

**ACTUALIZACIÓN DEL PLAN
DE PREVENCIÓN DEL
FRAUDE FISCAL**

19 noviembre de 2008

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	MEDIDAS	10
1	FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	10
1.1	NUEVOS CAUCES DE RELACIÓN CON LOS GRANDES CONTRIBUYENTES	11
1.1.1	MARCO GENERAL DE RELACIÓN CON LOS GRANDES CONTRIBUYENTES	11
1.1.2	IMPULSO DE LOS ACUERDOS PREVIOS DE VALORACIÓN	13
1.2	NUEVO MARCO DE RELACIÓN CON LOS INTERMEDIARIOS FISCALES	15
1.3	AGILIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE INCUMPLIMIENTOS TRIBUTARIOS	16
1.4	REFUERZO DE LA CONCIENCIA FISCAL	17
2	CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	20
2.1	MEDIDAS DE CONTROL DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	22
2.1.1	CONTROL DE SIGNOS EXTERNOS	22
2.1.2	IMPORTACIONES DE PRODUCTOS DE DETERMINADOS PAISES ASIÁTICOS QUE SIGUEN CANALES IRREGULARES DE COMERCIALIZACIÓN	24
2.1.3	CONTROLES EN RELACIÓN CON LOS BILLETES DE GRAN VALOR NOMINAL Y LAS OPERACIONES EN EFECTIVO	25
2.1.4	INCUMPLIDORES DE LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR	27
2.1.5	SUBCONTRATISTAS	28
2.2	ACTUACIONES PREVENTIVAS DE CONTROL CENSAL.	30
2.2.1	IDENTIFICACIÓN Y LOCALIZACIÓN DE LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS	30
2.2.2	CALIDAD DEL CONTENIDO DEL CENSO DE EMPRESARIOS, PROFESIONALES Y RETENEDORES	32
2.3	CONTROLES SECTORIALES.	34
2.3.1	CONTROL DE CONTRIBUYENTES EN MÓDULOS	34
2.3.2	DESARROLLO E IMPULSO DE LA ESTRATEGIA DE COMPROBACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR INMOBILIARIO	36
2.3.3	TRAMAS DE FRAUDE EN EL IVA Y EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES	38
2.3.4	REFUERZO DE LOS CONTROLES ADUANEROS DE IMPORTACIÓN	40
2.3.5	SECTOR DE JOYERÍA	43
2.4	PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE EN LA FASE RECAUDATORIA.	44
2.4.1	INVESTIGACIÓN DE FRAUDES CUALIFICADOS EN FASE RECAUDATORIA	44
2.4.2	EMBARGO DE PAGOS PRESUPUESTARIOS	46
2.4.3	INDEBIDA UTILIZACIÓN DEL CONCURSO COMO MEDIO PARA REALIZAR UNA SUCESIÓN DE EMPRESA EN LA QUE NO RESULTE POSIBLE LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDAD AL ADQUIRENTE	47
2.4.4	UTILIZACIÓN DEL CONCURSO COMO MEDIO PARA REDUCIR LA DEUDA DERIVADA DE UN PROCEDIMIENTO DE COMPROBACIÓN	48
2.4.5	COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS PENAL Y CONCURSAL	50
2.5	CONTROL DE ACTIVIDADES ILÍCITAS EN EL COMERCIO EXTERIOR	51
2.5.1	CONTROL DE LA INTRODUCCIÓN DE DROGAS Y TABACO	51
2.5.2	PERSECUCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES Y DE LAS EXPORTACIONES SIMULADAS	52
3	MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	53
3.1	ALIANZAS INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA	55
3.1.1	FOMENTO DE LAS ALIANZAS INSTITUCIONALES	55
3.1.2	COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y HACIENDAS FORALES	57
3.1.3	RELACIONES CON LA AUTORIDAD JUDICIAL, EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO	59
3.1.4	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	61
3.1.5	CONTROLES MULTILATERALES	64
3.1.6	IMPULSO DEL PROCEDIMIENTO AMISTOSO PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN	65

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

ÍNDICE

4 DE 79

3.2	APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LOS MÉTODOS DE TRABAJO.	67
3.2.1	CONSOLIDACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE APOYO A LOS MÉTODOS DE TRABAJO	67
3.2.2	MEJORA DEL ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	70
3.3	MEDIDAS ORGANIZATIVAS	71
3.3.1	RECURSOS HUMANOS	71
3.3.2	REFUERZO DE LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ÁREAS DE CONTROL	73
3.4	MEDIDAS NORMATIVAS.	75
3.4.1	CAMBIO DE LOS MODELOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	75
3.4.2	DECLARACIONES SUMARIAS Y MANIFIESTOS DE CARGA	76
3.4.3	SUMINISTRO DE INFORMACIÓN DEL SECTOR DE EMBARCACIONES Y AVIONES DE RECREO	77
3.4.4	CONTROL DEL COMERCIO POR INTERNET Y DE ENVÍOS DE BAJO VALOR DE CARÁCTER NO COMERCIAL	78
3.4.5	DECLARACIÓN INFORMATIVA SOBRE CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	79

I. INTRODUCCIÓN

1. El Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, Agencia Tributaria) se configura en su Ley de creación como una Entidad de Derecho Público con un régimen jurídico distinto en ciertos aspectos del de la Administración General de Estado, que, sin menoscabo de los principios esenciales que deben presidir toda actuación administrativa, le confiere cierta autonomía en materia de organización, presupuestaria y de gestión del personal.

La Ley atribuye a la Agencia Tributaria como misión la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos otros recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por Ley o Convenio. Por tanto, es responsabilidad de la Agencia garantizar, mediante esa aplicación efectiva del sistema tributario, el cumplimiento del deber constitucional conforme al cual todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

Para el cumplimiento de su misión la Agencia desenvuelve su actividad a través de dos líneas estratégicas fundamentales. La primera de ellas persigue de manera directa e inmediata facilitar a los ciudadanos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, ofreciéndoles para ello servicios de información y asistencia. La segunda de las líneas estratégicas se dirige a la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control que garanticen la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas.

En los últimos años se ha producido un cambio significativo de orientación en la actuación de la Agencia Tributaria como consecuencia del Plan de Prevención del Fraude Fiscal aprobado en febrero de 2005, instrumento de planificación estratégica que pone el acento en el diseño de medidas preventivas para evitar el fraude fiscal y en la investigación como eje esencial de las actuaciones de control.

Aunque las razones que motivaron la elaboración por la Agencia Tributaria del Plan de Prevención son de diversa índole, su denominador común se halla en la necesidad de mejorar la eficacia en la prevención de los incumplimientos tributarios. Por una parte, en la medida en que el fraude fiscal disminuye los recursos de la Hacienda Pública condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y de las prestaciones sociales. Por otra, el fraude distorsiona los comportamientos económicos generando efectos negativos, ya que los contribuyentes que cumplen sus obligaciones tributarias se enfrentan a la competencia desleal de los incumplidores. Se entiende, por ello, que la eficacia en la prevención y lucha contra el fraude fiscal constituye un objetivo prioritario.

Las características principales del Plan de Prevención del Fraude Fiscal se pueden resumir en tres: es integral, es operativo y es flexible.

Es integral porque abarca los diversos enfoques con los que se puede contemplar la prevención del fraude, desde la educación tributaria a la lucha contra las tramas delictivas de fraude, pasando por la captación de información o la cooperación internacional.

El Plan es operativo porque, si bien subyacen en él las aportaciones teóricas sobre las causas y los modos de afrontar el fenómeno del fraude, no es un instrumento de reflexión sino una guía para la acción, y sus medidas constituyen, además, un compromiso para la Agencia.

Y, en tercer lugar, el Plan es flexible puesto que está sujeto a revisión permanente y mantiene su vocación de apertura a la sociedad para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la realidad y a las nuevas modalidades de fraude que puedan presentarse.

En definitiva, puede afirmarse que el Plan de Prevención del Fraude Fiscal ha modificado el modo en que la Agencia Tributaria afronta el fenómeno del fraude, operando un profundo cambio en el modelo de control.

Transcurridos más de tres años desde su aprobación, cabe destacar que la aplicación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal ha dado lugar a un incremento tanto del efecto recaudatorio directo como de la recaudación tributaria líquida gestionada por la Agencia Tributaria, sin que se haya llevado a cabo ninguna subida de tipos impositivos.

Así, el efecto recaudatorio directo acumulado de las actuaciones de control durante el periodo 2005-2007 ha alcanzado casi los 16.000 millones de euros, y la tasa de variación de la recaudación tributaria líquida gestionada por la Agencia en estos tres ejercicios se ha mantenido en unos niveles significativamente superiores a las tasas de crecimiento del PIB nominal de cada año, con un diferencial de 9,3 puntos.

Por otra parte, a través del Plan se han optimizado las actuaciones de control no sólo para obtener un efecto recaudatorio directo por medio de la regularización de los incumplimientos, sino también con la finalidad de generar un efecto inducido. En este sentido, la constatación de que se están realizando actuaciones de comprobación e investigación está impulsando a numerosos contribuyentes a regularizar su situación tributaria a través de la presentación de autoliquidaciones extemporáneas, de modo que el número de éstas se ha incrementado en un 81,67% y su importe, en un 35%.

En conclusión, la aplicación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal ha de considerarse claramente positiva, puesto que, si se tiene en cuenta tanto el efecto recaudatorio directo como el efecto inducido derivado de las regularizaciones voluntarias por los contribuyentes, el resultado acumulado durante los años 2005, 2006 y 2007 asciende a 19.367 millones de euros.

Pero las consecuencias de la elaboración y ejecución del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005 no se circunscriben a estas cifras ni a los resultados concretos de cada una de las acciones que se han llevado a cabo, sino que ha significado además la adopción por la Agencia Tributaria de una nueva forma de desenvolver su actividad, conforme a un enfoque estratégico. En este sentido, el Plan ha supuesto la integración y articulación sistemática de las diversas medidas, proyectos y actuaciones

en un marco único, ordenados hacia la consecución de los objetivos fijados en este periodo de tiempo.

A través del Plan se ha actuado de forma equilibrada en las dos líneas estratégicas de la Agencia, señalando como objetivo fundamental el fomento del cumplimiento voluntario por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales. No debe olvidarse que el gran reto de la Agencia Tributaria no es descubrir mucho fraude, sino lograr que haya menos fraude.

2. Actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005

Los avances logrados en el periodo 2005-2007 han sentado las bases para acometer con éxito lo que aún queda por hacer. La Agencia Tributaria debe seguir adelante, profundizando, completando y mejorando lo hasta ahora alcanzado. Debe asimismo afrontar los próximos retos, aprovechando la innovación, las nuevas técnicas y herramientas que el progreso social, científico y tecnológico alumbra, en constante adaptación a las demandas sociales y a los cambios que la evolución de la realidad económico-social le impone.

A la hora de plantear el marco estratégico idóneo para que la Agencia Tributaria pueda abordar con éxito esta tarea, los resultados positivos que arroja la aplicación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal aprobado en 2005 acreditan que éste continúa siendo un instrumento eficaz y que la metodología utilizada ha demostrado su utilidad.

Ahora bien, es igualmente cierto que determinados aspectos del entorno económico y social han experimentado cambios significativos en estos años. La trascendencia del fenómeno inmigratorio, el papel del sector inmobiliario, los cambios en el sistema financiero o las nuevas tendencias en el ámbito internacional son factores que no pueden ser ignorados y que exigen nuevas respuestas o el replanteamiento de algunas de las soluciones que en su momento se adoptaron. Hay que tener en cuenta que las diversas formas de incumplimiento y fraude fiscal se acomodan rápidamente a la realidad económica y normativa y a la forma de actuar de la Administración Tributaria, aprovechándose de un entorno económico abierto y globalizado. Por otro lado, las propias tareas de ejecución del Plan han ido poniendo de manifiesto nuevos problemas que es necesario afrontar, e incluso el éxito mismo de muchas de las medidas del Plan ha traído consigo el planteamiento de nuevas acciones y objetivos.

Todo ello muestra la necesidad de que la Agencia Tributaria introduzca las modificaciones precisas en sus formas de actuación para la prevención y lucha contra el fraude fiscal mediante la oportuna actualización del Plan aprobado en 2005, a fin de adaptarlo a los escenarios y requerimientos actuales. Precisamente la naturaleza abierta y flexible del Plan, que se apuntaba más arriba como una de sus principales características, exige su revisión permanente, de acuerdo con su vocación de apertura a la sociedad, para adaptarse a la realidad actual.

Ése es el objeto de este documento. Para ello, se ha reevaluado la situación de las áreas y sectores de actuación que ya han sido abordados anteriormente conforme al Plan para completar, mejorar o consolidar las medidas y líneas de acción ya iniciadas. Pero también se acometen nuevas actuaciones y se incide en otros ámbitos, como, en particular, el de la economía sumergida. En efecto, una parte relevante de las

previsiones que se contemplan en esta actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal se dirige a combatir las formas de fraude que se conocen como economía sumergida, entendiendo por tal tanto la actividad económica que permanece totalmente oculta como aquellos otros sectores económicos que esconden una parte sustancial de sus ingresos, se trate o no del producto de actividades ilícitas. Con este fin, se arbitran una serie de medidas específicas dirigidas a hacer aflorar y regularizar estas situaciones, incluyendo las que implican colaboración con otras instancias, ya que el incumplimiento tributario es sólo una de las vertientes del fenómeno.

Dicho lo anterior, es preciso poner de manifiesto que las actuaciones previstas en la actualización del Plan deben necesariamente enmarcarse en el contexto presupuestario derivado de la actual coyuntura económica.

3. Estructura y contenido

La actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal que integra este documento se articula en torno a tres grandes capítulos: el fomento del cumplimiento voluntario, el control de áreas de riesgo y un conjunto de medidas de apoyo al Plan. No adopta, por tanto, de manera exacta la estructura del Plan de 2005, puesto que su naturaleza es otra, en cuanto parte de una línea estratégica de actuación ya trazada por el Plan, cuyas previsiones se trata ahora de actualizar para adaptarlas a la realidad presente, al tiempo que se completan con actuaciones nuevas vinculadas a aquéllas.

El primer capítulo, dedicado al fomento del cumplimiento voluntario, que abarca una serie de medidas dirigidas a promover que los ciudadanos asuman el cumplimiento de sus obligaciones tributarias por iniciativa propia, bien a través de programas orientados al fortalecimiento de la conciencia fiscal en el conjunto de la sociedad, bien mediante el establecimiento o la mejora de instrumentos, cauces de relación o procedimientos que tienen por objeto facilitar ese cumplimiento voluntario haciéndolo cada vez menos gravoso para los contribuyentes. Hay que tener presente que la primera forma de prevención del fraude fiscal es poner los medios para evitar que se produzca, construyendo una sociedad consciente de sus deberes fiscales y ayudando a los ciudadanos a cumplir esos deberes con la mayor comodidad y seguridad posibles.

