financiero de los bajos fondos busca hoy otros caminos, como, por ejemplo, los llamados bancos brujos o los “shell banks”, carentes de toda dotación ni supervisión administrativa, sin requerimiento de presencia física en ninguna jurisdicción. Pero esta banca “off shore” de los paraísos fiscales, tras el Acuerdo o el Protocolo bancario de Basilea y como consecuencia de la progresiva acción del GAFI, está siendo condenada cada vez más a una especie de apartheid financiero, empezando a perder interés para los blanqueadores, pues cualquier pago proveniente de ella arrastra ya un estigma sospechoso que dispara los mecanismos de alarma de los demás operadores de la transacción. El blanqueador busca ahora otras vías de acceso a los circuitos financieros legales, una entrada más discreta, y esa puerta abierta la ha encontrado en algunos despachos profesionales. Abogados, notarios y otros profesionales, actuando por cuenta de sus clientes como intermediarios financieros muchas veces sin saberlo, y al amparo de su respetabilidad social, han sido el instrumento idóneo para burlar los controles de identificación al formalizar los depósitos de fondos ajenos a nombre del propio despacho y no del cliente, sin revelar su identidad, cubierta por el velo del secreto profesional. Las recomendaciones del GAFI pronto alertaron sobre esta posibilidad.

La regulación contra el blanqueo, más allá de su escueta represión penal (delito de blanqueo), se articula a través de toda una legislación preventiva de carácter administrativo, sumamente extensa y pormenorizada, con la finalidad sobre todo de estimular la denuncia por un conjunto de sujetos obligados de las operaciones sospechosas de blanqueo ante los órganos específicos existentes en cada país. Entre estos sujetos obligados figuran ahora también las profesiones jurídicas, lo que puede suponer un conflicto entre estas obligaciones de comunicación y el secreto profesional.

A la hora de definir las características o elementos del blanqueo, el autor citado diferencia el sujeto, el objeto, el lugar y el tiempo del lavado ilícito:

- En el ámbito subjetivo, el esfuerzo se centra en la ocultación de la identidad mediante la interposición de otros sujetos (personas menores de edad, ancianos, inmigrantes o marginados sociales, etc.),

**PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)**

colocados como titulares formales de bienes, administraciones o cargos representativos. La actuación de estas personas puede ser un indicio de blanqueo tan sintomático como la profusa articulación de estructuras ficticias (shell companies, sham trusts y todo tipo de sociedades-pantalla).

- En la vertiente objetiva del blanqueo nos encontramos con una gran variedad de operaciones destinadas a aflorar grandes masas de dinero negro, ya sea en actos aislados (compraventas de inmuebles -solares, sobre todo-, de activos de valor intangible, como obras de arte, patentes tecnológicas, derechos inmateriales o a través de la facturación falsa de algún servicio imaginario) o mediante la realización de actividades de carácter habitual y continuado a partir de la adquisición de empresas con pérdidas (supuestamente para reflotarlas) o que justifiquen la generación de transacciones masivas en metálico, por ejemplo, hipermercados, casinos, clubes de fútbol, etc. Entre los objetos preferidos del blanqueador destacan, claro está, los títulos al portador (aparte de los billetes premiados de lotería), pero otro frecuente indicio objetivo de blanqueo puede ser la circunstancia contractual de falta de equilibrio entre las prestaciones (sobreevaluación o infravaloración de activos) y, sobre todo, los pagos en metálico.
- En cuanto al lugar, los blanqueadores tienden a la deslocalización de sus activos (con las facilidades hoy de la banca on line y el comercio electrónico), pero que exige salvar con frecuencia esa distancia mediante apoderamientos caracterizados por algún elemento de foraneidad.
- Por último, en cuanto al factor tiempo, en el blanqueo hay siempre cierto apresuramiento, incluso es frecuente la repetición de un conjunto de operaciones en cortos períodos de tiempo, a veces en un mismo día. Ese factor acelerador impulsa también, de modo igualmente sintomático, el vencimiento precoz de obligaciones a plazo, con pagos o impagos inmediatos de préstamos aún no vencidos, cancelaciones anticipadas o ejecución adelantada de garantías aún no exigibles y, a veces, la materialización inopinada y repentina de contingencias cubiertas por pólizas de seguros de suscripción reciente.

