

EL PAPEL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA EN EL CONTROL DEL FRAUDE COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Ignacio Méndez Cortegano
Inspector de Hacienda del Estado
Agencia Tributaria

La corrupción no es un fenómeno moderno, aunque sus dimensiones se han multiplicado en las sociedades desarrolladas y tecnificadas. Ocasiona perjuicios a las reglas del juego del mercado y la competencia, quebrando la confianza de los ciudadanos en la democracia. Los fenómenos de corrupción van en la mayor parte de los casos asociados a los delitos económicos y al blanqueo de capitales. Hoy no se puede concebir un delito capaz de generar recursos económicos de cierta entidad sin una actividad simultánea de blanqueo de capitales. Por ello, la Agencia tributaria tiene un importante papel a través del control fiscal en la lucha contra la corrupción. Las líneas de trabajo que se exponen en el presente trabajo son, por una parte, el control de las tramas organizadas de fraude del IVA y, por el otro, la investigación de efectivo de alta denominación. Sin perjuicio de lo anterior se destaca la importancia de la transparencia como mecanismo de prevención de la corrupción.

Palabras clave: Corrupción, fraude del IVA, delitos económicos, blanqueo de capitales, billetes de 500 euros.

Introducción

Las sociedades tienden a integrar determinadas conductas como “normales” y “admisibles” dentro de unos determinados límites. Estos límites a veces son extraordinariamente flexibles. La corrupción de los años 1980/1990, centrada en ámbitos societarios y de financiación de partidos políticos, ha dado paso a fenómenos de corrupción asociados a los delitos económicos, singularmente los vinculados al sector inmobiliario.

El remedio que ofrece el ordenamiento jurídico frente a estas conductas siempre es parcial, lento, insuficiente y con escaso efecto pedagógico, en especial debido a la ineficacia de la respuesta judicial. En consecuencia, la transparencia se erige como un elemento preventivo fundamental contra la corrupción, y es por esta razón que en los últimos años se han redoblado esfuerzos para mejorar la transparencia en el sector público.

En este estudio se pretenden analizar con algún detalle los programas de trabajo de la Agencia tributaria que tienen mayor incidencia en la lucha contra la corrupción. Por un lado se abordará el trabajo que se hace con respecto a las tramas organizadas de fraude del IVA, y por otro lado se hará referencia a las investigaciones que se han llevado a cabo para buscar una explicación al elevado nivel de circulación de billetes de alta denominación.

1. La transparencia como mecanismo preventivo de la corrupción

En los últimos años se han dictado diversas normas que tienen como objetivo mejorar la transparencia del sector público. Entre ellas destacaríamos:

- Código de buen gobierno de los altos cargos de la Administración general del Estado (febrero 2005): en este Código se establecen como exigencias del servidor público las de dedicación al servicio público, austeridad en el uso del poder, prohibición de aceptar regalos, y objetividad.
- Ley 5/2006 de Regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y altos cargos.
- Ley 8/2007 del Suelo.
- Código ético de los empleados públicos incorporado al Estatuto Básico.

- Ley 28/2006 de Agencias estatales. Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios.

No cabe duda que estas normas serán un instrumento útil cuando se desarrollen plenamente y sean asumidas por todos aquellos que nos debemos al servicio público. Sin embargo, es obvio que no son suficientes y que siempre serán necesarios mecanismos de control de carácter coercitivo. A esos mecanismos nos referiremos a continuación.

2. El papel de la Agencia tributaria

El objetivo de la Agencia tributaria es lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. El área de control de la Agencia tiene como finalidad corregir y sancionar las conductas patológicas, que en una sociedad moderna deberían ser minoritarias y reprobadas socialmente. Particularmente, el control inspector se centra en los supuestos mas graves de fraude fiscal y será al que nos referiremos en este estudio.

El fraude tradicional (ocultación de ingresos) ha dado paso a un nuevo tipo de fraude que podemos denominar criminal y que tiene su máxima expresión en las tramas de IVA, los supuestos de blanqueo de capitales o el uso de paraísos fiscales. Hemos pasado de una planificación fiscal basada en la interpretación extensiva de la normativa (legal o no) a una planificación fiscal abusiva o ilegal: La ocultación mediante estructuras interpuestas de simulación, fiducias y/o “ámbitos territoriales” (paraísos fiscales).