El segundo capítulo aborda las actuaciones específicas de control en determinadas áreas de riesgo seleccionadas por su relevancia. Destaca aquí el apartado que abre este capítulo, dedicado al control de la economía sumergida, una de las áreas de actuación novedosas más importantes de esta actualización del Plan, en el que se desarrollan una serie de medidas que pretenden detectar las distintas manifestaciones de la economía oculta y someterlas íntegramente a la aplicación del sistema tributario y del aduanero. En los restantes apartados se contemplan actuaciones que profundizan con nuevos instrumentos o desde nuevos enfoques en el control censal, en los controles sectoriales, y en los que se dirigen particularmente contra el fraude en la fase recaudatoria y contra las actividades ilícitas en el comercio exterior.

Por último, componen el capítulo tercero una serie de medidas de diversa índole que tienen como denominador común el servir de apoyo para la debida consecución de las previsiones contenidas en los dos capítulos anteriores. Consisten en la conclusión de instrumentos de acuerdo y cooperación con otras instancias para la obtención de

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
INTRODUCCIÓN	9 DE 79

alianzas institucionales, en la aplicación de las nuevas tecnologías a los métodos de trabajo, en la adecuación de los medios humanos y materiales, y otras actuaciones complementarias.

Al igual que el Plan aprobado en 2005, su actualización se complementará con un calendario de aplicación de las distintas medidas y con la designación de los responsables de la ejecución de cada una de ellas.

Finalmente, debe decirse que esta actualización del Plan constituye también un documento abierto a la sociedad, mediante su publicidad y con la puesta a disposición de los ciudadanos de un buzón de sugerencias en la página web de la Agencia Tributaria www.agenciatributaria.es.

II. MEDIDAS

1 FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

INTRODUCCIÓN

Una de las líneas estratégicas tradicionales de la Agencia Tributaria es la de fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Para ello, la información y asistencia a los contribuyentes es una línea básica de actuación de la Agencia porque disminuye la presión fiscal indirecta, favorece el cumplimiento voluntario y resulta un instrumento eficaz para la prevención del fraude fiscal.

En este apartado se incluyen en primer lugar nuevas líneas de colaboración con contribuyentes de especiales características, dada la importancia económica o la complejidad de las operaciones que realizan, buscando con ello un mayor acercamiento y unas relaciones más fluidas.

También, como vía de fomento del cumplimiento voluntario, se recogen en este apartado fórmulas relativas a la fiscalidad internacional como es el fomento de los acuerdos previos de valoración que vienen a proporcionar un marco fiscal estable para las inversiones de las empresas españolas en el extranjero.

De igual modo, es preciso fomentar las relaciones de colaboración con los intermediarios fiscales como representantes de los contribuyentes que les facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Además, se recoge una nueva vía para la resolución voluntaria de las omisiones, incoherencias o errores más evidentes en las declaraciones fiscales, empezando por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo que permitirá agilizar las devoluciones por este impuesto sin menoscabo de las garantías del obligado tributario.

Finalmente, se incluyen las acciones de fomento de la conciencia fiscal en los ciudadanos, dirigidas a promover el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales y al rechazo de las conductas fraudulentas.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	11 DE 79

1.1 NUEVOS CAUCES DE RELACIÓN CON LOS GRANDES CONTRIBUYENTES

Código	01
Título	1.1.1 MARCO GENERAL DE RELACIÓN CON LOS GRANDES CONTRIBUYENTES

La realidad de unas empresas que se mueven en un entorno globalizado aconseja plantearse nuevos modos de relación. Las múltiples jurisdicciones en las que operan estas empresas y las posibilidades que ofrecen las innovaciones financieras y fiscales plantean un doble reto. Por una parte, las empresas se enfrentan a una considerable incertidumbre sobre las consecuencias fiscales de unas operaciones que, en numerosas ocasiones, son extraordinariamente complejas. Por otra parte, algunas empresas utilizan ese entorno para llevar a cabo prácticas de planificación fiscal agresiva que, a veces, entran plenamente en el ámbito de la ilegalidad, valiéndose de las dificultades de la Administración para conocer la auténtica naturaleza de unas operaciones que se canalizan a través de jurisdicciones en las que no hay posibilidades de obtención de información.

Las Administraciones tributarias de algunos países con amplia experiencia en el tratamiento de grandes grupos económicos han empezado a aplicar nuevos modos de relación. El Foro de Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha planteado en sus declaraciones de Seúl y Ciudad del Cabo que las prácticas de planificación fiscal abusivas deben ser afrontadas de manera decidida, pero que al mismo tiempo deben tenerse en cuenta las necesidades de seguridad jurídica de las empresas. Sugiere por tanto que se establezcan, cuando sea posible, relaciones cooperativas con las empresas basadas en unos principios de transparencia y confianza mutua.

Las empresas que se acojan a este marco de relaciones deberían ofrecer a la Administración información completa de aquella clase de operaciones en las que exista incertidumbre sobre su tratamiento fiscal o sobre las que la administración haya indicado una especial preocupación. Esta información debería proporcionarse antes de que acaben los plazos de declaración y, preferiblemente, antes incluso de que las operaciones se hayan realizado. A cambio de ello la Administración debería ofrecer criterios claros de aplicación de la normativa en plazos de tiempo acordes con las necesidades de las empresas.

Medida:

A) Puesta en marcha de un nuevo tipo de relación cooperativa, inicialmente con un número reducido de grandes empresas seleccionadas en función de la dimensión y complejidad de sus operaciones y de su perfil de colaboración con la administración, para la cual se prevén las siguientes actuaciones:

A.1) Creación de un Foro de discusión con los grandes contribuyentes en el que se analicen, a través de reuniones conjuntas o sectoriales, los principales problemas que se plantean en la relación entre las grandes empresas y la administración tributaria y se valore la extensión del modelo de relación cooperativa.

A.2) A partir de la experiencia del foro, se estudiará la posible implantación de un marco especial a través del cual la Administración proporcionaría, en plazos acordes con las necesidades de las empresas, un criterio sobre las consecuencias fiscales de sus operaciones a cambio de una total transparencia sobre las mismas, siempre que las empresas que voluntariamente se acojan a ese marco especial ofrezcan cuanta información sea necesaria para que la Administración pueda fijar su criterio. El marco de relación permitiría también establecer mecanismos específicos para el cumplimiento de determinadas obligaciones, como las de suministro de información o presentación de documentación a efectos de aplazamiento o fraccionamiento de pagos, siempre dentro de los plazos y procedimientos generales.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	13 DE 79

Código	02
Título	1.1.2 IMPULSO DE LOS ACUERDOS PREVIOS DE VALORACIÓN

Los acuerdos previos de valoración (*Advance Pricing Arrangement*, o *APAs*), previstos en la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades en relación con las operaciones efectuadas entre personas o entidades vinculadas (precios de transferencia), tienen por objeto determinar, con carácter previo a la realización de dichas operaciones, ya sean internas o transnacionales, los elementos esenciales del método de valoración utilizado y, por tanto, los valores a los que dicho método conduce. Por ello, son el instrumento adecuado para que por las Administraciones tributarias y por los contribuyentes se eliminen los riesgos que conlleva la aplicación de una determinada estrategia de precios de transferencia.

La finalidad de estos acuerdos es, por un lado, dotar de seguridad jurídica a los sujetos pasivos respecto de la tributación de dichas operaciones ya que el valor acordado no podrá ser modificado en actuaciones posteriores de la Administración, y, por otro, reducir la litigiosidad en una materia como la valoración de los precios de transferencia, en sí misma, conflictiva.

Además, los *APAs* bilaterales o multilaterales tienen la ventaja de eliminar los riesgos de doble imposición en las operaciones de carácter transnacional y, desde una perspectiva interna, favorecen la realización de inversiones españolas en el exterior.

La mayor parte de los *APAs* presentados hasta el momento se refieren a la valoración de los precios de transferencia en operaciones transnacionales, en tanto que son escasos los Acuerdos solicitados respecto de operaciones vinculadas de carácter interno por lo que es necesario fomentar y favorecer la presentación de dichos acuerdos.

Pero además, la normativa vigente prevé otros conceptos a los que puede extenderse este instrumento de valoración. Así, los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, en relación con la aplicación de la deducción por actividades de investigación científica e innovación tecnológica (I+D), pueden solicitar a la Administración tributaria acuerdos previos de valoración de los gastos correspondientes a estos proyectos que consideren deducibles. También pueden solicitarse en relación con la valoración de otros gastos deducibles, como los relativos a las retribuciones en especie del trabajo personal. Las ventajas derivadas de este procedimiento de valoración exigen dar a conocer las posibilidades que ofrece la legislación vigente en tan importante materia.

Medidas:

- A) Promover y favorecer la presentación de Acuerdos Previos de Valoración que establezcan un marco fiscal más estable para las inversiones

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	14 DE 79

españolas en el exterior, no solamente desde la perspectiva de la administración fiscal española, sino también de la administración tributaria del Estado donde se invierte o se realiza la actividad económica a través de una filial o establecimiento permanente.

- B) Promover la extensión de estos Acuerdos a otros conceptos menos habituales en operaciones internacionales y promover su utilización en otras áreas de la fiscalidad interna.
- C) Difundir y dar a conocer a los contribuyentes las ventajas que se derivan de este instrumento convencional en materias diferentes a los precios de transferencia, como la valoración de los gastos de I+D o de las retribuciones en especie.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	15 DE 79

Código	03
Título	1.2 <u>NUEVO MARCO DE RELACIÓN CON LOS INTERMEDIARIOS FISCALES</u>

Los intermediarios fiscales, en cuanto representantes de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración Tributaria, son unos colaboradores cualificados de la Agencia Tributaria en la gestión de los tributos, ya que les corresponde facilitar a los contribuyentes el conocimiento y comprensión de sus obligaciones fiscales y ayudarles a cumplirlas.

Por ello, además de mantener su papel como colaboradores sociales en la presentación telemática de declaraciones y otros documentos tributarios, es conveniente establecer un nuevo marco de relación de la Agencia Tributaria con los intermediarios fiscales como representantes del contribuyente y colaboradores de la Administración Tributaria en la prevención del fraude fiscal, que propicie su mayor implicación en la lucha contra el fraude. Esta función, que es sin duda responsabilidad de la Agencia, debe contar con el mayor apoyo social y, en particular, con el de quienes, por razón del ejercicio de su función de intermediación, están directamente relacionados con esta tarea.

Medidas:

- A) Reforzar la colaboración con los intermediarios fiscales como representantes de los contribuyentes en sus relaciones con la Agencia Tributaria, ampliando los instrumentos que se ofrecen a los profesionales para facilitar y agilizar su labor de intermediación, mediante la habilitación, entre otras medidas, del Registro de Apoderamientos para la realización de trámites por Internet.

- B) Impulsar foros de diálogo con los profesionales a través de jornadas o reuniones, en los que se difundirán los criterios de la Agencia Tributaria en la aplicación de los tributos, se analizarán las modificaciones normativas en curso en cada momento y se promoverá el compromiso social de estos profesionales para contribuir al rechazo por parte de los contribuyentes de las conductas defraudadoras.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	16 DE 79

Código	04
Título	1.3 <u>AGILIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE INCUMPLIMIENTOS TRIBUTARIOS</u>

El envío masivo de datos fiscales y la generalización del borrador de declaración han provocado enormes cambios en las estrategias de información y en los servicios de asistencia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. También han contribuido a una notable mejoría de la calidad de las declaraciones presentadas, lo que ha permitido intensificar las actuaciones de control sobre incumplimientos complejos.

No obstante, sigue siendo frecuente que se aprecien inconsistencias, errores, y discrepancias de distinto tipo detectadas mediante cruces masivos de información.

Cuando se trata de declaraciones con solicitud de devolución, la detección de estos errores provoca que los expedientes queden a la espera de una decisión sobre la oportunidad de iniciar formalmente alguno de los procedimientos de comprobación previstos en la Ley General Tributaria. Esto implica que el contribuyente no pueda percibir rápidamente el importe de la devolución solicitada, como hubiera ocurrido de resultar correcta su declaración.

El objetivo de esta medida es establecer un nuevo método por el que los contribuyentes puedan ser informados sobre este tipo de incidencias, para darles la oportunidad de mostrar su conformidad con la rectificación sin sanción de los errores detectados, sin merma alguna de sus derechos en el caso de que no estén conformes con la rectificación que se les propone.

Se trata en definitiva de desarrollar una nueva vía para la resolución de discrepancias, que evite la litigiosidad y que, al tiempo, se realice ágilmente y con bajos costes de gestión, de forma centralizada, por vía telefónica o telemática, buscando la regularización por el contribuyente.

Medida:

Establecimiento de un cauce especial para la subsanación de omisiones, incoherencias y errores evidentes en las declaraciones, por el que se ofrezca al contribuyente la posibilidad de prestar su conformidad a su subsanación inmediata, voluntaria y sin sanción. Inicialmente, se utilizará esta vía para las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas con resultado a devolver, para, en función de la experiencia, extenderlo gradualmente a otro tipo de declaraciones o conceptos impositivos.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	17 DE 79

Código	05
Título	1.4 <u>REFUERZO DE LA CONCIENCIA FISCAL</u>

La conciencia fiscal de una sociedad, entendida como el reconocimiento individual y colectivo del deber cívico esencial de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con los principios de solidaridad, justicia, igualdad y generalidad puede reforzarse a través de diversas vías.

Una forma de fortalecer la conciencia fiscal colectiva de los ciudadanos es necesario desarrollar programas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y desalienten conductas defraudatorias.

A tal fin, la Agencia Tributaria creó el Comité de Comunicación para coordinar el despliegue de su estrategia de comunicación de la Agencia Tributaria, que elaboró el Plan Estratégico de Comunicación cuyo desarrollo se ha iniciado en 2008 y que anualmente será objeto de seguimiento, evaluación y revisión.

El Plan Estratégico de Comunicación de la Agencia Tributaria debe adaptar su desarrollo a las nuevas medidas introducidas por la Actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal. Además, es aconsejable realizar una estratificación de los contribuyentes, para dar un tratamiento específico a cada colectivo en función de sus características y necesidades.

Con los objetivos anteriormente enunciados y a través de estos nuevos instrumentos, la Agencia Tributaria adoptará medidas para fortalecer la conciencia fiscal de los ciudadanos por una doble vía. De un lado, mediante acciones de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan de conductas defraudadoras, diseñadas atendiendo a la diversidad de la población sobre la que se va actuar, basadas por tanto en una estratificación de los contribuyentes que posibilite el tratamiento específico de cada colectivo en función sus características y necesidades. Y, de otro lado, profundizando y ampliando el actual programa de educación cívico-tributaria, cuyo objetivo es transmitir a los ciudadanos más jóvenes ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal, que les ayuden a incorporarse a su futura condición de contribuyentes en una sociedad democrática avanzada.

Medidas:

A. Acciones dirigidas a colectivos de ciudadanos:

A.1) Emprendedores, pequeñas y medianas empresas (PYME) y profesionales. Se reforzará la presencia de la Agencia en ferias, congresos, jornadas y exposiciones, en los que resulte apropiado difundir el trabajo y los servicios que la Agencia presta al ciudadano y a

la sociedad en general, tanto en la aplicación de los tributos como en la prevención del fraude.