Desde el punto de vista de la lucha contra el fraude fiscal, es importante conseguir la colaboración de las Administraciones Tributarias con las Unidades de Inteligencia Financiera (FIU) que tienen a su cargo la vigilancia sobre este tipo de delitos. Esta colaboración no es en principio automática, dado que la información recibida por las FIU de los múltiples sujetos obligados a proporcionar información sobre esta materia (bancos, notarios, etc.) está dirigida a su análisis por dichas unidades y, en su caso, la formulación de las denuncias que procedan ante los fiscales o tribunales. Sin embargo, se está abriendo paso una tendencia (auspiciada por la recomendación 40 del GAFI) favorable a compartir también esa información con la Administración Tributaria respectiva tras el agravamiento de la pena por delitos tributarios, a fin de subsumirlos como delito grave dentro del concepto de delito subyacente en materia de blanqueo.

En España, la Ley 19/2003 de 4 de julio de transposición de la II Directiva Antiblanqueo de la Unión Europea, introdujo como novedad esta recíproca intercomunicación entre el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y la Agencia Tributaria, que dejaron de ser departamentos estancos. Ello supuso un salto cualitativo no exento de problemas de coordinación frente a las FIU de otros países, sujetas al sistema de estancamiento de la información. Es previsible que la nueva caracterización en España del delito tributario como delito subyacente en materia de blanqueo, al extenderse ahora esa consideración a todos los delitos castigados con pena de prisión superior a tres años (según el nuevo artículo 1.1 de la Ley sobre Medidas de prevención del blanqueo de capitales, redactado conforme a la D.A. 1.1 de la Ley 19/2003 de 4 de julio) propulse una aplicación mucho más intensa y generalizada de las medidas anti-blanqueo con orientación a la represión del delito fiscal, abriendo así el cauce de una lucha hasta ahora especializada a un colectivo de operadores y profesionales mucho mayor, supervisados bajo la interacción de la SEPBLAC y la Agencia Tributaria.

La normativa española que regula los aspectos preventivos del blanqueo de capitales tuvo su última regulación en esta Ley 19/2003 de 4 de julio, que refirió su ámbito a la prevención de cualquier tipo de participación delictiva en la comisión de un delito castigado con pena de prisión superior a tres años. Con esta normativa resultan obligados a comunicar al SEPBLAC las operaciones sos-

pechosas dos grupos de entidades. En primer lugar, la obligación incumbe a las entidades de crédito y aseguradoras (ramo vida), las sociedades y agencias de valores, las sociedades de inversión y las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y de fondos de pensiones, las sociedades gestoras de cartera y emisoras de tarjetas de crédito y las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividad de cambio de moneda o gestión de transferencias. Un segundo grupo de obligados está formado por las personas físicas o jurídicas que ejerzan aquellas otras actividades profesionales o empresariales particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales, considerándose como tales los casinos de juego, las actividades de promoción inmobiliaria, agencia, comisión o intermediación en la compraventa de inmuebles, las personas físicas o jurídicas que actúen en el ejercicio de su profesión como auditores, contables externos o asesores fiscales, los notarios, abogados y procuradores en determinados supuestos, así como quienes, atendiendo a la utilización habitual de billetes u otros instrumentos al portador como medio de cobro al alto valor unitario de los objetos o servicios ofrecidos, al emplazamiento de los establecimientos o a otras circunstancias relevantes, se determinen reglamentariamente. En desarrollo reglamentario se han incluido entre los sujetos obligados los dedicados a las actividades relacionadas con el comercio de joyas, piedras y metales preciosos, las actividades relacionadas con el comercio de objetos de arte y antigüedades, las actividades de inversión filatélica y numismática, de transporte profesional de fondos o medios de pago, de giro o transferencia internacional realizadas por los servicios postales y las de comercialización de loterías u otros juegos de azar en referencia a las operaciones de pago de premios.

La Ley determina un conjunto de obligaciones de identificación del cliente y de la naturaleza de su actividad empresarial o profesional, el examen de las operaciones sospechosas, la comunicación de información, etc.

5.2.5. Las tramas organizadas de fraude

Para explicar cómo operan estas tramas, se analiza a continuación un caso específico de tramas organizadas: las del IVA en las operaciones intracomunitarias en la Unión Europea. Este fenómeno puede darse de manera similar en cualquier otro ámbito e impuestos indirectos en los que exista repercusión del impuesto con deducción de las cuotas soportadas entre empresas.

Las operaciones de entrega de bienes entre empresarios de diferentes Estados de la Unión Europea tributan en el IVA con aplicación de un régimen que determina que las entregas resultan exentas en el Estado de origen de los bienes, mientras que las adquisiciones resultantes de dichas entregas tributan en el Estado de destino de los mismos.