Frente a esta situación, la única alternativa viable para los órganos de control es potenciar la investigación frente a la comprobación. Esta opción exige cambios organizativos y cambios en la forma de actuar de los órganos con competencias inspectoras, que habrán de centrarse en los denominados “expedientes de investigación” y en la judicialización temprana de las actuaciones.

2.1 El “expediente de investigación”

Como se acaba de decir, el expediente de investigación se configura como la base de la nueva forma de trabajo que nos permite atacar estas formas



complejas de fraude. Se trata de un modelo en el que no necesariamente hay un procedimiento de comprobación abierto. Lo que hay es un trabajo de análisis de la información, que deriva en la constatación de unos hechos de los que se puede inferir la existencia de una capacidad económica oculta lo suficientemente relevante para determinar la comisión de un delito contra la Hacienda pública; en esa fase preliminar no es aún posible determinar cuáles son los verdaderos titulares de esa capacidad económica ni las personas físicas responsables penalmente de los posibles delitos.

Por consiguiente, a partir de esa constatación y dada la inoperancia del procedimiento administrativo para obtener pruebas contundentes, se hace necesaria la judicialización de las actuaciones para proseguir las investigaciones dentro del ámbito jurisdiccional. Ello es imprescindible porque en la mayor parte de los casos las pruebas sólo pueden obtenerse mediante la realización de actuaciones que suponen limitación de derechos constitucionales y que, por consiguiente, sólo pueden ser autorizadas por los jueces.

En estos expedientes el papel de la Inspección es uno activo, ya que debe elaborar un informe en el que se relatan hechos que indiciariamente apuntan a la existencia de obligaciones tributarias incumplidas por importes superiores a 120.000€. La Inspección debe presentar y explicar el informe al ministerio fiscal y en su caso, al juez de Instrucción, y realizar la propuesta de las actuaciones procesales que considere deban ser acordadas en el procedimiento de instrucción al objeto de acreditar los hechos y la autoría, así como para lograr el aseguramiento de las responsabilidades penales y principalmente civiles que en la correspondiente sentencia pudieran declararse procedentes.

Los funcionarios de la Inspección van a auxiliar al juez y al fiscal a lo largo de toda la instrucción y se convierten en "investigadores" dentro del proceso judicial, emitiendo informes de avance para reflejar el resultado de las actuaciones judiciales y proponiendo, en su caso, nuevas actuaciones.

2.2 Las tramas de fraude de IVA

En los últimos años se han desarrollado un conjunto de figuras de fraude tributario que responden a un mismo patrón y que se han venido a denominar "fraude de tramas de IVA". Esta modalidad de fraude, basada en aprovechar de modo ilícito el mecanismo por el que tributan las operaciones intracomunitarias, afecta específicamente a los impuestos indirectos sobre el consumo general y los consumos específicos de bienes, produciendo un impacto negativo muy grave en la recaudación fiscal y en el grado de

cumplimiento de las obligaciones tributarias de sectores enteros de la actividad comercial.

Aunque no existan cifras exactas sobre el fraude en la Unión Europea (en adelante UE), está claro que las sumas implicadas son muy elevadas y las pérdidas de ingresos fiscales muy importantes. Las últimas estimaciones sobre las pérdidas globales (directas e indirectas) de ingresos fiscales originadas por el fraude fiscal se sitúan entre los 200.000 y los 250.000 millones de euros, lo que equivale a un 2 – 2,5 % del PIB de la UE, y que 40.000 millones de euros de esa cantidad global se deben al fraude en el IVA¹.

El fraude por medio de tramas es gravemente perjudicial al normal funcionamiento del mercado, ya que lo distorsiona de una forma significativa. Las mercancías que pueden venderse más baratas (gracias al impago de impuestos) sustituyen a los productos que incluyen los correspondientes impuestos indirectos. A medio plazo el efecto puede ser grave si acaba contaminando toda la actividad económica sectorial, ya que los empresarios cumplidores ven mermada su competitividad.

