

Aspectos destacados del Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal

Pilar Álvarez Barbeito

Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Coruña
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Diego Martín-Abril y Calvo

Of counsel de Gómez-Acebo & Pombo

Análisis de los aspectos más destacados del recientemente aprobado proyecto de ley en el que se abordan distintas medidas de lucha contra el fraude fiscal, así como otras cuestiones de interés tributario.

El pasado 13 de octubre del 2020 se aprobó en Consejo de Ministros el «Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio del 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego».

Destacamos a continuación algunos de los aspectos más relevantes del texto del proyecto.

En primer lugar, ha de hacerse referencia a las modificaciones que, en línea con la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio—ATAD—, incorpora el proyecto en relación tanto con el régimen de transparencia fiscal internacional como con la denominada *imposición de salida*.

En cuanto al llamado *impuesto de salida* o «exit tax» y respecto a los supuestos en los que el cambio de residencia se hubiera producido hacia otro Estado miembro de la Unión Europea, el aplazamiento que establecía la ley española para el pago del impuesto de salida se modifica

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

para adaptarlo a la previsión de la directiva, en la que no se prevé tal aplazamiento, sino la posibilidad de fraccionar dicho pago a lo largo de cinco años. Por otro lado, en la normativa del impuesto sobre la renta de no residentes, que regula actualmente el traslado de activos al extranjero desde un establecimiento permanente situado en territorio español, se introduce un nuevo supuesto de impuesto de salida para el caso de que se produzca un traslado, no de un elemento aislado, sino de «la actividad» realizada por el establecimiento permanente, además de modificarse también la citada previsión relativa al fraccionamiento de pago.

En relación con la *transparencia fiscal internacional*, se introducen varias novedades. Así, la imputación de rentas propia de este régimen no afectará solamente a las obtenidas por entidades participadas por el contribuyente, sino también a las obtenidas por sus establecimientos permanentes en el extranjero. Además, también serán objeto de imputación rentas no previstas hasta ahora, como las derivadas de operaciones de arrendamiento financiero o de actividades de seguros, bancarias y otras actividades financieras. Por otra parte, en la línea que ya venía siguiendo España en algunos aspectos, se opta ahora también, respecto de determinados elementos del régimen de transparencia fiscal, por mantener estándares de protección más elevados que los previstos en la citada directiva —v. gr., la inclusión de determinados tipos de rentas no expresamente referenciadas en la directiva como susceptibles de ser imputadas—.

Por otra parte, en el contexto de la lucha contra los paraísos fiscales, además de asumir la denominación internacional de *jurisdicciones no cooperativas*, el proyecto amplía tal concepto, atendiendo a criterios de equidad fiscal y transparencia, en función de una serie de criterios especificados en el proyecto que servirán a su vez para actualizar la relación de los países y territorios que tienen tal consideración, así como la de los regímenes fiscales perjudiciales. En los supuestos en que España tenga suscrito un convenio para evitar la doble imposición, la normativa tributaria relacionada con las jurisdicciones no cooperativas resultará también de aplicación en la medida en que no sea contraria a las disposiciones del citado convenio. La lista de las jurisdicciones no cooperativas se aprobará mediante orden de la ministra de Hacienda (hasta ahora era una norma reglamentaria).

Además, se modifica el régimen de *pagos en efectivo* —para el que se ha previsto un régimen transitorio—, incluyendo también cambios en su procedimiento sancionador. Cabe destacar así la modificación del límite general de pagos en efectivo establecido por la Ley 7/2012, que pasa de 2500 a 1000 euros, salvo para los pagos realizados por las personas físicas que no actúen como empresarios o profesionales, respecto de los que sigue operando el límite anterior. No obstante, respecto de las personas físicas particulares con domicilio fiscal fuera de España, el límite para los pagos en efectivo disminuye a 10 000 euros.