Aunque con muy diversas modalidades, el mecanismo de fraude al IVA en las operaciones intracomunitarias opera, en su forma elemental, de la siguiente forma:

- Una empresa A, registrada en un Estado miembro de la Unión Europea X, realiza una entrega intracomunitaria de bienes a la empresa B, registrada en otro Estado miembro Y.
- La empresa B, que adquiere los bienes exentos de IVA, realiza a continuación una entrega interior a la empresa C, radicada en el mismo Estado que B. La empresa B (“missing trader” o “trucha”, término de uso común para referirse a este tipo de defraudadores) repercute el IVA por esta entrega interior a la empresa C, pero no lo ingresa y, al poco tiempo, desaparece.
- La empresa C (“broker” o agente distribuidor) deduce el IVA soportado correspondiente a sus adquisiciones a B y vende los bienes en el mercado interno del país Y, repercutiendo el IVA.

En este caso, como consecuencia de la falta de ingreso de B, la pérdida de recaudación del IVA es igual a la cuota pagada por C a B y no ingresada por esta última ⁹¹.

En ocasiones, con objeto de dificultar la identificación de la relación existente entre B (missing trader) y C (broker), los bienes se suministran a través de una o varias empresas intermedias que se sitúan entre B y C (suelen denominarse “buffer” o “empresas pantalla”).

El esquema descrito toma la forma de un “fraude carrusel” cuando, en lugar de vender los bienes en el mercado interno del país Y, la empresa C realiza una entrega intracomunitaria exenta a una empresa del Estado originario de la mercancía (X). Una vez en este Estado, la operativa puede reproducirse indefinidamente. El fraude, entonces, suele manifestarse en la solicitud de devolución de IVA realizada por C. En el denominado fraude carrusel “documental”, la mercancía ni siquiera existe, sustituyéndose exclusivamente por la circulación de facturas.

El anterior esquema general es una simplificación de las tramas reales que presentan perfiles extraordinariamente complejos, de modo que los participantes asumen simultánea o sucesivamente distintos papeles, se entrecruzan operaciones, actúan a la vez en diversos sectores, etc.

En la valoración de este tipo de fraude es esencial tomar en consideración que nos encontramos ante un problema que no afecta sólo a una Administración Tributaria, sino también a la generalidad de los Estados miembros de la Unión Europea, cometiéndose sobre un impuesto cuya normativa está altamente armonizada.

La experiencia de la Administración Tributaria española en la lucha contra las tramas organizadas para la

⁹¹ Este tipo de fraude presenta características específicas en algunos de los sectores en que se ha manifestado en España, como en el de bebidas alcohólicas (sujetas a impuestos especiales), en el de automóviles de ocasión (en el que el fraude aparece frecuentemente combinado con el régimen especial de bienes usados del IVA), en el de oro y metales preciosos, en el que, según los casos, resulta de aplicación la regla de inversión del sujeto pasivo, o en el de materiales de recuperación, con los regímenes de renuncia a la exención o, desde 2004, inversión del sujeto pasivo. También resultan especialmente afectados los sectores informático y de la telefonía móvil.

defraudación de IVA pone de manifiesto que combatir este tipo de fraude resulta sumamente complejo, entre otras razones, porque no sólo se ven involucradas las distintas áreas funcionales de la Agencia Tributaria (Gestión, Inspección, Recaudación y Aduanas), sino también otros organismos del propio Ministerio de Economía y Hacienda y, en los frecuentes casos en que se detectan indicios delictivos, el Ministerio Fiscal y el Poder Judicial. Todo ello hace necesario importantes esfuerzos de coordinación funcional. Además, las tramas se despliegan por todo el territorio nacional, exigiendo una adecuada coordinación interterritorial. Más aún, la lucha contra este fraude requiere habitualmente de intercambios de información internacional, con las dificultades operativas que ello entraña. A ello se unen los problemas derivados de la reciente incorporación a la Unión Europea de diez nuevos Estados. También contribuye a esta complejidad la falta de adecuación de los tradicionales procedimientos de control a las situaciones que plantea este tipo de fraude.

El establecimiento de una estrategia nacional de lucha contra las tramas, en la que se deben involucrar todos los organismos e instituciones citados, no consiste sólo en señalar un conjunto de medidas a adoptar. Para garantizar su conocimiento y comprensión, su adecuado desarrollo y la coherencia de todas las actuaciones a llevar a cabo, deben definirse claramente los objetivos que se pretenden alcanzar, tanto en la vertiente preventiva como correctiva, perfilar las actuaciones a realizar, definir indicadores adecuados para medir el resultado de estas actuaciones y establecer criterios de comunicación interna y externa sobre la estrategia utilizada.