La existencia de las tramas de IVA no es un fenómeno individualizado de fraude de determinadas empresas sino el producto de redes organizadas muy bien estructuradas, altamente especializadas, destinadas a permitir el fraude, generar la infraestructura que lo soporta, incluyendo en ocasiones centenares de sociedades instrumentales que se ponen al servicio de las empresas, y que son capaces de reaccionar con mucha agilidad a las acciones de los poderes públicos. Se trata de una auténtica profesionalización del fraude. Además, el carácter organizado de las tramas de

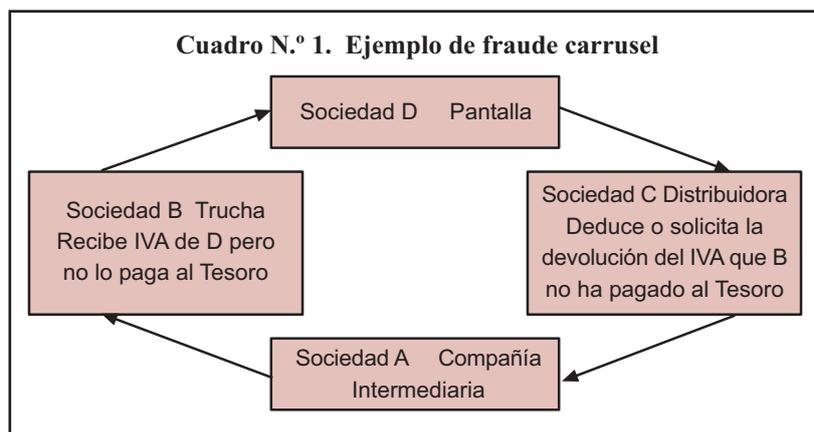
- La sociedad A (sociedad intermediaria) registrada en un EM³1, efectúa una entrega IC de bienes exenta del IVA a la sociedad B (trucha) situada en el EM 2.
- La sociedad B (trucha) adquiere los bienes sin pagar el IVA y posteriormente realiza una venta interior a la empresa C (distribuidora), también en el EM 2.
- La sociedad B (trucha) repercute el IVA sobre las ventas que ha realizado a la sociedad C (distribuidora), pero no paga el IVA al Tesoro y desaparece.
- La sociedad C (distribuidora) deduce el IVA sobre las compras que ha realizado a B (trucha) y vende las mercancías a los clientes en el mercado interior, repercutiendo el IVA.

Como consecuencia, la pérdida en la recaudación del IVA coincide con el IVA pagado por C a B.

Con el fin de disimular la relación que existe entre B (trucha) y C (distribuidora), las mercancías se venderán normalmente de B a C interponiendo entre ellas una sociedad D (pantalla). La pantalla es cómplice y tiene la función de distorsionar las investigaciones del IVA.

Por consiguiente tendríamos: un fraude simple, el de la trucha pura, y otro más sofisticado en el que intervienen las pantallas.

Dentro de este modelo básico podemos encontrarnos con distintas variantes. En primer lugar el denominado fraude carrusel, que implica que en lugar de vender las mercancías en un mercado interior la sociedad C (distribuidora) declarará una entrega IC exenta a la sociedad A (intermediaria) en el EM 1. La sociedad C (distribuidora) solicitará la devolución del IVA soportado en sus compras. Inmediatamente, la sociedad A (intermediaria) efectuará otra entrega IC



IVA facilita la participación o incorporación a esas tramas de grupos directamente vinculados a otras organizaciones de delincuencia organizada.

El modelo básico y simplificado de fraude normalmente sigue el siguiente procedimiento (fraude en adquisiciones intracomunitarias²):

exenta a la sociedad B (trucha) y el modelo de fraude será nuevamente aplicado. En consecuencia, la pérdida en la recaudación del IVA puede ser ilimitada. Conviene resaltar que aunque la sociedad intermediaria está establecida en el EM 1, la totalidad del IVA defraudado corresponde al EM 2 (véase el cuadro No. 1).

1 Informe del Parlamento Europeo sobre una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal (2008/2033(INI)). Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios. Ponente: Sharon Bowles. A6-0312/2008.