En otro orden de cosas, particular relevancia tienen las previsiones contenidas en el proyecto —que sin duda serán objeto de controversia— con arreglo a las cuales la base imponible de los tributos patrimoniales (impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre el patrimonio) ha de venir determinada por el

valor de referencia del Catastro, una magnitud considerada objetiva y calculada conforme a unas reglas con las que trata de extraerse el valor más probable del inmueble en el mercado. A esos efectos, se adapta la regulación del citado valor de referencia para dotarlo —apunta el proyecto— de mayor rigor, precisión y seguridad jurídica en su determinación. Asimismo, en la memoria del proyecto se aclara que lo que pretende el nuevo sistema es que la base imponible de la transmisión o adquisición de bienes inmuebles sea un valor objetivo —el valor de referencia— no susceptible de la comprobación de valores.

Por su parte, en el ámbito del *impuesto sobre la renta las personas físicas*, destacan las siguientes modificaciones:

- Los adquirentes de bienes a través de *contratos o pactos sucesorios* en los que la transmisión se produce antes del fallecimiento del causante se subrogarán en el valor y fecha de adquisición que tenía dicho bien en el instituyente del pacto o contrato —aspecto que, entre otras cuestiones, afectará negativamente a las transmisiones de empresas familiares que por esa vía venían realizándose en las comunidades autónomas cuyo derecho civil regula ese tipo de pactos—. Por otra parte, respecto de tales pactos o contratos, se modifica también el artículo 30 de la Ley sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (LISD), que regula la acumulación de donaciones, para incluir los supuestos de contratos y pactos sucesorios que produzcan adquisiciones en vida del causante, resolviendo así una cuestión que ha generado una nutrida controversia.
- Se homogeneiza el tratamiento de las inversiones en *fondos y sociedades de inversión cotizadas* (ETF, por sus siglas en inglés), con independencia del mercado, nacional o extranjero, en el que coticen. En este sentido se extiende a los ETF comercializados en España que coticen en Bolsas extranjeras la exclusión del régimen de diferimiento por reinversión entre acciones o participaciones en instituciones de inversión colectiva, exclusión que en la actualidad sólo se aplica en relación con las instituciones españolas o extranjeras que cotizan en la Bolsa española. En ambos casos, quedarán exceptuados de retención.
- En relación con los contratos de *seguros de vida* en los que el tomador asuma el riesgo de la inversión, se modifica el artículo 14.2h de la Ley 35/2006, ya que los requisitos exigidos en su versión aún vigente para que no resulte de aplicación la regla especial de imputación temporal en este tipo de seguros se refieren a una normativa aseguradora ya modificada. En su lugar, serán aplicables los requisitos establecidos en el artículo 89 del Real Decreto 1060/2015, del 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- En relación con las *criptomonedas*, quienes proporcionen servicios en nombre de terceros para salvaguardar claves criptográficas privadas que posibilitan la tenencia y utilización de tales monedas, incluidos los proveedores de servicios de cambio de las citadas monedas si también prestan el servicio de tenencia, tendrán la obligación de suministrar información sobre los

saldos que mantienen los titulares de monedas virtuales y sobre las operaciones efectuadas con aquéllas (adquisición, transmisión, permuta, transferencia, cobros y pagos), obligación esta última que se extiende a quienes hagan ofertas iniciales de nuevas monedas virtuales. Por otra parte, las monedas virtuales se incluirán en la declaración de bienes y derechos en el extranjero (modelo 720).

Asimismo, también en materia de seguros, se modifica la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, cambiando la regla de valoración del artículo 17 de la ley para que los *seguros de vida de ahorro* tributen efectivamente por dicho impuesto, aunque el tomador no tenga derecho de rescate. De ese modo, aunque por regla general los seguros de vida se computarán por su valor de rescate en el momento del devengo del impuesto, cuando el tomador no tenga la facultad de ejercer el derecho de rescate total ese día, el seguro se computará por el valor de la provisión matemática en la citada fecha en la base imponible del tomador. Pues bien, estas serán las reglas que se apliquen también en los casos en que se perciban *rentas temporales o vitalicias* procedentes de un seguro de vida, computándose por el valor así calculado en la base imponible del perceptor.