Se llevarán a cabo acciones de comunicación específicamente dirigidas a los emprendedores y las PYME con el fin de informarles de los servicios que la Agencia Tributaria pone a su disposición y facilitarles el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales. En particular, se prestarán servicios específicos a quienes han de cumplir por primera vez con sus obligaciones tributarias, ajustados a sus concretas necesidades.

- A.2) Universitarios. Fomento de la presencia de la Agencia Tributaria en la Universidad, especialmente dirigida a dar a conocer y a concienciar a los futuros profesionales y a sus profesores en relación con los temas fiscales.
- A.3) Escolares. Con el fin de consolidar el Programa de Educación Cívico Tributaria, se mantendrán las actuaciones desarrolladas hasta la fecha en el marco del programa (visitas a los centros escolares, jornadas de puertas abiertas para grupos de alumnos y mejora del Portal de Educación Cívico-Tributaria en Internet) y se intensificarán los contactos con las autoridades educativas para fomentar la realización de cursos de formación dirigidos a los profesores para difundir el Programa y los recursos didácticos que el Portal de Educación Cívico Tributaria les ofrece.
- A.4) Inmigrantes. Se realizarán acciones de comunicación dirigidas a las asociaciones de inmigrantes, con el fin de facilitarles información para el cumplimiento de sus obligaciones y fomentar su conciencia fiscal.
- A.5) No residentes. Respecto de este colectivo se constata que en muchas ocasiones, el incumplimiento de sus obligaciones tributarias es debido al desconocimiento de las mismas. Por ello, se pretende dar a conocer a este colectivo cuáles son sus obligaciones tributarias y el modo en que deben ser cumplidas.
- A.6) Portal de Internet. Uno de los objetivos prioritarios de la estrategia de comunicación de la Agencia Tributaria para los próximos años es reforzar el Portal de Internet como principal canal de comunicación con los distintos segmentos de usuarios.

A efectos de facilitar a los contribuyentes la navegación y el manejo del Portal, este se presenta conforme a tres grandes perfiles de usuarios: ciudadanos, empresarios y profesionales, y colaboradores sociales. En los próximos años, en línea con los principios que inspiran la estrategia de comunicación de la Agencia Tributaria, se avanzará en la estratificación de los contenidos en función de los distintos colectivos de usuarios dentro de cada perfil, facilitando el acceso tanto a los

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
---	--

FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	19 DE 79
--	----------

contenidos informativos como a la realización de trámites telemáticamente.

- B. Campaña de comunicación general dirigida a la lucha contra el fraude. Esta medida tiene por objeto concienciar a los ciudadanos del carácter antisocial que tiene el fraude fiscal y los perjuicios que ocasiona a toda la sociedad.

2 CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO

INTRODUCCIÓN

Analiza este apartado medidas de muy diversa índole, para actuar sobre sectores en los que la percepción de riesgo de fraude fiscal y la gravedad de las conductas defraudatorias es elevada y sobre los que la actuación de la Agencia Tributaria es prioritaria.

Se recogen en primer lugar las medidas dirigidas a la lucha contra la economía sumergida. Éstas deben ser uno de los ejes primordiales de la actuación de la Agencia Tributaria, ya que existe una fuerte percepción social de que una parte de la actividad económica no se realiza por cauces legales. Esta impresión se ve reforzada por la existencia de signos visibles de ostentación social que vienen a generar desconfianza en la sociedad respecto a la justa aplicación del sistema tributario. Los ciudadanos ven cómo en la sociedad aflora el producto de la economía sumergida, pero no perciben suficientemente la actividad de control de estas conductas por la autoridad tributaria.

Las actuaciones de lucha contra la economía sumergida abarcan actuaciones sobre signos externos de riqueza, control de billetes de gran valor nominal, control reforzado de determinadas importaciones y actuaciones sobre no declarantes o rentas ocultas, sin olvidar que muchas otras medidas de este Plan prevén actuaciones de investigación que incidirán en este campo.

Igualmente importantes, son las medidas censales, ya que el mantenimiento y la mejora de la calidad de la información censal exige una atención permanente. Esta faceta de la gestión tributaria, condiciona los buenos resultados del resto de actuaciones, tanto la calidad de la función de asistencia, como el éxito de las actuaciones de control. Por tanto, debe garantizarse, por un lado, que se disponga de buena información sobre identificación y localización de los obligados tributarios, y, por otro lado, que se conozcan las actividades que desarrollan empresarios y profesionales y cuáles son los métodos o regímenes tributarios que pueden aplicar.

También se incide en este apartado en el control de algunos sectores y actividades económicas que, por sus características, son de difícil control por la Administración Tributaria y hacia las que se dirigirá su acción investigadora. Entre ellos se recogen la lucha contra las tramas y otras formas organizadas de fraude fiscal.

Como consecuencia del extraordinario incremento del comercio exterior en los últimos años, tiene un tratamiento específico el refuerzo de la actividad de control aduanero, para adaptarse a nuevas formas de fraude. Del mismo modo, se recogen las medidas de control de actividades ilegales e incluso delictivas, tales como el contrabando de tabaco, el tráfico de drogas o el blanqueo de capitales, dada la naturaleza de estas actividades, los efectos que originan y la alarma social que producen.

Además, la experiencia acumulada en los últimos años y la más reciente advertida tras la aplicación de las medidas del Plan de Prevención del Fraude Fiscal aprobado en el año 2005 ponen de manifiesto la necesidad de realizar una adecuación de la estrategia de la gestión recaudatoria con el fin de conseguir una mejora global en la regularización

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	21 DE 79

efectiva de la defraudación tributaria. Así, las medidas propuestas buscan dar respuesta a situaciones no resueltas por la gestión recaudatoria ordinaria. De este modo, se seleccionará cuidadosamente tanto aquellos expedientes que requieran una investigación patrimonial que aflore patrimonio desconocido o no incluido en los procesos ordinarios, en sede del propio deudor principal o mediante una derivación de responsabilidad inmediata (equipos de investigación patrimonial), como aquellos otros que requieran una actuación dirigida a desbloquear una estructura de blindaje patrimonial (equipos de lucha contra el fraude).

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	22 DE 79

2.1 MEDIDAS DE CONTROL DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Código	06
Título	2.1.1 CONTROL DE SIGNOS EXTERNOS

La titularidad de bienes de naturaleza suntuaria y la realización de elevados gastos en su adquisición, uso y disfrute en algunas ocasiones puede no corresponderse con las rentas declaradas por el adquirente y las rentas necesarias para acometer la adquisición de este tipo de bienes.

Frecuentemente, la incorporación de este tipo de bienes de carácter suntuario al patrimonio profesional o empresarial de sus titulares se produce aprovechándose de la deducción de los correspondientes gastos en el impuesto personal del adquirente o usuario, de la deducción de las cuotas de IVA soportado en la adquisición o el arrendamiento de este tipo de bienes o mediante la exención indebida del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte. También se han detectado supuestos de ocultación de la titularidad real de este tipo de bienes mediante la utilización de sociedades interpuestas, testaferros, etc.

Por ello, se realizarán actuaciones de investigación y control tanto en relación con el titular de los bienes, como con los usuarios de los mismos a través de los sistemas de arrendamiento financiero (“renting” o “leasing”). Los bienes de lujo sobre los que se centrará fundamentalmente la investigación serán aviones, embarcaciones y sus amarres, automóviles de gran cilindrada, obras de arte y residencias suntuarias, entre otros.

Medidas:

- A) Elaboración de un Plan nacional de captación de información sobre adquisición, uso y disfrute de aviones privados, embarcaciones de recreo, puntos de amarre, residencias de carácter suntuario, obras de arte y demás bienes de naturaleza suntuaria.
- B) Intensificación del control en relación con los gastos deducidos por la adquisición, uso o disfrute de este tipo de bienes en las declaraciones del IRPF e IVA así como control del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	23 DE 79

- C) Actuaciones de investigación y comprobación sobre titulares de bienes cuyas rentas declaradas no justifiquen su adquisición, así como empresarios o profesionales respecto del IVA y los Impuestos Especiales.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	24 DE 79

Código	07
Título	2.1.2 IMPORTACIONES DE PRODUCTOS DE DETERMINADOS PAISES ASIÁTICOS QUE SIGUEN CANALES IRREGULARES DE COMERCIALIZACIÓN

La evolución del comercio exterior con los países asiáticos, caracterizada por el incremento extraordinario en los últimos años -tanto en términos de peso como de valor en Aduana- de las importaciones de bienes y productos procedentes de estos países, ha supuesto que pase a ser la primera zona de origen del comercio exterior español con países no pertenecientes a la Unión Europea. Esto pone de manifiesto la necesidad de reforzar las medidas de control de este tráfico, en atención a los riesgos derivados de la nueva situación.

Las importaciones de bienes de consumo y de productos falsificados, procedentes de este área geográfica reclaman un control de carácter integral que abarque medidas de diferente naturaleza presididas por la finalidad de una mayor eficacia y eficiencia en este control, y la colaboración con otros organismos públicos.

Medidas:

- A) Control intensivo sobre actividades desarrolladas en almacenes mayoristas de este tipo de productos a ejecutar por equipos interdisciplinarios con participación de otros órganos administrativos (Inspección de Trabajo, autoridades de consumo, entidades locales...)
- B) Refuerzo del control de movimiento de divisas por viajeros.
- C) Intensificación de los controles en los recintos aduaneros sobre la falsa declaración de valor en Aduanas.
- D) Formalización de Acuerdos de entendimiento con asociaciones representativas de empresarios dedicados al comercio con determinados países asiáticos.
- E) Fortalecimiento de la presencia de la Administración Financiera española en los países de origen de los productos, para la obtención de información necesaria para acometer el control así como refuerzo de la cooperación aduanera y aseguramiento de la máxima coordinación con los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Industria, Turismo y Comercio.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	25 DE 79

Código	08
Título	2.1.3 CONTROLES EN RELACIÓN CON LOS BILLETES DE GRAN VALOR NOMINAL Y LAS OPERACIONES EN EFECTIVO

La existencia de billetes de gran valor nominal facilita el pago en efectivo de importes muy elevados que, en numerosas ocasiones, representan la parte del precio de la operación que se quiere ocultar a la Administración tributaria. Aunque la posesión o la circulación de dinero en efectivo no demuestra por sí misma la existencia de fraude, el análisis de las operaciones ya efectuado por la Agencia Tributaria en las investigaciones realizadas hasta ahora revela frecuentemente su vinculación con operaciones de defraudación.

Por ello, se considera necesario la investigación de operaciones con utilización de medios de pagos y billetes de gran valor nominal, para descubrir operaciones no declaradas o declaradas incorrectamente.

En todo caso, la utilización de una cantidad importante de efectivo (con independencia del tipo de billetes empleados en la operación) es un dato o indicio que en muchos casos ha estado asociado a la realización de operaciones con un elevado riesgo fiscal.

El conocimiento de las entregas y recepciones de efectivo y, sobre todo, el que los contribuyentes sean conscientes de que van a ser conocidas por la Administración tributaria son un medio de desincentivar su realización cuando se trata de operaciones en que se pretende la opacidad fiscal.

Por otra parte, cada vez es mayor la utilización de tarjetas de crédito y débito tanto para el pago de productos adquiridos en comercios como para el pago de servicios. El conocimiento de las operaciones realizadas mediante estos sistemas puede ser una información relevante para:

- Descubrir comercios y actividades económicas no censadas (economía sumergida).
- Conocer el volumen de operaciones asociado a dichos medios de pago.

Medidas:

- A) Investigación de operaciones con billetes de gran valor nominal y otras operaciones de elevado valor realizadas en efectivo, que se centrará en completar la información recibida de las entidades financieras, mediante requerimientos al contribuyente o a terceros, y en efectuar un análisis de toda la información obtenida, junto con la que dispone la Agencia Tributaria.

- B) Como consecuencia del análisis de la información obtenida con la anterior medida, se realizarán las actuaciones de comprobación sobre las operaciones evaluadas como de mayor riesgo fiscal.
- C) Establecer para las entidades de crédito la obligación de informar sobre las operaciones donde se haya utilizado una cantidad relevante de efectivo (tanto reintegros como ingresos). Del mismo modo, las entidades de crédito informarán sobre la identificación de los titulares y la facturación asociada a las cuentas corrientes donde se abonen las cantidades provenientes de operaciones comerciales realizadas mediante la utilización de tarjetas de crédito y débito.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	27 DE 79

Código	09
Título	2.1.4 INCUMPLIDORES DE LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR

El fenómeno de la economía sumergida se caracteriza, en primera instancia, por el incumplimiento de la obligación de declarar por parte de personas o entidades que realizan actividades económicas o profesionales. Se trata de una conducta reprobable que es preciso abordar no sólo mediante medidas de carácter preventivo sino también correctivas en los términos previstos en la legislación vigente y que, en último extremo, pueden conducir a la baja en el Índice de entidades que gestiona la Agencia Tributaria y al cierre del acceso al Registro Mercantil de este tipo de entidades incumplidoras.

Para afrontar este fenómeno se impulsarán las actuaciones de investigación y de control que permitan detectar incumplimientos de la obligación de presentar las declaraciones correspondientes al IVA y al Impuesto sobre Sociedades.

Medidas:

- A) Potenciación de las campañas de control de no declarantes, especialmente de IVA, mediante la aplicación del procedimiento de comprobación limitada.
- B) Actuaciones preventivas, con emisión de cartas-aviso a los presuntos incumplidores de la obligación de presentar la declaración anual del Impuesto sobre Sociedades.
- C) Intensificación de las actuaciones de baja en el Índice de Entidades y de cierre registral para los sujetos pasivos que no presenten la declaración conforme con la normativa vigente.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	28 DE 79

Código	10
Título	2.1.5 SUBCONTRATISTAS

La subcontratación, en especial en el sector inmobiliario, presenta unas características para el control tributario por lo que debe prestarse una especial atención. Los subcontratistas facturan por las operaciones efectuadas al contribuyente que les subcontrata y, por tanto, generan gasto y, en su caso, IVA soportado que éste puede deducir. El riesgo fiscal que ha sido detectado en este tipo de operaciones es que los subcontratistas, en ocasiones, dejan de cumplir con sus obligaciones tributarias y desaparecen sin declarar debidamente los ingresos generados por las facturas emitidas.

Esta forma de operar precisa que el control tributario se efectúe inmediatamente después de que se realicen las operaciones económicas. Esto justifica que se intensifiquen las actuaciones de investigación y de control sobre este tipo de operaciones.

En ese marco, es posible profundizar en las medidas de control aprovechando la información de que se dispone como consecuencia de los certificados que deben solicitarse a la Agencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 43.1.f) de la Ley General Tributaria. Además, surgen nuevas fuentes de información de trascendencia tributaria como el Registro de Entidades Acreditadas (REA) creado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en el que deben estar inscritas todas las empresas que pretendan ser contratadas o subcontratadas para trabajos de una obra de construcción. Por ello, se accederá a la información contenida en dicho registro al tiempo que se mejoran los mecanismos ya existentes.