2 Intracomunitarias, en adelante IC.

3 Estado Miembro, en adelante EM.

Una modalidad del fraude carrusel es el llamado carrusel documental, en esta modalidad de fraude la circulación (entrega y posterior transporte) de mercancías a través de los diferentes EM no existe en realidad, sustituyéndose por la exclusiva circulación de las facturas que se emiten para documentar las sucesivas operaciones. En ocasiones, incluso, dicha circulación de documentos se acompaña de movimientos reales de medios de pago, que se realizan para dar verosimilitud a la operación de entrega de bienes simulada. Por otra parte, la acreditación del destino final de las mercancías suele realizarse mediante falsificación de los documentos de transporte.

Otra modalidad de fraude es el denominado modelo de abaratamiento. En este modelo no existe salida posterior de la mercancía a otro EM: la trucha vende a una sociedad interior con actividad real, que de ese modo puede vender a sus clientes a un precio más bajo ya que los productos pueden tener un descuento equivalente al IVA no ingresado.

La experiencia acumulada por la AEAT en la comprobación de tramas de IVA, unida a la experiencia transmitida por los demás países de la UE respecto de este mismo problema, permite clasificar a las empresas que intervienen en el fraude por sus funciones y características, procediendo a una denominación de ellas que se encuentra normalizada entre las administraciones fiscales de los Estados miembros:

(a) Trucha o “missing trader”.

Suelen ser sociedades limitadas, ilocalizadas, sin patrimonio y con un testaferro como administrador. En ellas se residencia el no ingreso del tributo, al tiempo que proporcionan a los organizadores de la trama un “blindaje” frente a las actuaciones de la administración tributaria. Para realizar su función necesitan conseguir su inscripción en el ROI (Registro de Operadores Intracomunitarios), que les habilita para realizar adquisiciones IC exentas en el país de origen.

En la cadena por la que circulan los productos las truchas son el eslabón inicial, compran sin IVA y venden sistemáticamente a un precio inferior al de compra, ya que en ningún momento ingresarán en el Tesoro las cuotas de IVA que repercuten. El único perjudicado es la Hacienda Pública, beneficiándose en distinta proporción las sucesivas sociedades de la cadena: las pantallas por cuanto perciben una comisión por su intervención y los distribuidores finales, bien porque adquieren sus productos a un precio inferior al que lo hacen sus competidores nacionales, bien porque, tras la realización de entregas IC o exportaciones, obtienen la devolución del impuesto que no ha sido ingresado por la trucha.

(b) Pantalla, intermediaria o “buffer”.

Suelen ser sociedades limitadas, unipersonales, con administrador único, carecen de inmovilizado propio, con pocos empleados y con oficinas o almacenes en régimen de alquiler. Su misión es la de crear “artificiales” fases en la cadena de comercialización para desvincular a las distribuidoras de las truchas. Para realizar su función necesitan cumplir con sus obligaciones tributarias de orden formal, realizan la declaración de operaciones con terceros (modelo 347), presentan sus declaraciones-liquidaciones periódicas de IVA, con ingresos mínimos ya que repercuten a las distribuidoras y soportan de las truchas en cuantías similares, etc. Ante una actuación de la Inspección ponen a su disposición los libros oficiales de contabilidad, los registros de IVA, los medios de pago y las facturas de venta y de compra, cuya posesión les habilita para la deducción del IVA soportado. En consecuencia, la Inspección se encuentra con enormes dificultades para, basándose en aspectos formales u objetivos de las operaciones analizadas, rechazar la deducibilidad del IVA que le han repercutido las truchas.

(c) Distribuidora o “broker”.

Las entidades que identificamos como “distribuidoras” son las situadas al final de la cadena, y venden a minoristas, particulares o clientes de otros estados miembros. Con la salvedad ya indicada de algunas pantallas, son las que mayores beneficios obtienen con el fraude cometido, al poderse deducir (o incluso solicitar la devolución) de un IVA “formalmente” soportado, pero no ingresado previamente por la trucha, y que le ha generado un menor precio de compra del producto.