Entre las posibles medidas a adoptar para prevenir y luchar contra este fraude se encuentran las de carácter preventivo asociadas a la gestión del acceso al Registro de Operadores Intracomunitarios, acceso que es requisito inexcusable para la aplicación del sistema de exención en origen en las entregas intracomunitarias. Ello supone acciones tales como la revisión de los criterios establecidos para el control de riesgos en el acceso al Registro, la formación del personal que gestiona este acceso, la depuración periódica del Registro utilizando los criterios de riesgo previstos para controlar las solicitudes de alta, utilizar el máximo rigor en la exigencia de cumplimentación de todos los datos identificativos previstos en el modelo de declaración censal con carácter previo a aceptar la inscripción en el Registro, la concentración en sedes supraprovinciales del análisis de riesgo a efectuar

por los órganos de gestión en las solicitudes de acceso al Registro, para que las actuaciones se practiquen por personal más especializado, la definición de sistemas de información específica a los efectos del control del acceso al Registro, la recopilación en el momento mismo del control de acceso al Registro de la información de interés sobre aquellos contribuyentes a los que se haya denegado dicho acceso y la diferenciación en los plazos de tramitación de las solicitudes de alta en el Registro de los casos con indicios de riesgo, poniendo el acento más en la seguridad que en la rapidez.

Tras el acceso al Registro, es fundamental establecer programas de visitas sistemáticas, obligatorias y continuadas en el tiempo a aquellos contribuyentes que han accedido al Registro y que presenten perfiles de riesgo. Estos programas prestarán especial atención a los contribuyentes domiciliados en “nidos” de sociedades y sociedades buzón y, en general, a los aparentemente inactivos, con personación en los centros de domiciliación de los negocios. Dicho control debería asociarse al establecimiento de cautelas adicionales en relación con estos operadores de riesgo.

Como en otros tipos de fraude complejo, cabe considerar el apoyo de medidas de carácter organizativo, como es la creación de una oficina central con responsabilidad para la definición y coordinación de las estrategias generales relativas a dichos fraudes ⁹², así como la redefinición y, en su caso, reforzamiento de las unidades operativas.

5.2.6. El fraude en aduanas e impuestos especiales

En el ámbito de la Unión Europea, el fenómeno de las tramas organizadas para la defraudación se ha extendido significativamente en los impuestos que gravan la importación y matriculación de vehículos, con su correspondiente efecto pernicioso, además, en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Para ello se crean sociedades pantalla que efectúan adquisiciones intracomunitarias de vehículos de alta gama

⁹² Es el caso, en España, de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF).

y que declaran dichas adquisiciones por importes muy reducidos. Los vehículos ya matriculados son transmitidos a la sociedad que realmente opera en el mercado, que es la que entrega los vehículos a los consumidores finales. Las sociedades pantalla desaparecen sin ingresar el IVA y las sociedades organizadoras de las tramas que reciben los vehículos matriculados disponen de las correspondientes facturas justificativas entregadas por las sociedades pantalla a efectos de la deducción de las cuotas soportadas.

También en el ámbito intracomunitario, han experimentado un fuerte crecimiento los despachos a libre práctica de mercancías procedentes de terceros países con destino a otros Estados miembros de la Unión Europea, sin que exista una motivación económica que lo justifique.

Con esta operatoria se pretende que los Estados miembros pierdan información sobre el movimiento de las mercancías, pues este tipo de envíos no son consignados en las declaraciones de operaciones intracomunitarias a diferencia de lo que sucede con los restantes envíos intracomunitarios. Son precisamente estas declaraciones las que permiten, mediante el sistema informático VIES, que los Estados miembros compartan y dispongan de información sobre los movimientos de bienes en el interior de la Unión Europea.

Es habitual utilizar embarcaciones de recreo, supuestamente dedicadas a la actividad de alquiler con exención de los impuestos que gravan la tenencia o matriculación por particulares, pero que en realidad son utilizadas por sus propietarios de forma exclusiva con fines recreativos.

También es frecuente la utilización por residentes de embarcaciones con bandera no nacional, sin que se desarrolle por su titular ninguna actividad exenta, siendo el uso de la embarcación exclusivamente recreativo.

5.2.7. El fraude inducido por los regímenes especiales aplicables a pequeñas empresas

Suele ser habitual en los distintos regímenes tributarios aplicar sistema simplificados de tributación para las pequeñas empresas, al objeto de facilitarles el cumpli-

miento de sus obligaciones fiscales. Si bien el objetivo es legítimo y suele dar buenos resultados tanto en términos de reducción de la presión fiscal indirecta para las empresas como de ahorro del coste de gestión para la Administración, hay que tener mucho cuidado con su diseño, pues cuando las actividades acogidas a regímenes de estimación objetiva acogen a sectores que prestan servicios a otros empresarios es fácil que proliferen la práctica de facturar servicios inexistentes o bien consignar en factura precios superiores a los realmente satisfechos por los servicios, con el objeto de posibilitar un incremento artificial de los gastos deducibles del empresario receptor de los servicios sin que tenga ningún efecto fiscal en el emisor de las facturas.