Medidas:

- A) Intensificación de los controles de carácter censal sobre subcontratistas aproximándolos al momento más cercano al inicio de su actividad.
- B) Actuaciones de investigación y de control sobre los sujetos que resulten de riesgo en las actuaciones censales, anticipando el momento del inicio de las comprobaciones para que coincidan con el momento de la prestación de los servicios subcontratados.
- C) Actuaciones de investigación y de comprobación sobre aquellos contribuyentes cuyos ingresos tributarios no son congruentes con la mano de obra utilizada, que presentan un margen de explotación declarado excesivamente bajo en contraste con el que se debería derivar de su estructura empresarial o en los que concurren otros indicios que permiten presumir la existencia de riesgos fiscales genéricos.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	29 DE 79

- D) Aseguramiento del cobro de las liquidaciones que se puedan practicar en las actuaciones de control adelantando las acciones de gestión recaudatoria a un momento anterior a la propuesta de liquidación, en función del riesgo recaudatorio que se aprecie tempranamente.
- E) Se accederá a la información contenida en el Registro de Entidades Acreditadas (REA) en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, donde deben estar inscritas todas las empresas que pretendan ser contratadas o subcontratadas para trabajos de una obra de construcción.
- F) Actuaciones de control sobre los contratistas cuando se verifique que tienen muchas operaciones subcontratadas que suponen un porcentaje significativo de los gastos declarados por el contratista que le permiten reducir notablemente el beneficio y el valor añadido declarado y en cambio los subcontratistas presentan perfiles de riesgo fiscal elevado.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	30 DE 79

2.2 ACTUACIONES PREVENTIVAS DE CONTROL CENSAL.

Código	11
Título	2.2.1 IDENTIFICACIÓN Y LOCALIZACIÓN DE LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS

El dato básico sobre el que gira el censo de contribuyentes -personas físicas- es el algoritmo correspondiente al Documento Nacional de Identidad (DNI) y al Número de identificación de Extranjero (NIE) que, de acuerdo con la legislación vigente, asigna la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. Por ello, es preciso asegurar un suministro periódico y ágil de estos datos que mantenga actualizado el censo de un modo permanente.

Asimismo, la actualización periódica de los datos relativos a la localización de las personas físicas y entidades resulta esencial para el mantenimiento adecuado del censo. Debe asegurarse la inmediata incorporación a las bases de datos de la Agencia Tributaria de toda la información incluida en los modelos censales y, en su caso, el domicilio a efectos de notificaciones designado por los obligados tributarios.

Finalmente, es preciso mejorar la calidad de los datos relativos al domicilio incluidos en los censos tributarios, en relación con las personas o entidades domiciliadas en el extranjero que realicen operaciones con trascendencia tributaria en nuestro país y que no tengan obligación de nombrar representante fiscal en España.

Medidas:

- A) Mejora en el suministro y obtención periódica de los DNI y NIE asignados por la Dirección General de Policía y de la Guardia Civil.
- B) Depuración de duplicidades de NIF en el censo de obligados tributarios a partir de la información obtenida de la Dirección General de Policía y de la Guardia Civil.
- C) Adopción de sistemas de normalización de domicilios en todas las declaraciones y comunicaciones tributarias y en todos los procesos informáticos de explotación de la información de localización de obligados tributarios, incluyendo sistemas que permitan la reasignación automática de códigos postales y nombres de vías públicas, como consecuencia de las sucesivas reorganizaciones postales que efectúe Correos.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	31 DE 79

- D) Incorporación a la base de datos de cualquier domicilio conocido de los obligados tributarios, distinto del domicilio fiscal, incluyendo el que quieran asignar como domicilio general a efectos de notificaciones.
- E) Incorporación de domicilios en el extranjero y establecimiento de un procedimiento especial para el envío de comunicaciones cuando no existan datos de localización del obligado tributario en España.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	32 DE 79

Código	12
Título	2.2.2 CALIDAD DEL CONTENIDO DEL CENSO DE EMPRESARIOS, PROFESIONALES Y RETENEDORES

Junto a la correcta identificación y localización de las personas incluidas en cualquier censo tributario, es necesario mejorar la calidad de otros censos como el del Registro de Operadores Intracomunitarios (ROI) o el de empresarios, profesionales y retenedores.

Por lo que se refiere al ROI, además de mantener los controles a quienes solicitan el acceso al registro y del seguimiento de los que acceden con perfil de riesgo, es necesario añadir el establecimiento de un control periódico sobre el resto de operadores incluidos en él.

Si hasta el momento el censo de empresarios, profesionales y retenedores clasificaba a éstos en función del grupo o epígrafe indicado en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), esta clasificación deberá realizarse a partir de la clasificación derivada de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) 2009.

Este cambio sustancial exige realizar numerosas modificaciones normativas para sustituir las referencias efectuadas en el IAE a la CNAE 2009 y, por otra parte, implica la necesidad de acometer una campaña de comunicación del cambio a las empresas, para lo que deben jugar un papel relevante los colaboradores sociales. En este mismo ámbito, es necesario asegurar la máxima coordinación con otros organismos como la Tesorería General de la Seguridad Social o el Instituto Nacional de Estadística, a los que también concierne la nueva clasificación adoptada.

También es preciso explotar la información contenida en el censo para descubrir tramas de fraude u otras figuras que traten de eludir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales como las sucesiones en la actividad.

Finalmente, el censo de empresarios, profesionales y retenedores debe incorporar las obligaciones tributarias periódicas que cada empresa tiene que cumplir, lo que implica la depuración de obligaciones, tanto de actividades que se han dejado de realizar, sin que ese cambio se haya comunicado, como por la detección del ejercicio de actividades económicas que no figuran de alta en el censo o figuran con menos obligaciones de las que realmente les corresponde. Entre estas medidas, se ha de incorporar la explotación de la información que suministra la Seguridad Social de empresas y trabajadores, útil para el mantenimiento de la obligación de ingresar retenciones sobre rentas del trabajo.

Medidas

- A) Desarrollo de nuevos controles en el Registro de Operadores Intracomunitarios (ROI) sobre los operadores incluidos en él, basados en el análisis de riesgo que se aplica en el control de acceso al registro.

- B) Envío de comunicaciones a empresarios, profesionales y retenedores sobre la próxima implantación de la CNAE 2009 y explotación de la información de retorno.
- C) Coordinación e intercambio de información con la Seguridad Social y con el Instituto Nacional de Estadística para la correcta clasificación de actividades.
- D) Mejoras en el procedimiento de depuración de la información sobre obligaciones tributarias registradas en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, con atención especial a la obligación de ingreso de retenciones sobre rentas del trabajo.
- E) Realizar controles informáticos de los datos de las entidades de nueva creación mediante el cruce con los ficheros de que dispone la Agencia Tributaria.

2.3 CONTROLES SECTORIALES.

Código	13
Título	2.3.1 CONTROL DE CONTRIBUYENTES EN MÓDULOS

Los empresarios que optan por tributar en régimen de Estimación Objetiva (de forma que su rendimiento se determina en función de una serie de signos, índices y módulos con independencia del volumen de ingresos y gastos facturado), tienen, entre otros, un límite de exclusión del régimen por sobrepasar un determinado volumen de facturación. Si se supera ese límite, el contribuyente en el año siguiente tiene que tributar en régimen de Estimación Directa lo que supone que el rendimiento de la actividad se obtiene mediante la diferencia entre los ingresos computables y los gastos deducibles.

Una forma de eludir el límite anterior es fraccionar la actividad entre varios contribuyentes vinculados o constituir una sociedad para distribuir la facturación. De este modo, la carga tributaria puede reducirse significativamente al evitar la exclusión del régimen de Estimación Objetiva. Es patente que, en estos casos, la distribución o división de la actividad entre varios contribuyentes vinculados se realiza de forma ficticia, dado que, en realidad, es un único contribuyente quien lleva la efectiva dirección de toda la actividad.

Por tanto, es necesario tomar medidas para evitar que, mediante una división artificial de la actividad, se pueda reducir la carga fiscal eludiendo los límites normativos existentes.

Además, uno de los riesgos fiscales más relevantes es la utilización de facturas irregulares. El contribuyente que recibe las facturas puede practicarse la deducción de las cuotas soportadas o de los gastos documentados mediante la citada factura; en cambio, el que las emite desaparece sin presentar las autoliquidaciones por los ingresos obtenidos de las facturas o no las declara. Especialmente, este riesgo se ha observado cuando el emisor de la factura calcula sus rendimientos de forma independiente respecto de su volumen de facturación (régimen de Estimación Objetiva) y, por ello, la emisión de las facturas no tiene ninguna repercusión inmediata en las autoliquidaciones que pueda realizar en el IRPF o en IVA.

Aunque la responsabilidad de la irregularidad reside en el emisor de la factura, en muchos casos estas operaciones están instigadas por los receptores de las facturas, que son los verdaderos beneficiarios de este tipo de operaciones.

Debe profundizarse en la adopción de nuevos métodos de investigación y control basados en la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la información para detectar y corregir estas conductas.

Medidas:

- A) Intensificación de las actuaciones de comprobación sobre los contribuyentes que, acogidos al régimen de estimación objetiva, realicen divisiones artificiales de la actividad, en sus diversas modalidades.
- B) Actuaciones de comprobación sobre los emisores y receptores de las facturas irregulares, previa identificación de la facturación irregular mediante aplicaciones informáticas avanzadas que permitan captar las discrepancias entre las operaciones reales y el volumen de operaciones que se aparenta realizar con la emisión de dichas facturas.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	36 DE 79

Código	14
Título	2.3.2 DESARROLLO E IMPULSO DE LA ESTRATEGIA DE COMPROBACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR INMOBILIARIO

Un aspecto esencial para el adecuado control tributario de las actividades empresariales y profesionales es el conocimiento en profundidad del ciclo productivo y económico en que se desarrollan y la rentabilidad real de las actividades desarrolladas.

En el sector inmobiliario es particularmente importante la comprobación económica debido a la singularidad de sus operadores atendiendo a su dimensión, estructura productiva y momento del proceso en que actúan. La diversidad de operaciones e intervinientes implica también una pluralidad de riesgos fiscales para cuyo control es preciso disponer de la información adecuada. Por ello se considera necesario profundizar en la investigación mediante la captación de información inmobiliaria específica, como se ha venido haciendo en los últimos años, para desarrollar determinadas obligaciones de suministro y facilitar la accesibilidad, explotación y análisis de la información a través de la informática corporativa de la Agencia Tributaria.

Los programas de comprobación económica del sector inmobiliario abordarán en profundidad la investigación de todos los segmentos de la actividad inmobiliaria, prestando especial atención a los siguientes:

- Recalificación y urbanización de terrenos
- Promoción inmobiliaria
- Construcción y subcontratación

De forma complementaria se avanzará en desarrollar un nuevo sistema de control de las transmisiones de inmuebles entre particulares.

Del mismo modo, para realizar un adecuado control de las ganancias de patrimonio obtenidas como consecuencia de una transmisión de inmuebles es necesario obtener un precio de referencia que pueda servir como elemento de control para verificar si la declaración del valor de una transmisión realizada por un particular se encuentra por encima o por debajo del valor normal de mercado.

Los precios de referencia de inmuebles obtenidos por una herramienta informática podrían ser utilizados de forma sistemática para el cálculo del valor de mercado.

En este sentido, la Dirección General del Catastro está desarrollando un sistema de estimación de precios de mercado mediante la utilización de una aplicación informática basada en procedimientos informáticos muy avanzados. El valor de mercado así obtenido presenta la ventaja de no ser el resultado de decisiones técnicas subjetivas del tasador, sino de un proceso informático de ajuste de las muestras seleccionadas.

Este valor así calculado presenta además la ventaja de que posee una alta adecuación al mercado, lo que permite seleccionar para el control aquellas transmisiones cuyo importe declarado se aleje significativamente del valor de mercado.

Medidas:

- A) Consolidación y mejora del sistema de información inmobiliaria mediante la investigación económica del sector.
- B) Impulso de la realización de programas normalizados de comprobación económica relacionados con las siguientes actividades:
 - B.1) Recalificación y urbanización de terrenos.
 - B.2) Promoción inmobiliaria.
 - B.3) Construcción y subcontratación.
- C) Planificación y ejecución de inspecciones de carácter vertical que se extiendan al proceso completo de planificación, desarrollo y ejecución urbanística.
- D) Creación de unidades especializadas que realicen comprobaciones sobre transmisiones de inmuebles que generen plusvalías, y que se apoyen en herramientas informáticas que faciliten precios referidos al valor de mercado.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	38 DE 79

Código	15
Título	2.3.3 TRAMAS DE FRAUDE EN EL IVA Y EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES

Desde el año 2005 se han consolidado unos criterios y procedimientos generales de actuación, tanto en el ámbito preventivo como represivo, de lucha contra las tramas de fraude en el IVA y en los Impuestos Especiales. Estos criterios de actuación han producido efectos muy positivos en la lucha contra este tipo de fraude y son líneas de actuación consolidadas en la Agencia Tributaria.

En este sentido, es preciso continuar y actualizar de un modo permanente esta estrategia de actuación, mediante el mantenimiento y mejora de los procesos normalizados para la ejecución de las actuaciones concretas que actualmente se realizan, ya sean de carácter preventivo ya sean de control. La mejora en los sistemas de alerta temprana, el refuerzo de los mecanismos de coordinación y de la colaboración institucional, tanto interna como internacional, así como el perfeccionamiento de las herramientas de gestión de las que se dispone son medidas que, sin duda, contribuirán a reforzar los resultados obtenidos en la persecución de este tipo de fraude, cuya vigilancia y control temprano se revelan como esenciales para su corrección y erradicación.

En relación con los Impuestos Especiales, el uso indebido de carburantes bonificados o exentos, además de ser fraudulento, implica un factor de competencia desleal en sectores como el transporte o en las prestaciones de servicios ligados a la obra civil, por lo que es preciso ahondar en las medidas para su persecución y erradicación. Para ello, es necesario abordar nuevas formas de trabajo mediante el refuerzo de las fuentes de información disponibles y de los sistemas de control sobre la circulación y consumo de los carburantes exentos o bonificados.

Medidas:

- A) Seguimiento continuo de la evolución de las tramas de fraude en el IVA e IIEE para la detección temprana de nuevas tipologías, así como la mejora permanente de los controles preventivos y de los procedimientos de investigación y comprobación específicos para las nuevas formas de fraude que se detecten.
- B) Seguimiento y coordinación de las actuaciones respecto a fraudes especialmente relevantes y mejora de los instrumentos de acceso y análisis de información para la selección de supuestos de riesgo.
- C) Refuerzo de la cooperación internacional y de la participación en foros anti-fraude de la Unión Europea.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	39 DE 79

- D) Desarrollo de contactos e instrumentación de sistemas específicos de colaboración con otras Administraciones competentes en la lucha contra este tipo de actuaciones fraudulentas (Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Dirección General de Tráfico, etc.).
- E) Ampliar y mejorar las herramientas de gestión de información disponibles en la Agencia Tributaria.
- F) Desarrollo de campañas de control sobre el gasóleo utilizado por los vehículos de transporte y maquinaria para la obra civil susceptible de matriculación.
- G) Ejecución de actuaciones de comprobación sobre los destinatarios de los carburantes exentos o bonificados y sus comercializadores.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	40 DE 79

Código	16
Título	2.3.4 REFUERZO DE LOS CONTROLES ADUANEROS DE IMPORTACIÓN

Uno de los fenómenos que han modificado drásticamente los procesos de control de las importaciones ha sido la proliferación de las compras por internet de particulares. Estas compras, sin tener carácter comercial, están sujetas o sometidas a la obligación de presentar declaración en aduana y a liquidar los correspondientes impuestos.