Se trata de entidades dotadas de una estructura empresarial en normal funcionamiento, que, al igual que las pantallas, cumplen con sus obligaciones tributarias de orden formal. Ello hace que la Inspección se encuentre con enormes dificultades para, basándose en aspectos formales u objetivos de las operaciones analizadas, rechazar la deducibilidad del

directamente bien previa intervención de empresas de logística. Estas empresas que prestan servicios de almacenaje y transporte pueden encontrarse involucradas en el fraude.

El trabajo realizado por la Agencia Tributaria en el control de tramas de fraude de IVA en los últimos años puede resumirse en la tabla No. 1.

Además, en materia de control de IVA se actúa preventivamente mediante el control del ROI (Registro de operadores intracomunitarios) y el control de las solicitudes de devolución de IVA. En cuanto al ROI los datos más destacados son los siguientes: (Tabla No. 2)

Puede observarse que en tres ejercicios se ha multiplicado casi por tres la presencia de la Inspección en el control del ROI.

2.3 Control del efectivo de alta denominación

La Agencia tributaria inició en 2007 una línea de trabajo basada en el control de los billetes de alta denominación, en concreto los billetes de 500€. Existían varias razones para ello, pero en especial dos hechos hicieron saltar las alarmas. En primer lugar, en esos momentos había en circulación 120 millones de unidades de billetes de 500€, lo que suponía el 26% del total de la zona euro y el 64% del valor total de efectivo en manos de los españoles, mientras que el PIB español suponía el 11,5% del total de la zona euro. En segundo lugar, podía preverse un alto grado de atesoramiento (alrededor del 80%), ya que la vida media de los billetes de 500€ era cinco veces superior a la del resto de billetes en circulación.

2.3.1 Metodología de la investigación de efectivo de alta denominación

El Banco de España (en adelante BE) como Banco central nacional del Eurosistema, participa en la emisión de billetes en euros y, en nombre del Estado español, pone en circulación monedas en euros. La distribución de los billetes y monedas en euros la realiza el BE a través de su red de sucursales con servicio de

Tabla N.º 1: Programa de control de tramas de fraude del IVA

Programa de control de tramas de fraude del IVA Dependencia regional de inspección de Andalucía, Ceuta y Melilla 2006 - 2009			
Total tramas investigadas judicialmente	Coste aproximado del fraude detectado (IS + IVA)	Sociedades y personas físicas implicadas	Personas detenidas
9	600.000.000 €	1500	75

IVA que le han repercutido las truchas. No obstante, resulta relevante destacar que, pese a la sucesiva participación de truchas y pantallas, el análisis integral de la operativa suele poner de manifiesto que estas entidades son las que reciben directamente las mercancías del proveedor comunitario, bien

Tabla N.º 2: Control del Registro de operadores intracomunitarios

Actuaciones de control del ROI		
Año	Total actuaciones control de contribuyentes	% del total de contribuyentes
2007	1.392	2,63%
2008	1.660	4,00%
2009*	2.620	7,44%

* Hasta el 30/9/2009

Tabla N.º 3: Resumen de la tipología de fraude detectado

Tipología	% del total
Compra de un inmueble con parte en dinero "B"	33 %
Facturas falsas	12 %
Donaciones	5 %
Interposición de testaferos	3 %
Otros identificados sin riesgo fiscal (movimientos entre entidades financieras, peloteos, alzamiento de bienes, pagos masivos de Ayuntamientos o cooperativas, etc.)	14 %
Otros no identificados (dinero que podría esconderse tras un mecanismo de blanqueo)	33 %

caja y a través del sistema de depósitos auxiliares de billetes (SDA), el cual se creó con el objeto de mejorar la implantación geográfica de los centros de distribución de billetes. EL SDA es una red de centros de custodia de billetes gestionada por las compañías privadas de transporte de fondos y bajo la estricta supervisión y control del BE.

En este contexto, las entidades de crédito tienen la facultad de retirar billetes y monedas del BE para atender la demanda de efectivo del público. El transporte de billetes entre el BE y las entidades de crédito lo realizan las compañías de transporte de fondos, que

La información solicitada incluía la fecha del transporte, el número de billetes transportado y la identidad del

Tabla N.º 4: Programa de control de efectivo de alta denominación. Dependencia regional de inspección de Andalucía, Ceuta y Melilla.