En el ámbito del *impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados* y con el objetivo de solucionar los problemas interpretativos generados en torno a la sujeción o no a la modalidad de transmisiones patrimoniales de las compras a particulares de *artículos de oro y joyería* por parte de comerciantes de este sector empresarial, el proyecto aclara que el supuesto de no sujeción previsto en el artículo 7.5 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (TRLITPAJD) requiere que el transmitente sea empresario o profesional en el ejercicio de su actividad económica, condición que no se cumplirá si quien transmite no lo es, sin que sea relevante a estos efectos la condición del adquirente.

Sobre las modificaciones previstas respecto del *impuesto sobre el valor añadido*, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Se modifica el artículo 87.3 de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido para actualizar el supuesto de responsabilidad subsidiaria del pago del impuesto definido actualmente para los agentes de *aduanas*, que ahora será de aplicación a las personas o entidades que actúen en nombre y por cuenta del importador. Por otra parte, para delimitar el ámbito de la responsabilidad solidaria o subsidiaria derivada de las liquidaciones aduaneras, se sustituye la expresión «recinto aduanero» del artículo 87.4 de la ley mencionada; se aclara así que esta responsabilidad alcanza a los procedimientos de declaración y de verificación de datos de las declaraciones aduaneras. Tales modificaciones se incorporan también al impuesto general canario.
- En relación con los *grupos de entidades*, se concreta que la entidad dominante será sujeto infractor de las obligaciones derivadas del ingreso de la deuda tributaria, de la solicitud de compensación o de la devolución resultante de la declaración-liquidación agregada correspondiente al grupo de entidades.

G A _ P

En el ámbito de los *impuestos especiales de fabricación*, se introducen, básicamente, modificaciones orientadas, por un lado, a aclarar que la obtención de autorización para que los titulares de los depósitos fiscales puedan operar como tales requiere que en dichos establecimientos se realicen operaciones efectivas de almacenamiento de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación y, por otro lado, a tipificar nuevos supuestos de infracciones.

Respecto del *impuesto sobre actividades económicas*, entre otros aspectos, se actualizan las referencias normativas para la consideración de grupo de sociedades y se aclara que la regla para el cálculo del importe neto de la cifra de negocios se deberá aplicar con independencia de la obligación de consolidación contable.

Por lo que atañe a las modificaciones previstas sobre la *Ley General Tributaria*, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Se introduce la prohibición expresa de establecer cualquier mecanismo extraordinario de regularización fiscal que implique una disminución de la cuantía de la deuda tributaria.
- Se reconoce expresamente la compatibilidad, en su caso, de los intereses de demora en el supuesto de obtención de una devolución improcedente, con los recargos por extemporaneidad.
- Se modifican los recargos por extemporaneidad del artículo 27.2 de la Ley General Tributaria —al margen del régimen transitorio establecido al respecto—, esencialmente por medio del establecimiento de un sistema de recargos crecientes del 1 % por cada mes completo de retraso sin intereses de demora hasta que haya transcurrido el periodo de doce meses de retraso. A partir del día siguiente del transcurso de esos doce meses, además de exigirse un recargo del 15 %, comenzará el devengo de intereses de demora. Este mismo precepto establece una excepción a la imposición de recargos cuando el obligado tributario regularice, mediante la presentación de una declaración o autoliquidación correspondiente a otros periodos del mismo concepto impositivo, unos hechos o circunstancias idénticos a los regularizados por la Administración y concurran determinadas circunstancias.
- Se modifican los artículos 31 y 32 de la Ley General Tributaria, reconociéndose de forma expresa que no se devengarán intereses de demora en las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo y de ingresos indebidos durante determinados periodos —dilaciones no imputables a la Administración tributaria y periodos de extensión del plazo en el procedimiento inspector—.
- Se establece la prohibición de *software* de doble uso por medio de la obligación de que los sistemas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables o de gestión empresarial se ajusten a ciertos requisitos que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros.