Para garantizar un adecuado control en este tipo de envíos se exige el empleo de técnicas y procesos distintos a los utilizados en los controles de envíos comerciales.

Asimismo, en determinados ámbitos existe un gran desconocimiento de las obligaciones tributarias en que incurren los adquirentes de este tipo de productos. Este tipo de fraude, aunque de baja intensidad, repercute seriamente en la imagen de la Agencia Tributaria por cuanto pueda dar la sensación de impunidad.

Por otro lado, se han detectado casos de empresas dedicadas al envío de paquetes, documentos y dinero urgente con origen o destino en países con colectivos numerosos de emigrantes que operan en ocasiones como empresas de paquetería y "courrier" sin estar registradas como tales.

Estas empresas operaban en un principio con envíos con declaración de bajo valor, pero las informaciones disponibles apuntan a que por esta vía circulan, no sólo los envíos entre particulares, sino grandes envíos para la venta de productos comerciales e incluso alimentos para tiendas y restaurantes, que deberían ser despachados como envíos comerciales y ser sometidos a controles aduaneros.

La demanda de un mayor control en el comercio exterior, unido a las nuevas tecnologías existentes para asegurar tal objetivo, que permiten reducir el coste del mismo para los operadores y hacen más competitivos a nuestros puertos y aeropuertos, exige aumentar los reconocimientos físicos no intrusivos a través de los sistemas de escáner y sistemas de detección de radiación. Este tipo de controles proporcionan una gran agilidad, seguridad y garantías al tráfico comercial.

En esta línea, los operadores económicos autorizados son aquellos operadores de confianza que, al cumplir una serie de requisitos, van a disfrutar de determinadas ventajas en su actuación frente a las aduanas, de las cuales quizás la principal es que van a ser sometidos a menores controles en el momento del despacho.

La implantación en el ámbito nacional de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) se ha basado en dos principios fundamentales.

Por un lado, se ha pretendido dar la máxima difusión de esta figura entre los operadores para que, de este modo, los potenciales solicitantes tuvieran una idea clara de los costes y beneficios asociados a su obtención.

Por otro lado, se ha anunciado la voluntad de ser rigurosos en la verificación de los requisitos exigibles, puesto que de otra manera no se podría garantizar el funcionamiento eficaz del sistema de control aduanero.

En el ámbito de la prevención del fraude fiscal, en lo que se refiere al ámbito del comercio exterior, la potenciación de la figura de los operadores económicos autorizados, se va a traducir en una mayor eficiencia en la labor de control aduanero. De este modo:

- Los recursos disponibles en los recintos aduaneros, se van a centrar en controlar aquellos tráficos menos fiables, dando facilidades a las operaciones comerciales en las que intervengan operadores económicos autorizados.
- Los recursos disponibles, fuera de los recintos aduaneros, serán más eficientes, puesto que el riesgo de incumplimientos en las operaciones en las que intervengan los operadores económicos autorizados queda reducido por el propio proceso de acreditación y verificación de los requisitos para obtener la calificación de OEA.

Medidas:

- A) Elaboración y difusión pública a través del Portal de Internet de la Agencia Tributaria de un folleto informativo donde se recojan las obligaciones tributarias derivadas de la adquisición de productos por Internet.
- B) Creación de Unidades de control específico para los envíos postales o por empresas de mensajería destinados a particulares en aquellas aduanas aéreas en las que, por volumen de operaciones, deba establecerse un mecanismo de control específico.
- C) Firma de Acuerdos de Entendimiento con las empresas del sector a fin de facilitar y asegurar la eficacia de la medida anterior.
- D) Refuerzo de los controles no intrusivos en paquetería.
- E) Extensión a la mayoría de los puertos y aeropuertos españoles los sistemas de control por escáner y sistemas de control no intrusivo.
- F) Elaboración de un sistema de control en recinto que diferencie las operaciones comerciales en las que participan operadores económicos autorizados de aquellas otras en las que no participen, con vistas a extremar el control físico de las mercancías en estas últimas.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	42 DE 79

- G) Elaboración de un sistema de revisión periódico de las condiciones de autorización, que garantice el cumplimiento en cada momento de los requisitos exigibles para poder ostentar la condición de operador económico autorizado.
- H) Coordinación con las autoridades del Ministerio de Sanidad y Consumo en el control de las mercancías.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	43 DE 79

Código	17
Título	2.3.5 SECTOR DE JOYERÍA

En los últimos años se han realizado actuaciones de comprobación e investigación sobre un gran número de empresas de este sector económico –personas físicas y entidades-, al haberse detectado conductas fraudulentas de diferente tipología, que han ido modificándose en función de los controles realizados. Además de las regularizaciones de carácter administrativo derivadas de las actuaciones inspectoras de la Agencia Tributaria, en algunos casos, se han abierto procedimientos judiciales por delito fiscal.

La eficacia y eficiencia de las medidas de prevención y corrección del fraude en este sector mejorarán mediante el desarrollo de análisis de carácter económico que abarquen todo el ciclo productivo, desde la importación de metales preciosos y de otras materias primas hasta la fase minorista. El conocimiento profundo desde una perspectiva técnica y económica de los mecanismos internos de funcionamiento del sector permitirá la planificación integral de las actuaciones de control que vayan a realizarse sobre los operadores que intervengan en cada una de las fases del proceso productivo.

Medidas:

- A) Mejora de la información disponible, consolidando métodos de análisis económico.
- B) Colaboración con las asociaciones representativas del sector de la joyería para favorecer el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales y erradicar el fraude del sector.
- C) Planificación coordinada y ejecución de inspecciones de carácter vertical que se extiendan al proceso completo de comercialización de los productos de joyería, destinadas a verificar y, en su caso, regularizar, el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales en el sector de la joyería

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	44 DE 79

2.4 PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE EN LA FASE RECAUDATORIA.

Código	18
Título	2.4.1 INVESTIGACIÓN DE FRAUDES CUALIFICADOS EN FASE RECAUDATORIA

Las derivaciones de responsabilidad son actuaciones prioritarias en el ámbito de recaudación puesto que se trata de una de las medidas más eficaces para dirigir la acción de cobro contra los responsables de las infracciones cometidas.

No obstante, la evolución económica nos lleva a que sea necesario también avanzar en el diseño de nuevas estrategias respecto a las derivaciones de responsabilidad, incidiendo en los supuestos que permiten combatir de forma más eficaz la ocultación de los verdaderos responsables y sus patrimonios.

En este elenco de actuaciones contra el fraude más cualificado en sede recaudatoria deberían incluirse las declaraciones de responsabilidad y el ejercicio de acciones civiles y penales. La necesidad de investigación para atacar tales conductas es obvia.

El cuadro de herramientas legislativas para atacar las estructuras de blindaje patrimonial resulta de una gran contundencia, especialmente si consideramos la reciente incorporación de la técnica del levantamiento del velo al ámbito de la responsabilidad tributaria. Sin embargo, la complejidad técnico-jurídica de algunas de estas normas antiabuso exige que se pongan en funcionamiento los equipos especializados capaces de llevar a término con posibilidades de éxito este tipo de medidas, prestándoles la relevancia y la dedicación que requieren. A su vez, la potenciación de una estrategia antifraude coherente y homogénea aconsejaría una mínima estructura centralizada (un equipo central de lucha contra el fraude recaudatorio) para la coordinación de criterios, elaboración de protocolos de actuación, resolución de dudas, etc.

Este tipo de equipos deberá asumir los expedientes que requieran actuaciones especialmente cualificadas por su complejidad jurídica (acciones penales, civiles, derivaciones de responsabilidad complejas, incluyendo la investigación de administradores de hecho, y otras acciones en defensa de los créditos públicos) y las actuaciones de investigación patrimonial para detectar patrimonios que deban responder de la deuda impagada.

Uno de los ámbitos que debe potenciarse en materia de investigación patrimonial es el apoyo que las herramientas informáticas puedan ofrecer a esta tarea. El tratamiento de la información que obra en las bases de datos de la Agencia Tributaria requiere disponer de aplicaciones que faciliten su tratamiento eficaz y rápido y que a la vez aseguren una homogeneidad en las actuaciones recaudatorias.

Este apoyo debe verificarse en dos niveles. En el primero, se trataría de una ordenación de la información que tenga un contenido directamente patrimonial y que obre en las bases de datos, facilitando la tarea de determinar qué bienes ostenta el deudor y su traba. Un segundo nivel estaría compuesto por aplicaciones que permitiesen iniciar investigaciones patrimoniales de mayor profundidad para determinar la posible existencia de responsables, el ejercicio de acciones civiles o penales, etc.

Asimismo, deberían de mejorarse las herramientas de apoyo en la gestión de los deudores fallidos y los créditos incobrables.

Medidas:

- A) Ampliación de las actuaciones de investigación tendentes a la aplicación de los supuestos de responsabilidad por levantamiento del velo, administradores de hecho y solidarios por ocultación de bienes, con ejercicio, en su caso, de acciones civiles o penales.
- B) Potenciación de equipos especializados en la lucha contra el fraude en sede recaudatoria que gestionen los expedientes que requieran actuaciones especialmente cualificadas por su complejidad jurídica y las actuaciones de investigación patrimonial para detectar patrimonios que deban responder de la deuda impagada.
- C) Implantación de aplicaciones que faciliten actuaciones de lucha contra el fraude cualificado, al ordenar la información patrimonial disponible en las bases de datos corporativas y apuntar líneas de investigación patrimonial y facilitar la revisión de fallidos.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	46 DE 79

Código	19
Título	2.4.2 EMBARGO DE PAGOS PRESUPUESTARIOS

En el Plan de Prevención del Fraude Fiscal se señalaba como una medida para reforzar los mecanismos de coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Tributarias el establecimiento de un procedimiento normalizado de embargo de pagos presupuestarios de otras Administraciones a deudores de la Agencia Tributaria.

En cumplimiento de dicha medida los Convenios suscritos por la Agencia Tributaria con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para la recaudación ejecutiva de sus ingresos de derecho público, prevén el establecimiento de un procedimiento para el embargo de pagos presupuestarios de las Administraciones citadas por los órganos de la Agencia Tributaria.

El pleno desarrollo de esta medida exige mayor impulso para lograr que las distintas Administraciones tributarias concernidas se incorporen a este procedimiento normalizado, para lo que, desde la perspectiva de la Agencia, es necesario mejorar las herramientas informáticas para su aplicación.

Medidas:

- A) Potenciar el procedimiento normalizado de embargo de pagos presupuestarios de otras Administraciones cuando el titular del derecho a recibir ese pago tenga la condición de deudor frente a la Hacienda Pública.
- B) Mejorar las herramientas informáticas que permitan dar mayor impulso a este procedimiento.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	47 DE 79

Código	20
Título	2.4.3 INDEBIDA UTILIZACIÓN DEL CONCURSO COMO MEDIO PARA REALIZAR UNA SUCESIÓN DE EMPRESA EN LA QUE NO RESULTE POSIBLE LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDAD AL ADQUIRENTE

El artículo 42.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria califica como responsables solidarios a los sujetos que sucedan por cualquier concepto en la titularidad o ejercicio de actividades económicas, por las obligaciones tributarias contraídas del anterior titular y derivadas del ejercicio de la actividad.

No obstante, el último párrafo del citado apartado de la Ley General Tributaria establece que este supuesto de responsabilidad no es de aplicación cuando la adquisición se realice en un procedimiento concursal.

Esta disposición, que tiene su explicación en la concurrencia pública y el control judicial que se establece en la legislación concursal en la enajenación de activos, en la práctica se encuentra limitada por la ausencia de licitadores en los procedimientos de enajenación promovidos desde los Juzgados.

Esta circunstancia ha propiciado la utilización fraudulenta del proceso concursal, que, en ocasiones, se ha promovido con el exclusivo fin de eludir el pago de las deudas tributarias y no para resolver situaciones de insolvencia, actuales o inminentes.

En definitiva, se trata de evitar que el concurso se utilice fraudulentamente con el exclusivo fin de propiciar una sucesión de empresa soslayando el cumplimiento de las responsabilidades tributarias.

Medidas:

- A) Analizar la solicitud de concurso, para verificar la existencia del presupuesto objetivo de insolvencia y las causas determinantes de ésta en relación con los presupuestos de hecho que permiten la calificación del concurso como culpable.
- B) En caso de liquidación, examinar los planes que presente la administración concursal y coordinar las actuaciones del Servicio Jurídico y Recaudación para supervisar las condiciones en las que se apruebe judicialmente la enajenación, promoviendo las observaciones y propuestas de modificación del plan, en especial, teniendo en cuenta las alegaciones que se formalicen en la pieza de calificación sobre la responsabilidad del órgano de administración.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	48 DE 79

Código	21
Título	2.4.4 UTILIZACIÓN DEL CONCURSO COMO MEDIO PARA REDUCIR LA DEUDA DERIVADA DE UN PROCEDIMIENTO DE COMPROBACIÓN

La Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal estableció una reducción significativa de los privilegios de la deuda tributaria y en general de derecho público en aras a asegurar la continuidad de la actividad económica de las empresas.

Una de esas medidas fue la calificación como crédito subordinado de las deudas derivadas de sanciones e intereses y la clasificación como créditos ordinarios del 50 % de los restantes créditos salvo los correspondientes a tributos retenidos y los garantizados con derechos reales.

Esta calificación supone, en definitiva, que los acuerdos de la mayoría de los acreedores vinculan al crédito tributario, que haya sido clasificado como ordinario o subordinado.

Por otra parte, la Agencia Tributaria está encontrando importantes dificultades para conseguir el reconocimiento de créditos derivados de procedimientos de inspección cuando esta insinuación supera determinados hitos del procedimiento concursal (plazo para la insinuación de créditos concursales, presentación del informe de la administración concursal, fin del plazo de impugnación del inventario e informe, ...), distintos en cada Juzgado.

La consideración conjunta de ambos factores determina la existencia de un riesgo en la actuación comprobadora de la Agencia Tributaria derivado de la solicitud de un concurso cuando el resultado de la comprobación se considere altamente desfavorable para el contribuyente, quien llega a recurrir al concepto de insolvencia inminente recogido en el artículo 2.3 de la Ley Concursal.

La solicitud del concurso plantea el riesgo de que la Agencia finalmente insinúe tardíamente los créditos derivados del procedimiento inspector con el consiguiente perjuicio para su cobro o bien, la reducción de su cuantía como consecuencia del concurso.