Año	Importe total de las operaciones	Total de operaciones a investigar	Finalizadas	Pendientes
2003	215.610.814	654	654	-
2004	422.619.064	1334	1334	-
2005	375.500.000	520	520	-
2006	590.298.375	2156	1500	656
2007	219.406.523	821	25	796

Tabla N.º 5 Medios humanos y detalle de resultados

Efectivos asignados	Coste anual	% sobre coste total
20 funcionarios del grupo A2	800.000 €	4,7
Resultados directos (complementarias) desde 07/2007 a 09/2009	Coste total	Eficacia: € recaudados/coste
70.000.000 €	1.750.000 €	40 €

operan por cuenta de las entidades de crédito y siguiendo sus instrucciones. Los depósitos auxiliares sólo pueden suministrar a las entidades de crédito billetes nuevos o tratados por el BE, lo que les obliga a que asiduamente deban acudir a su sucursal de referencia para entregar el billete que han recibido de las entidades de crédito y retirar billete nuevo o tratado por el BE.

Dicho lo anterior, el primer paso para la obtención de información fue requerir de las compañías de transporte de fondos la relación de transportes de billetes de 500 euros efectuados entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007 desde cada uno de sus depósitos.

cliente por cuenta de quien se hizo el transporte como por ejemplo, entidades financieras o bien clientes finales (quienes lo hacen a través de las entidades financieras) entre los que podrían destacarse grandes superficies, casinos o salas de bingo. En consecuencia, se recibió información de todas las compañías que transportaron billetes de 500 euros (desde 1 billete) a sucursales bancarias o a clientes finales en el periodo comprendido entre el año 2003 y 2007.

El siguiente paso estuvo dirigido a identificar a los intervinientes en las entregas y retiradas de efectivo de las entidades financieras, para lo que fue necesario fijar el umbral a partir del cual

solicitar información a las mismas. Es decir, el número de billetes transportados a partir del cual seleccionar los días sobre los que requerir información, y de cada uno de esos días el importe en efectivo de las operaciones sobre las que requerir la identidad de los intervinientes y demás información.

La información obtenida presentaba ventajas e inconvenientes. Uno de los principales inconvenientes fue que, dado que la información se obtuvo a partir de empresas de transporte de fondos, la información cubría solo una parte de las entidades financieras: aquellas sucursales que tenían escaso saldo de caja. Se entiende que las demás entidades

no necesitaban acudir a los depósitos auxiliares, pues ya disponen de ese efectivo. Evidentemente con esa fuente de información solo se han localizado las entradas y las salidas del circuito legal al ilegal y viceversa y a partir de esos movimientos se intentó tirar del hilo. Los resultados de esta investigación se resumen en la tabla No. 3.

La trascendencia de este programa de control puede calificarse como de muy satisfactoria, ya que se ha conseguido inducir al menos un 15% de regularizaciones voluntarias. En aquellos casos en los que las actuaciones han finalizado mediante regularización la deuda media resultante supera los 125.000 € (véase tabla No. 4).

En cuanto a los medios humanos empleados y el detalle de los resultados los podemos observar en la tabla No. 5. Es decir, que por cada euro gastado en el programa se han recaudado de forma directa cuarenta (ingreso en caja por presentación de declaraciones complementarias).

CONCLUSIONES

La lucha contra la corrupción debe ser uno de los objetivos de cualquier sociedad minimamente desarrollada. Para ello la sociedad debe contar con instrumentos normativos que permitan la mayor transparencia posible en el comportamiento de los servidores públicos a los que al mismo tiempo debe dotarse de los instrumentos de control necesarios para corregir las conductas patológicas que siempre van a existir.

La experiencia de trabajo de la Agencia tributaria en este sentido es muy importante ya que, cambiando determinados modos de actuar, ha conseguido incidir de forma efectiva en importantes nichos de fraude donde se remansa en gran medida el dinero de la corrupción.

Esta forma de actuar basada en la potenciación de la investigación debe seguir siendo una línea de trabajo y en el futuro debería conseguirse una mayor coordinación entre todos los instrumentos de control que tiene el Estado en su conjunto.