G A _ P

- Se adapta el régimen de representación de los no residentes al Derecho de la Unión Europea, de forma que no será exigible que el representante del no residente haya de tener necesariamente domicilio en territorio español.
- Se incorpora la posibilidad de adoptar medidas cautelares durante la tramitación de procedimientos de suspensión con garantías distintas de las necesarias para obtener la suspensión automática o con dispensa total o parcial de ellas.
- Se reduce a 600 000 euros el importe cuya superación conlleva la inclusión en la lista de deudores tributarios, que también incluirá a los responsables solidarios.
- Se modifican las causas de terminación del procedimiento de gestión iniciado mediante declaración respecto de aquellos tributos que se liquidan por las importaciones de bienes. Así, no procederá la declaración de caducidad en dichos procedimientos que, por otra parte, podrán finalizar cuando se acuerde posteriormente sobre el mismo objeto del procedimiento el inicio de un procedimiento de comprobación limitada o de inspección.
- Se elimina el carácter obligatorio del informe de disconformidad en la tramitación de las actas de disconformidad, exigiéndose únicamente cuando sea necesario para completar la información recogida en el acta.
- Se dispone que la presentación de reiteradas solicitudes de aplazamiento, fraccionamiento, compensación, suspensión o pago en especie no impedirá el inicio del periodo ejecutivo cuando otras previas hayan sido denegadas y no se haya efectuado el ingreso correspondiente. También se aclara que la declaración de concurso no afecta al periodo voluntario.
- En relación con el procedimiento de exigencia de responsabilidad, se entenderá como periodo voluntario de pago original de la deuda el periodo voluntario de pago inicial, con independencia de las actuaciones que hubiera podido realizar el deudor principal o de las vicisitudes por las que pudiera atravesar la deuda tributaria.
- En cuanto a la reducción de sanciones —para la que se prevé un régimen transitorio—, se eleva la reducción de las sanciones derivadas de las actas con acuerdo del 50 % al 65 %, y la prevista para casos de pronto pago del 25 % al 40 %.
- Respecto a la falta de presentación o a la presentación incompleta, inexacta o con datos falsos de las declaraciones informativas exigidas por la normativa aduanera, se eleva hasta 600 euros el importe de las sanciones mínimas previstas para dichas infracciones en el caso de que las citadas conductas infractoras se produzcan en relación con la declaración sumaria de entrada regulada en el código aduanero de la Unión.

- Se fija en seis meses el plazo máximo para el inicio del procedimiento sancionador incoado a partir de las liquidaciones o resoluciones dictadas en determinados procedimientos de aplicación de los tributos. Cabe recordar que este plazo era de tres meses.
- Se establece expresamente, respecto de las declaraciones aduaneras, que los intereses de demora no son compatibles con la exigencia de los recargos por declaración extemporánea.
- Se modifica el periodo de tiempo de conservación por las instituciones financieras de las pruebas documentales, de las declaraciones que resulten exigibles a las personas que ostenten la titularidad o el control de las cuentas financieras y de la demás información utilizada en cumplimiento de las obligaciones de información y de diligencia debida, periodo que en ningún caso debe ser inferior a cinco años contados a partir de la finalización del plazo durante el que la institución financiera esté obligada a comunicar la información.

Finalmente, se arbitran también medidas para luchar contra el fraude en torno a las *actividades de juego*, modificando la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

Este proyecto, junto con la reciente aprobación de las tasas Google y Tobin, puede enmarcarse en una de las áreas en las que, a tenor del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno, habrá de invertirse parte de los 140 000 millones de euros del fondo europeo de recuperación que corresponden a nuestro país. En ese sentido, ha de tenerse en cuenta que una de las políticas en torno a las que se estructura dicho plan es la «modernización del sistema fiscal para un crecimiento sostenible e inclusivo», objetivo que incluye la lucha contra el fraude fiscal para reforzar la capacidad recaudatoria del sistema impositivo y adaptarlo a la realidad del siglo XXI. No obstante, lo cierto es que, a la vista de las numerosas modificaciones de la normativa tributaria incluidas en el texto del proyecto, el objetivo de la norma excede del marco de la lucha contra el fraude, pues alcanza a otros objetivos de política fiscal.