Asimismo, la solicitud del concurso puede plantear riesgos derivados de la exigencia por los órganos del concurso de créditos a favor del concursado correspondientes a devoluciones tributarias. Si se realizan estas devoluciones sin una previa comprobación del derecho a su percepción y posteriormente se aprecian discrepancias en su cuantificación, la recuperación íntegra de las cantidades devueltas resultará compleja.

Medida:

Establecimiento de un protocolo especial de coordinación entre las áreas de Inspección (Financiera y de Aduanas), Gestión, Recaudación y Servicio Jurídico para contribuyentes en concurso que permita evitar la utilización de esta figura como medio para reducir la efectividad de los procedimientos de gestión tributaria e inspección.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	50 DE 79

Código	22
Título	2.4.5 COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS PENAL Y CONCURSAL

La confluencia de un proceso penal por delito contra la Hacienda Pública con un procedimiento concursal, paradójicamente está perjudicando la insinuación, clasificación y cobro de los créditos tributarios que constituyan la base para exigir la responsabilidad civil derivada del delito.

El cese de las potestades administrativas de autotutela declarativa y ejecutiva, unido a la mutación de la naturaleza jurídica del crédito tributario, han propiciado que por parte de los jueces de lo mercantil se haya desarrollado una interpretación de la legislación concursal que dificulta gravemente su cobro.

La situación se agrava en las tramas fraudulentas de IVA, pues en ellas se añade el riesgo derivado de la agilización del procedimiento instado para la obtención de las devoluciones solicitadas.

La eficacia en la lucha contra el fraude reclama que se realicen actuaciones para superar esta situación.

Medidas:

- A) Desarrollar un protocolo de coordinación entre las áreas de Gestión Inspección (Financiera y de Aduanas), Recaudación y Servicio Jurídico para contribuyentes imputados en proceso por delito contra la Hacienda Pública, con el fin de evitar el pago en sede concursal de las devoluciones indebidamente solicitadas.
- B) Aplicar dicho protocolo de coordinación para la eficaz incorporación en la pieza de calificación del proceso concursal de informes o resoluciones judiciales penales que permitan aplicar la denominada responsabilidad concursal en aquellos concursos en los que puedan resultar relevantes dichos informes o resoluciones.
- C) Igualmente, la coordinación debe posibilitar que en el proceso penal se incorporen los elementos de prueba que permitan ampliar la calificación penal, cuando proceda, al delito de insolvencia punible.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
CONTROL DE ÁREAS DE RIESGO	51 DE 79

2.5 CONTROL DE ACTIVIDADES ILÍCITAS EN EL COMERCIO EXTERIOR

Código	23
Título	2.5.1 CONTROL DE LA INTRODUCCIÓN DE DROGAS Y TABACO

Una de las vías conocidas de introducción de drogas, especialmente cocaína, a través de los recintos aduaneros es la denominada técnica del gancho perdido. El sistema consiste en introducir una bolsa o mochila dentro de un contenedor con mercancía perteneciente a una empresa fiable, sin el conocimiento de los titulares de la misma. De esta forma, se elimina el posible factor de riesgo asociado al operador eludiendo los controles basados en las técnicas de análisis de riesgo. El importante aumento de las aprehensiones de cocaína empleando esta técnica aconseja diseñar una estrategia específica.

Se propone esta medida con la finalidad de obtener una estimación real de la dimensión del problema y aumentar la eficacia en la represión del tráfico de drogas.

Por otra parte, se ha detectado un incremento en el contrabando minorista de cigarrillos asociado, en primer lugar, a operaciones transfronterizas entre España, Andorra y Gibraltar, y, en segundo lugar, asociado al avituallamiento de determinadas embarcaciones como los ferrys. La actual situación económica aconseja extremar las precauciones para evitar un incremento en el tráfico interior de cigarrillos de contrabando.

Medidas:

- A) Desarrollo de operaciones de control aduanero destinadas a la detección de cocaína procedente de zonas de riesgo, introducida a través de envíos comerciales de empresas regulares, utilizando la técnica del gancho perdido. Las operaciones estarán basadas en el control físico de los contenedores y en el uso de la tecnología de reconocimiento no intrusivo.
- B) Plan de actuaciones en colaboración con otros organismos para el control de la introducción de cigarrillos de contrabando procedentes de Andorra y Gibraltar, o declarados como avituallamientos exentos.
- C) Plan de control en las principales ciudades sobre los establecimientos de comercio minorista que resulten sospechosos de distribuir cigarrillos de contrabando.

Código	24
---------------	-----------

Título	2.5.2 PERSECUCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES Y DE LAS EXPORTACIONES SIMULADAS
---------------	---

El conocimiento exhaustivo de los flujos comerciales y los movimientos de divisas y efectivo entre España y diversos países del norte de África permitirá afrontar, en coordinación con otros organismos, la lucha contra el blanqueo de capitales frecuentemente asociado al tráfico de drogas y a otras actividades ilícitas, como el contrabando de tabaco o la inmigración ilegal.

Por otra parte, las organizaciones criminales simulan –total o parcialmente- realizar exportaciones con la finalidad de obtener devoluciones fiscales indebidas, desviar a consumo productos sujetos a Impuestos Especiales (alcohol y tabaco) o para el lavado de dinero, como recientemente ha detectado la Aduana española. Así lo ha puesto de manifiesto también en diferentes informes el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) cuando describe las tipologías de fraude relacionadas con el blanqueo de capitales y el lavado de dinero procedente de actividades delictivas, lo que ha de ser tenido en cuenta en los métodos de trabajo para mejorar las herramientas de selección.

Medidas:

- A) Elaboración de un Plan de actuaciones contra el Blanqueo de capitales mediante la utilización de herramientas de análisis de riesgo.
- B) Incorporación de las tipologías detectadas por el GAFI en materia de blanqueo de capitales para elaborar un censo de candidatos a investigar, en función de su perfil de riesgo.
- C) Afianzar la coordinación de las actuaciones con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.
- D) Establecimiento de controles informáticos a la exportación específicos para detectar fraudes asociados a la simulación total o parcial de exportaciones y verificar la cantidad y calidad declarada de las mercancías mediante controles físicos selectivos y tecnología no intrusiva.

3 MEDIDAS DE APOYO AL PLAN

INTRODUCCIÓN

Junto a las medidas cuyo objeto es la prevención del fraude fiscal, bien mediante el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, bien a través del control de las áreas de riesgo, es preciso llevar a cabo otras actuaciones que no responden directamente a aquella finalidad, si bien son igualmente necesarias como apoyo para la consecución de las medidas enunciadas en los apartados anteriores de este documento.

Una parte de estas medidas de apoyo se dirige a la obtención o mejora de las alianzas institucionales, es decir, al desarrollo de las relaciones de colaboración y cooperación con otros órganos y entidades, en particular, con las Comunidades Autónomas y las Haciendas Forales, en cuanto pueden facilitar desde su ámbito competencial la labor de la Agencia Tributaria en la prevención y lucha contra el fraude fiscal.

De gran importancia son las actuaciones que se van a emprender en materia de nuevas tecnologías, tanto en su aplicación a los métodos de trabajo como en la mejora de acceso electrónico de los ciudadanos a la Agencia Tributaria.

Dentro de estas medidas destaca por su importancia la mejora de los métodos de trabajo, con la finalidad de luchar más eficazmente contra las nuevas modalidades de fraude. Así, se dotará a los órganos comprobadores de nuevos instrumentos que les faciliten su labor y se crean nuevas unidades para la lucha contra las cada vez más sofisticadas formas de fraude.

En especial, por lo que se refiere a los instrumentos de apoyo a los métodos de trabajo, se dotará a los órganos que desarrollan actuaciones de control de nuevos instrumentos informáticos y telemáticos, lo que ha de redundar en la mejora de la calidad y de los resultados de las actuaciones y permitirá hacer frente a las cada vez más sofisticadas formas de fraude. Por otra parte, el pleno aprovechamiento en el ámbito de los procedimientos tributarios de las ventajas que ofrecen los notables avances producidos en las nuevas tecnologías hará posible liberar recursos humanos, que podrán ser destinados a otras tareas de mayor relevancia para la lucha contra el fraude fiscal.

En este sentido, el capital humano es un factor esencial para el éxito de cualquier actuación que se pretenda. Por ello, la actualización del Plan de Prevención del Fraude dispone de medidas relativas a los recursos humanos, como son la determinación de los efectivos necesarios para hacer posible las actuaciones previstas, así como la dotación al personal de las condiciones profesionales y de formación que faciliten el desarrollo de su labor.

Finalmente, la aplicación de las medidas propuestas en la actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal pone de manifiesto la conveniencia de efectuar una serie de modificaciones normativas que faciliten la consecución de los objetivos perseguidos. Algunas de las medidas requieren un desarrollo mediante una disposición normativa de

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	54 DE 79

rango superior a las meras Instrucciones, necesitando dictar una Orden Ministerial. Por esta razón, se recogen estas medidas como un apartado diferenciado.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	55 DE 79

3.1 ALIANZAS INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

Código	25
Título	3.1.1 FOMENTO DE LAS ALIANZAS INSTITUCIONALES

El principal objetivo de las alianzas externas, en el contexto de la prevención del fraude, es la obtención de información de relevancia tributaria, pero también existen otras motivaciones, como la formación del personal o la normalización de los sistemas de gestión y control.

Durante los últimos años la Agencia Tributaria ha mantenido relaciones de colaboración con numerosos entes, instituciones y organismos, suscribiendo convenios con diversas instancias en ejecución del Plan de Prevención del Fraude que han sido de gran utilidad para los contribuyentes en cuanto facilita sus relaciones con la Administración y para la propia Agencia en la lucha contra el fraude.

Los frutos obtenidos a través de esta política de cooperación institucional aconsejan proseguir con ella, ampliando las relaciones de colaboración con otras instituciones y organismos públicos.

Medidas:

- A) Desarrollo de las actuaciones necesarias para el pleno aprovechamiento de los últimos acuerdos de colaboración firmados por la Agencia Tributaria (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, Consejo General del Notariado, Dirección General Tráfico y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España) que permitirán aplicar medidas de control próximas al momento en que se realizan las operaciones ilícitas.
- B) Suscripción de nuevos Convenios de colaboración con otros órganos e instituciones así como refuerzo de los existentes con los siguientes órganos y entidades:
 - B.1) La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, para la colaboración en la identificación de personas físicas para la gestión de los censos tributarios y asignación del número de identidad de extranjero.
 - B.2) La Intervención General del Estado para la obtención de información de la base de datos de subvenciones.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

MEDIDAS DE APOYO AL PLAN

56 DE 79

B.3) Realización de actuaciones coordinadas con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con la Tesorería General de la Seguridad Social con el fin de luchar contra la economía sumergida, así como la participación de la Agencia Tributaria en el Observatorio del Fraude, del que forman parte dichas entidades.

B.4) El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para el suministro de información contenida en el índice anual de instrumentos públicos autorizados por Agentes Diplomáticos y Consulares, el acceso al mismo y el cumplimiento de otras obligaciones de información.

B.5) Colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y la Tesorería General de la Seguridad Social para el desarrollo de controles derivados de la implantación de la nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas.

B.6) Revisión y actualización de los Convenios alcanzados con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el establecimiento de un sistema estable de colaboración mutua en los ámbitos de gestión tributaria, recaudación en vía ejecutiva de los tributos propios de las Entidades Locales y suministro e intercambio de información.

B.7) Colaboración con el resto de Administraciones Públicas en el desarrollo de la Administración Electrónica.

B.8) Colaboración con los organismos reguladores del sector financiero.

B.9) Establecer con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio los instrumentos de cooperación necesarios para que las agregadurías comerciales, cuando no existan agregadurías financieras o enlaces aduaneros en el país, sean canales de dinamización de los procedimientos de cooperación tributaria y aduanera y vías de obtención de información sobre empresas locales con relaciones económicas con España.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	57 DE 79

Código	26
Título	3.1.2 COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y HACIENDAS FORALES

En un sistema tributario que, como el español, se gestiona por los distintos niveles administrativos resultantes de la organización territorial del Estado es imprescindible contar con instrumentos y mecanismos de colaboración entre todas las instancias, tanto para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como para asegurar la detección y regularización de los incumplimientos.

Entre los distintos factores que han de coadyuvar a la consecución de ese objetivo, el disponer de una información fiable común, que pueda ser utilizada por las diferentes Administraciones Tributarias constituye un elemento clave, de máximo interés para la Agencia Tributaria y para las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas. Con esta finalidad se adoptarán diversas medidas, entre las que destaca la creación de una base de datos compartida, en cuanto representará un paso adelante con respecto a los actuales intercambios de información entre las distintas Administraciones interesadas, que asegurará la disponibilidad inmediata de los datos que en cada momento se precisen.

Las relaciones de cooperación mutua deben estar igualmente presentes cuando se trata de las Comunidades Autónomas de régimen foral, especialmente, en aquellos supuestos en los que los obligados tributarios pueden estar sujetos a la competencia concurrente de la Agencia Tributaria y de una o varias Haciendas Forales. A este respecto, el Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, establece, como principios esenciales, la coordinación y colaboración mutua de las Instituciones de los Territorios Históricos del País Vasco con el Estado en el ejercicio de las competencias de gestión, inspección y recaudación de los tributos. Los mismos principios se recogen en el artículo 5 de la Ley 28/1990, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

De acuerdo con ello, se adoptarán igualmente medidas para reforzar la cooperación con las Haciendas Forales, que incidirán especialmente en el sistema de intercambio de información así como en la detección y represión de las tramas de fraude en el IVA intracomunitario.

Medidas:

- A) Implantación del Censo Único Compartido como base de datos construida con la información censal obtenida por las Administraciones Tributarias Autonómicas y Estatal, gestionado por la Agencia Tributaria, que permita

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	58 DE 79

compartir información para la aplicación de los tributos y para la prevención del fraude fiscal.

- B) Adoptar una estrategia conjunta con las Haciendas Forales para la prevención, detección y represión del fraude organizado del IVA intracomunitario (tramas).
- C) Agilizar los intercambios de información actualmente existentes con las Haciendas Forales y acordar nuevos intercambios que faciliten a todas las Administraciones Tributarias el cumplimiento de sus funciones de control. Asimismo, el intercambio de información patrimonial permitirá la mejora de la realización de actuaciones en el procedimiento recaudatorio.
- D) Fortalecer la colaboración en la comprobación de los domicilios fiscales de los obligados, tanto por la Administración de destino como por la de origen, cuando ello suponga un cambio de la Administración Tributaria competente.
- E) Reforzar el intercambio automático por vía informática de algunos datos censales básicos actualizados a fin de garantizar la eficiencia y competencia de las distintas administraciones fiscales sobre todo pensando en las entidades jurídicas que pueden operar en todo el territorio nacional y pueden generar obligaciones tributarias frente a dichas administraciones fiscales.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	59 DE 79

Código	27
Título	3.1.3 RELACIONES CON LA AUTORIDAD JUDICIAL, EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

La prevención y lucha contra el fraude requiere la continua colaboración entre la Agencia Tributaria, los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal y la Abogacía General del Estado.