Esta práctica, derivación de la facturación falsa, llega al punto de que a veces incluso se ha detectado la transformación de empleados en empresarios autónomos acogidos a alguno de estos regímenes objetivos, para utilizar este mecanismo de facturación.

El sistema más seguro para evitar este tipo de fraude no son las actuaciones de control (siempre difíciles, más aún si se refieren a un conjunto importante de contribuyentes), sino la no aplicación de este tipo de regímenes de estimación objetiva o a "forfait" para las actividades que están en alguna posición intermedia en el proceso de producción y distribución de los bienes o, en su defecto, cambiar el actual sistema de cálculo del beneficio y establecer obligaciones especiales de información.

5.2.8. El fraude fiscal asociado al uso de las nuevas tecnologías

El fraude fiscal asociado a la utilización directa de las nuevas tecnologías y, más concretamente, del comercio electrónico, motivó graves preocupaciones iniciales en las Administraciones Tributarias y previsiones elevadas respecto a las potenciales pérdidas de recaudación, mereciendo la atención de diversos foros internacionales.

Estas previsiones sobre el desarrollo del comercio electrónico se han matizado tras la primera crisis de las empresas en Internet, sin que hasta el momento se hayan

alcanzado niveles que amenacen seriamente los ingresos recaudatorios de los diversos Estados.

La problemática que introduce en el ámbito fiscal el comercio electrónico es de muy diversa naturaleza, pudiendo resumirse en los siguientes puntos:

- Introduce un choque con los principios internacionales tradicionales: soberanía nacional contra globalización.
- La definición de establecimiento permanente de los Convenios de Doble Imposición no ajusta bien con el comercio electrónico.
- La calificación fiscal de las nuevas operaciones no resulta sencilla.
- Las reglas de precios de transferencia tampoco están previstas para estas nuevas fórmulas de transacción.
- Existen dificultades importantes para identificar a los operadores finales.
- Resulta sencilla la deslocalización de las operaciones.
- No existe una estrategia general para adaptar los sistemas de control y de colaboración internacional.

Los debates sobre este tipo de fraudes se han dividido en dos extremos: la defensa de modelos de adaptación del actual marco tributario y el establecimiento de impuestos específicos (como es el caso del "bit tax"). Por el momento parece que triunfa la tesis de establecer una mayor reflexión en torno a este asunto, introduciendo adaptaciones en las figuras tributarias actuales, y mejorar el consenso y la armonización internacional, sobre todo en torno a los modelos de control.

Hay que destacar también el papel que los nuevos sistemas de comunicación están adoptando como coadyuvantes de otros fraudes y como vehículo para la transmisión de experiencias y métodos de fraude entre las diversas organizaciones, delictivas o no, que están al frente de los mismos. Esto conduce a una auténtica internacionalización de los métodos de fraude frente a la cual las Administraciones menos potentes encuentran cada vez más dificultades.

PLANES INTEGRALES PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS)

SIGLAS UTILIZADAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)
AECI	Agencia Española de Colaboración Internacional
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)
ATO	Australian Taxation Office (Australia)
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
DGI	Dirección General de Ingresos (Panamá)
DGII	Dirección General de impuestos Internos (República Dominicana)
DGI-NI	Dirección General de Ingresos (Nicaragua)
DGI-UR	Dirección General Impositiva (Uruguay)
DGT	Dirección General de Tributación (Costa Rica)
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia)
DOPRI	Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la AEAT (España)
DURS	Davčna uprava Republike Slovenije (Eslovenia)
HMRC	HM Revenue and Customs (Reino Unido)
IR-RI	Irish Revenue (República de Irlanda)
IR-NZ	Inland Revenue (Nueva Zelanda)
IRS	Internal Revenue Service (USA)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PIF	Plan Integral para la Prevención y Corrección del Fraude Fiscal
SAT	Servicio de Administración Tributaria (México)
SENIAT	Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Venezuela)
SII	Servicio de Impuestos Internos (Chile)
SIIT	Servicio de Impuestos Internos (Salvador)
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales (Bolivia)
SPFF	Service Public Fédéral Finances (Bélgica)
SRF	Servicio de Ingresos Fiscales (Brasil)
SRI	Servicio de Rentas Internas (Ecuador)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)
UE	Unión Europea