En este sentido, es fundamental el trabajo de las Unidades de Apoyo de la Agencia Tributaria a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, así como de las Unidades de Auxilio Judicial que prestan apoyo pericial y auxilio en general en las causas procesales relacionadas con delitos contra la Hacienda Pública y otros conexos. En esta línea, se crearán nuevas unidades administrativas especializadas.

Asimismo, la adecuada prevención y corrección del fraude requiere que la Agencia Tributaria disponga de información detallada y actual de la situación en que se encuentran los procesos judiciales donde se esté llevando a cabo la revisión de su actuación o que obligan a paralizar las actuaciones administrativas, como sucede con los procesos concursales o de los delitos en fraude de la Hacienda Pública. La información, además, deberá incorporarse al sistema informático corporativo para que pueda ser debidamente aprovechada y mejorar la eficacia y eficiencia de la organización. Para ello, se intensificará la coordinación con la Abogacía General del Estado en los procedimientos judiciales que afecten a expedientes de especial trascendencia.

Del mismo modo, continuará el desarrollo de las previsiones contenidas en el Convenio de colaboración de 30 de junio de 2005 entre la Agencia Tributaria y la Secretaría de Estado de Justicia, en materia de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Medidas:

- A) Consolidación del intercambio de información con la Abogacía del Estado sobre los procesos penales asegurando la integridad y actualidad de la información disponible en el sistema de información de la Agencia Tributaria, avanzando hacia la interconexión de los sistemas informáticos.
- B) Anticipar el análisis patrimonial de los presuntos defraudadores para adoptar medidas cautelares o proponer su adopción por los órganos judiciales.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	60 DE 79

- C) Creación de unidades administrativas especializadas de la Abogacía del Estado en el ejercicio de la acusación particular y de apoyo técnico con el fin de integrar plenamente las actuaciones administrativas y judiciales.
- D) Coordinación con la Abogacía del Estado manteniendo contactos de carácter periódico para analizar aquellos expedientes que se encuentren ante los Tribunales (especialmente, Audiencia Nacional) en los que resulte de especial trascendencia la defensa del criterio mantenido por la Agencia Tributaria.
- E) Impulso de los trabajos del Observatorio del delito fiscal (al que se incorporará la Fiscalía), respecto a las propuestas de modificación de la regulación actual de los delitos contra la Hacienda Pública.
- F) Incorporar al sistema de información de la Agencia Tributaria de manera integrada con el resto de aplicaciones corporativas, el estado de la situación procesal de los actos recurridos ante la jurisdicción contencioso administrativa y avanzar hacia la interconexión de sistemas informáticos de modo que permita a los órganos gestores conocer las fases por las que han discurrido y la situación procesal de los expedientes objeto de litigio en vía judicial.
- G) Ampliación del Convenio de 30 de Junio de 2005 entre la Agencia Tributaria y la Secretaría de Estado de Justicia para reforzar la coordinación en materia contencioso-tributaria.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	61 DE 79

Código	28
Título	3.1.4 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el Plan de Prevención del Fraude aprobado en 2005 se propuso avanzar en la mejora de los instrumentos de intercambio de información entre los Estados miembros de la Unión Europea y en los procedimientos de asistencia mutua en materia de recaudación.

La experiencia muestra que la complejidad de obtener consensos suficientes en una Unión Europea de 27 Estados Miembros hace que los avances sean lentos. Es necesario mantener de forma sostenida una determinada línea de actuación y trabajar conjuntamente con las otras administraciones tributarias de la Unión Europea y con la Comisión Europea para mostrar la necesidad de acometer nuevos sistemas de cooperación.

Desde hace tres años la Administración española ha insistido en diversos Foros europeos en la necesidad de avanzar desde un enfoque de intercambiar información, como el actual, a un enfoque que contemple también compartir información, creando, si es necesario, unidades específicas que gestionen información sobre una base multilateral. No se trata, de transferir competencias sino de crear unidades que permitan a las administraciones nacionales poner en común y explotar más eficazmente la información de la que disponen, un campo donde las ventajas son claras es el IVA de las transacciones intracomunitarias, permitiendo de este modo, una mejora en la lucha contra las tramas organizadas por este impuesto.

En este sentido, la Agencia Tributaria mantendrá su posición activa favorable al establecimiento de una nueva estructura “informal” en la Unión Europea, el EUROFISC, como unidad para organizar la lucha contra el fraude en el IVA a escala europea, mediante el análisis de determinados sectores de actividad y de los operadores donde hay más riesgo de comportamientos anómalos, a fin de alertar a las autoridades estatales.

Es especialmente relevante la incorporación a los sistemas de control de la Agencia Tributaria de los mecanismos de intercambio automático de información establecidos en la Directiva 2003/48/CE sobre rendimientos del ahorro, para la utilización de esta información en los procedimientos de control extensivo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades.

La utilización de esta información en los procedimientos de control extensivo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades requiere la combinación de medidas técnicas y de gestión.

Además, respecto de los procedimientos de asistencia mutua, se han verificado una serie de actuaciones que fomentan la utilización de este mecanismo, entre las que podemos señalar la elaboración de un Manual de asistencia mutua en materia de recaudación.

Sin embargo, todavía se puede potenciar más, dotando de herramientas más ágiles y de un mayor conocimiento y especialización a las unidades que deben servirse de este mecanismo para lograr el cobro de las deudas.

La firma en un futuro próximo por el Reino de España del Convenio de la OCDE y del Consejo de Europa sobre asistencia administrativa mutua en materia de recaudación (en vigor desde 1 de abril de 1995), dará acceso a la Agencia Tributaria a la Asistencia Mutua en materia de recaudación con países como Estados Unidos y Canadá.

Medidas:

- A) Apoyar las iniciativas para clarificar la regulación que permite compartir información de forma multilateral sobre transacciones intracomunitarias en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Basada en esa nueva regulación se debería constituir una base de datos compartida entre los Estados Miembros sobre adquisiciones intracomunitarias. Según las condiciones que sea necesario establecer para alcanzar un suficiente nivel de consenso esta información podrá ser la referida a todas las transacciones intracomunitarias o sólo aquellas en las que se den unos requisitos específicos vinculados al nivel de riesgo fiscal.
- B) Favorecer la creación de una unidad que gestione y evalúe información sobre transacciones intracomunitarias aportada por los distintos Estados Miembros. Esta unidad podrá estar basada, bien en una institución específica de nueva creación, bien en un esquema de colaboración entre las administraciones tributarias de los Estados Miembros. Esta unidad no asumirá competencia alguna de aplicación o control de los tributos, respetando plenamente las competencias de los Estados Miembros.
- C) Adopción del formato definido por la OCDE para el intercambio de información relativa a la fiscalidad directa. Este nuevo formato mejorará la calidad de la información intercambiada, automatizando el proceso y detectando los errores antes del envío de la información.
- D) Adaptación de los formularios de cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa, para mejorar sus posibilidades de tratamiento automatizado, tanto para las peticiones que se realicen como para las que se reciban de otros Estados Miembros de la Unión Europea.
- E) Introducción de nuevos métodos de identificación de los titulares de las rentas provenientes de otros países, para un mejor aprovechamiento de la información.
- F) Incorporación de nuevos controles informáticos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sociedades, a partir de la información recibida de otros Estados Miembros.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
---	--

MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	63 DE 79
---------------------------------	----------

- G) Elaboración de herramientas informáticas que agilicen la tramitación de los expedientes de asistencia mutua en materia de recaudación.
- H) Utilización de la asistencia mutua internacional para mejorar el cobro de las deudas tributarias.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	64 DE 79

Código	29
Título	3.1.5 CONTROLES MULTILATERALES

En una economía cada vez más integrada internacionalmente las empresas han superado los límites fronterizos en el desarrollo de sus negocios. Con esta realidad económica, es un hecho que el fraude fiscal ha adquirido también dimensiones transfronterizas aprovechando las limitaciones que la soberanía territorial de los Estados impone al desarrollo de sus actuaciones de comprobación tributaria.

Una adecuada protección de los intereses de la Hacienda Pública requiere aprovechar los mecanismos disponibles actualmente para hacer frente a un tipo de fraude con connotaciones internacionales en el que muchas veces están implicadas personas o sociedades sujetas a varias soberanías fiscales.

En el marco de la Unión Europea se han creado mecanismos para dar una dimensión europea a la lucha contra el fraude fiscal, poniendo a disposición de las autoridades fiscales de los Estados miembros algunos medios eficaces para hacer frente al fraude. Entre estos mecanismos se puede destacar, tanto en el ámbito de los impuestos directos como en el del Impuesto sobre el Valor Añadido, la posibilidad de organizar comprobaciones coordinadas entre dos o más Estados, actuando cada uno de ellos conforme a su propia legislación, pero con la finalidad de dar una respuesta coordinada a actuaciones fraudulentas desarrolladas fuera de la soberanía fiscal del otro Estado.

Medidas:

- A) Fomentar y facilitar la participación de España en los controles multilaterales que permiten realizar actuaciones conjuntas o simultáneas en varios países sobre un mismo contribuyente o sobre varios contribuyentes residentes en soberanías fiscales distintas.
- B) Se actuará preferentemente sobre los siguientes sectores o áreas:
 - Fraude mediante tramas de IVA
 - Verificación de la tributación de las operaciones vinculadas.
 - Verificación de la adecuada tributación de operaciones realizadas con contribuyentes no residentes.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	65 DE 79

Código	30
Título	3.1.6 IMPULSO DEL PROCEDIMIENTO AMISTOSO PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN

Los procedimientos amistosos constituyen un mecanismo de solución de conflictos entre dos -o más- Administraciones tributarias cuando la actuación de una o de ambas produce -o es susceptible de producir- una doble imposición o una imposición no conforme con el Convenio para evitar la Doble Imposición suscrito entre ambos Estados (en adelante CDIs). Este tipo de mecanismo de resolución de conflictos se ha desarrollado a partir de la aprobación de un manual de la OCDE sobre aplicación efectiva de los procedimientos amistosos previstos en los CDIs y del Código de Conducta para la aplicación del Convenio 90/436CEE, de 23 de julio de 1990, para la supresión de la doble imposición en caso de corrección de beneficios de empresas asociadas. Prueba de este desarrollo es la inminente aprobación del texto reglamentario que regula esta materia en nuestro país.

Hasta ahora la mayor parte de los procedimientos amistosos tramitados han sido promovidos por otras administraciones fiscales y concluyen con la práctica por parte de la Administración española de liquidaciones a devolver a fin de evitar la doble imposición o la imposición contraria al Convenio.

Sin embargo, la Administración tributaria española debe adoptar una posición más activa y garantizar la correcta aplicación de los Convenios de doble imposición suscritos por nuestro país también en las operaciones o inversiones realizadas en otros Estados y que esa posible aplicación indebida no afecte a las actuaciones inspectoras realizadas por la Agencia Tributaria, ni suponga una deducción en España de impuestos liquidados no conforme con el correspondiente Convenio bilateral. Para ello, es preciso garantizar la máxima coordinación con la Dirección General de Tributos en cuanto autoridad competente española para suscribir con otros Estados los acuerdos derivados de los procedimientos amistosos tramitados por la Agencia.

Medidas:

- A) Informar a los grandes contribuyentes de las características y ventajas que ofrece el Procedimiento Amistoso.
- B) Promover y defender, si está fehacientemente fundamentada la reclamación que se plantea, la correcta aplicación del Convenio bilateral o la eliminación de la doble imposición por el otro Estado, una vez iniciado el Procedimiento Amistoso a instancia del contribuyente.
- C) Coordinación con la Dirección General de Tributos como autoridad competente española para alcanzar un acuerdo en el Procedimiento

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	66 DE 79

Amistoso con la autoridad competente del otro Estado y colaboración con dicha Dirección en la instrucción y la fijación de la posición española en el desarrollo del procedimiento para alcanzar un acuerdo en el otro Estado.

3.2 APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LOS MÉTODOS DE TRABAJO.

Código	31
Título	3.2.1 CONSOLIDACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE APOYO A LOS MÉTODOS DE TRABAJO

El desarrollo de las actuaciones de control tributario implica un conjunto de procedimientos de trabajo orientados al análisis y selección de riesgos, así como a garantizar la eficacia y eficiencia en las actuaciones de comprobación e investigación.

En todos esos procedimientos es un factor primordial la calidad y el adecuado tratamiento y análisis de la información de la que dispone la Agencia Tributaria, y de ahí la importancia de contar con una estrategia de la información idónea para el control tributario en todas sus fases: captación, ordenación, análisis y explotación.

El objetivo fundamental del sistema de gestión del conocimiento, y de las herramientas informáticas asociadas, es garantizar unos elevados estándares de calidad de las actuaciones mediante el máximo aprovechamiento de las posibilidades que permiten las nuevas tecnologías.

Por ello, de una parte, la implementación en los sistemas informáticos de nuevos mecanismos de tratamiento de la información y análisis de riesgos, demandan una revisión de la definición del modelo de gestión del sistema de controles informáticos.

Desde esta perspectiva, en el ámbito de las actuaciones inspectoras, la implementación en los sistemas informáticos de nuevos mecanismos de tratamiento de la información y análisis de riesgos exige redefinir el modelo de gestión del sistema de controles informáticos y, por otra parte, ha de darse respuesta a la necesidad creciente de utilizar procedimientos de auditoría informática sobre los sistemas de información de los contribuyentes que son objeto de actuaciones de comprobación o investigación.

En el procedimiento de recaudación, también debe producirse una mayor utilización de las nuevas tecnologías informáticas y telemáticas en las actuaciones dirigidas contra los bienes ya conocidos por la Administración tributaria, por constar en algún registro público, o por estar incorporados en las bases de datos al haberse obtenido desde cualquier fuente de información. Además de mejorar la eficacia de los procedimientos, la utilización de estas tecnologías permitirá liberar recursos humanos para labores de investigación en los expedientes de mayor complejidad, como sucede actualmente con el embargo por medios telemáticos de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito para diligencias de cuantía inferior a 6.000 euros.

El satisfactorio funcionamiento que ha tenido este procedimiento desde su implantación hace conveniente considerar no sólo su extensión a importes muy superiores a los

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

MEDIDAS DE APOYO AL PLAN

68 DE 79

existentes actualmente, sino incluso a la emisión de diligencias de embargo de otros bienes patrimoniales.

Además, es necesario que dentro de las actuaciones del procedimiento recaudatorio, las relativas a la emisión de diligencias de embargo evolucionen cada vez más hacia procedimientos telemáticos.

Medidas:

- A) Utilización generalizada de las aplicaciones informáticas corporativas en las actuaciones que impliquen el examen de cuentas corrientes, libros de contabilidad y libros registros de IVA.
- B) Fomentar e incentivar adecuadamente la utilización por los funcionarios de los instrumentos de gestión del conocimiento y modernización tecnológica.
- C) Implantación de nuevos instrumentos para la aplicación del análisis de riesgos en el comercio exterior.
- D) Fomento del desarrollo de nuevas técnicas de auditoría tributaria a través de medios informáticos.
- E) Convenir con las entidades financieras la presentación de las diligencias de embargo de cuentas bancarias por vía telemática, con independencia de su cuantía y aumentar la periodicidad de las presentaciones.
- F) Realizar por vía telemática la comunicación de los levantamientos de embargo a las entidades financieras.
- G) Modificación del procedimiento de embargo de fondos de inversión mediante la presentación telemática y centralizada de las órdenes de embargo a las entidades gestoras de fondos de inversión.
- H) Establecer un procedimiento para presentación por vía telemática de diligencias de embargo de créditos y de diligencias de embargo de sueldos y salarios, al que podrían adherirse grandes empresas y pagadores. En un primer momento podría establecerse con la Tesorería General de la Seguridad Social y otras Administraciones Públicas, y posteriormente extenderse a otros pagadores.
- I) Agilizar el procedimiento de embargo de bienes inmuebles entre la Agencia Tributaria y los Registros de la Propiedad, mediante el establecimiento de un procedimiento que permita la comunicación

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	69 DE 79

telemática de los mandamientos de anotaciones de embargo, así como todos aquellos documentos necesarios en su tramitación.

- J) Gestión del análisis de nuevas fuentes de información, especialmente Internet.
- K) Desarrollo de herramientas de análisis de información.
- L) Definición de estándares avanzados de calidad de actuaciones.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	70 DE 79

Código	32
Título	3.2.2 MEJORA DEL ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, marca un hito en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, no sólo por el gran avance que imprime a la utilización de los medios electrónicos en esas relaciones, sino, en especial, porque altera radicalmente el enfoque que inspiraba el modelo anterior, al consagrar la relación con las Administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y, por consiguiente, como una obligación correlativa para la Administración.

Con esta Ley se ha pasado de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos –que se concreta en la práctica en una mera posibilidad de ofrecerlos- a la obligación para las Administraciones Públicas de ponerlos a disposición de los ciudadanos.

La plena implantación de la Ley 11/2007 en la Agencia Tributaria se va a realizar situando a los ciudadanos y, en especial, a los que desarrollen actividades económicas, en el centro de atención de la actividad de la Agencia, de manera que se consiga la máxima reducción posible de sus cargas administrativas y se genere la confianza necesaria para seguir avanzando en la utilización de los servicios electrónicos.

Las medidas propuestas a continuación tienen como objetivo facilitar el acceso a los servicios prestados por la Agencia Tributaria y no suponen en ningún caso incrementar las cargas de los ciudadanos que se relacionen con la Agencia por medios no electrónicos.

Medidas:

- A) Mejora del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios prestados por la Agencia Tributaria en los términos establecidos en el plan estratégico y el plan de actuación aprobados por el Consejo de Ministros, avanzando en el proceso de adaptación de los procedimientos de la Agencia Tributaria a la Ley 11/2007.
- B) Implantación del expediente electrónico en la mayoría de procedimientos de la Agencia Tributaria.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	71 DE 79

3.3 MEDIDAS ORGANIZATIVAS

Código	33
Título	3.3.1 RECURSOS HUMANOS

La política de recursos humanos de la Agencia Tributaria se dirige a mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión de su personal, favoreciendo las condiciones que propicien la máxima operatividad en el desempeño de sus funciones, para la consecución de los objetivos de mantenimiento y aumento de los niveles de calidad en la prestación de los servicios públicos que la Agencia tiene encomendados; mejora del control y previsión del fraude fiscal; incremento de la seguridad de las Aduanas; y asunción de otras funciones de carácter no tributario con el consiguiente incremento de la recaudación tributaria.

Para alcanzar esos objetivos, la Agencia Tributaria planifica sus necesidades en función de los análisis a medio plazo, tanto para el dimensionamiento de su plantilla como para la distribución de sus medios humanos.

Con independencia del incremento de efectivos que pueda obtenerse a través de las Ofertas de Empleo Público, conforme al correspondiente marco presupuestario, la Agencia utilizará otros instrumentos con el fin de aumentar la operatividad del personal y lograr una mayor integración funcional, como son los procesos de provisión de puestos de trabajo y la creación de nuevos ámbitos de asignación flexible de los recursos humanos disponibles en función de las necesidades que en cada momento se consideren prioritarias.

Además, en el marco de la modernización estructural de la Administración, la articulación de políticas de formación permanente también persigue el objetivo de mejora de los recursos humanos existentes, y debe servir para la adquisición de habilidades y conocimientos que potencien las posibilidades de actuación del personal de la Agencia Tributaria.

Medidas:

- A) Alcanzar, tras un riguroso análisis de las necesidades de medios personales a medio plazo, mediante la utilización de los instrumentos de planificación y programación de los recursos humanos, un dimensionamiento adecuado y una distribución eficaz del personal que permitan conformar un marco idóneo para el cumplimiento de los fines estratégicos del Plan de Prevención del Fraude Fiscal.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	72 DE 79

- B) Dotar de mayor flexibilidad al proceso de asignación de los recursos humanos de la Agencia Tributaria, permitiendo una mayor integración funcional, mediante la orientación a esta finalidad de la cobertura de puestos específicos, con flexibilización de los requisitos de ocupación.
- C) Incrementar el esfuerzo formativo de la Agencia Tributaria, para capacitar al personal en los procesos y técnicas específicos del control tributario, especialmente en materia de fiscalidad internacional, asistencia mutua en materia de recaudación y lucha contra los métodos de fraude más sofisticados.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	73 DE 79

Código	34
Título	3.3.2 REFUERZO DE LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ÁREAS DE CONTROL

La estructura y funcionamiento de la Agencia Tributaria responden a un modelo organizativo complejo, con un esquema básico estructural por funciones o procedimientos, aunque con modulaciones por tipo de contribuyentes, y una distribución orgánica que distingue entre órganos centrales y territoriales, lo que da lugar a la coexistencia de una doble línea de mando jerárquica y funcional.

Estos rasgos, junto a la propia dimensión de la organización y su dispersión geográfica, hacen de la coordinación uno de los elementos esenciales para garantizar la cohesión interna de la Agencia y la coherencia de su funcionamiento, lo que explica que las medidas para continuar mejorándola constituyan una constante siempre presente en todo instrumento de planificación.

El Plan de Prevención del Fraude Fiscal adoptó importantes medidas para desarrollar y afianzar la coordinación interna y la integración funcional, de las que son ejemplos destacados la creación de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, la reordenación de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude, la implantación efectiva del modelo de regionalización del control en el ámbito territorial y una serie de medidas sobre procedimientos de actuación dirigidas a asegurar la acción coordinada de las diversas áreas funcionales.

Como continuación de la línea de actuación ya iniciada, las principales medidas que se llevarán a cabo para reforzar la coordinación entre las áreas de control consistirán en la creación de unidades polivalentes entre las áreas liquidadoras, que actuarán sobre ámbitos prioritarios de control. Igualmente, se implantarán medidas de especial seguimiento respecto a los supuestos en que los obligados tributarios que figuran implicados en presuntos delitos contra la Hacienda Pública sean declarados en concurso por un Juzgado de lo Mercantil.

Por otro lado, se revisarán los criterios de atribución territorial de competencias a los órganos de control, contemplando su posible extensión en determinados supuestos, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de las actuaciones.

Para la determinación de los criterios a utilizar para establecer la competencia de los órganos de control, se propone autorizar la competencia nacional de los mismos, con el objetivo de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de la Agencia Tributaria, manteniendo en todo caso un adecuado control del cumplimiento así como el nivel de servicio al ciudadano en las tareas de información y asistencia.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

MEDIDAS DE APOYO AL PLAN

74 DE 79

Medidas:

- A) Creación de unidades polivalentes que desarrollarán comprobaciones extensivas e intensivas, indistintamente, en ámbitos prioritarios de control, especialmente relacionados con la economía sumergida o con fraudes con fuerte impacto social.
- B) Creación de unidades polivalentes que desarrollarán actuaciones conjuntas de comprobación de comercio exterior o Impuestos Especiales y del resto de los tributos. Dichas actuaciones conjuntas se realizarán sobre determinados obligados tributarios y determinados tipos de fraude.
- C) Participación de todas las áreas liquidadoras y de recaudación en el diseño y planificación de actuaciones en la lucha contra determinadas tipologías de fraude para lograr una mayor eficacia global.
- D) Coordinación de las funciones de comprobación extensiva con las de recaudación para posibilitar la adopción de medidas tendentes al aseguramiento de la recuperación de la deuda en la fase de propuesta de resolución.
- E) Revisión de las normas de organización con el fin de posibilitar que las Dependencias Regionales de las áreas de control puedan ejercer sus funciones sobre cualquier obligado tributario, siempre que no esté adscrito a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, independientemente de donde radique su domicilio fiscal.
- F) Reforzar la investigación, la coordinación y las actuaciones en aquellos expedientes donde se produzca la concurrencia de posibles delitos contra la Hacienda Pública y procesos concursales.
- G) Habilitación al titular de una Administración de la Agencia o de Aduanas para que desempeñe además las funciones del titular de una Administración de Aduanas o de la Agencia, respectivamente, cuando lo aconsejen razones de economía y eficacia.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	75 DE 79

3.4 MEDIDAS NORMATIVAS.

Código	35
Título	3.4.1 CAMBIO DE LOS MODELOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

La actual configuración del modelo de liquidación del Impuesto sobre Sociedades hace posible que, en ocasiones, las entidades practiquen los ajustes al resultado contable de forma impropia o que se apliquen las deducciones de forma indebida, dificultando así las tareas para un control más automatizado de dichos ajustes y deducciones.

Por tanto, se hace necesario establecer un adecuado control del uso indebido de los ajustes al resultado contable y de las deducciones en la cuota íntegra. Para ello, es preciso facilitar algunos cambios en el modelo de autoliquidación del Impuesto.

Las novedades introducidas, en el ámbito contable, por el nuevo Plan General de Contabilidad hacen necesario, igualmente, la modificación de los actuales modelos del Impuesto sobre Sociedades a fin de que proporcionen suficiente información, con mayor grado de detalle y ajustada a las previsiones del nuevo Plan General Contable.

Medidas:

- A) Modificación, mediante orden ministerial, de los distintos modelos del Impuesto sobre Sociedades para adaptarlos al nuevo Plan General Contable y que puedan contener más información.
- B) Inclusión de campos de texto de obligada cumplimentación en los que el obligado tributario tendrá que detallar una justificación de las deducciones aplicadas cuando estas superen un determinado importe.
- C) Obligación de que se consignen las deducciones en los campos de la declaración que se corresponden con el exacto concepto por el que se aplica la deducción, sin que se puedan agrupar deducciones de diversa naturaleza. La anterior obligación se extenderá al contenido de los datos del Balance y de la Cuenta de pérdidas y ganancias.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	76 DE 79

Código	36
Título	3.4.2 DECLARACIONES SUMARIAS Y MANIFIESTOS DE CARGA

La aprobación del Reglamento 1875/2006 que modifica las Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario ha introducido un nuevo marco en el cual se regula la presentación de la declaración sumaria de entrada y salida, con un conjunto de datos y procedimientos de presentación, bajo un modelo comunitario.

Sin embargo la modificación de este mismo Reglamento prevé que, junto a la declaración sumaria de entrada, aunque en un momento posterior, se presente una declaración sumaria para depósito temporal, sobre cuyo contenido nada dice la normativa comunitaria.

Por ello con el fin de completar la información de cada mercancía que pretenda introducirse en el territorio nacional y realizar de esta manera un adecuado análisis de riesgos debe incorporarse al derecho nacional una norma que regule el contenido de esta declaración sumaria para depósito temporal y que sustituya a la actual declaración sumaria de descarga.

Medida:

Aprobación de una Orden Ministerial que regule el contenido de las declaraciones sumarias para depósito temporal y manifiestos de carga desde la perspectiva de un mejor análisis de riesgos.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	77 DE 79

Código	37
Título	3.4.3 SUMINISTRO DE INFORMACIÓN DEL SECTOR DE EMBARCACIONES Y AVIONES DE RECREO

La investigación del contrabando, el fraude en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y otros relacionados con el sector de embarcaciones y aviones de recreo exige contar con información que sea obtenida de manera regular.

Para ello, se promoverá la aprobación de una norma reglamentaria que sistematice el suministro periódico de determinada información en el sector de la navegación privada de recreo.

Medidas:

- A) Promover la aprobación de una norma reglamentaria que regule el suministro periódico de información, por los clubes náuticos y los puertos deportivos, sobre titulares de puntos de atraque, medios de pago y otros extremos relativos a la navegación privada de recreo.
- B) Estudio y propuesta de un convenio con Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA) a fin de identificar las aeronaves que son utilizadas en España.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	78 DE 79

Código	38
Título	3.4.4 CONTROL DEL COMERCIO POR INTERNET Y DE ENVÍOS DE BAJO VALOR DE CARÁCTER NO COMERCIAL

Uno de los fenómenos que han modificado drásticamente los procesos de control de las importaciones ha sido la proliferación de las compras por Internet de particulares. Estas compras, sin tener carácter comercial, están sujetas o sometidas a la obligación de presentar declaración en aduana y a liquidar los correspondientes impuestos.

En particular, se han detectado casos de empresas dedicadas al envío de paquetes, documentos y dinero urgente con origen o destino en países con colectivos numerosos de emigrantes que operan en ocasiones como empresas de paquetería y "courrier" sin estar registradas como tales.

Como complemento de las medidas de refuerzo del control que se describen en el apartado correspondiente, es necesario arbitrar otros mecanismos que coadyuven al control de estas operaciones.

Medida:

Aprobación de un modelo de declaración, mediante Orden Ministerial, para envíos sin características comerciales, al amparo de lo previsto en el artículo 225 y siguientes del Reglamento (CEE) 2454/1993, así como el establecimiento de un sistema informático que permita la transmisión electrónica de la declaración.

ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL	
MEDIDAS DE APOYO AL PLAN	79 DE 79

Código	39
Título	3.4.5 DECLARACIÓN INFORMATIVA SOBRE CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

La Ley 36/2006, de 29 de diciembre de medidas para la prevención del fraude fiscal responde a varias líneas estratégicas entre las cuales se encuentra la mejora de la información de que dispone la Administración tributaria.

A tal efecto, la Ley modifica la normativa relativa al Catastro Inmobiliario incorporando la obligación de suministrar el número de referencia catastral de los bienes inmuebles ante las compañías suministradoras de energía eléctrica por parte de quienes contraten dichos suministros.

La explotación y análisis de los suministros de energía eléctrica efectuados a cada inmueble identificado mediante su referencia catastral, junto con la información ya disponible en las bases de datos de la Agencia Tributaria, podría constituir un indicio de la realización de actividades empresariales en los citados inmuebles o del arrendamiento de los mismos.

Medida:

Aprobación de una declaración informativa anual a presentar por las compañías de suministro eléctrico, con información del consumo de energía eléctrica de los inmuebles de uso residencial y empresarial.