



Agencia Tributaria

**PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA
TRIBUTARIA 2020-2023**

Madrid, 28 de enero de 2020

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA 2020-2023

ÍNDICE

I.	CARACTERÍSTICAS DEL PLAN ESTRATÉGICO Y CUESTIONES CRÍTICAS CONSIDERADAS EN SU ELABORACIÓN	7
I.1.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: CONCEPTO, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS	7
I.2.	VARIABLES CONSIDERADAS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO	8
I.3.	ASPECTOS NO CONSIDERADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO	9
I.4.	ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATÉGICO	9
I.5.	ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO.....	10
I.6.	MISIÓN, VISIÓN Y VALORES.....	10
II.	ENTORNO	12
II.1.	ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL	12
II.2.	ENTORNO PRESUPUESTARIO	12
II.3.	ENTORNO INTERNACIONAL.....	13
II.4.	ENTORNO DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD DE LA AGENCIA.....	16
A.	ACTIVIDAD INTERNA DE LA AGENCIA.....	16
B.	PERCEPCIÓN SOCIAL DEL FRAUDE.....	17
C.	SEGUIMIENTO DE LA EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y MEDICIÓN DEL FRAUDE FISCAL	18
D.	DIRECCIÓN POR OBJETIVOS E INDICADORES DE RESULTADOS	22
III.	MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES.....	29
III.1.	ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	29
A.	SITUACIÓN ACTUAL Y EVOLUCIÓN PREVISIBLE PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS	30
B.	LÍNEAS ESTRATÉGICAS EN EL ÁMBITO DE LOS RECURSOS HUMANOS	34
C.	PARTICIPACIÓN SOCIAL	37

III.2.	MEDIOS MATERIALES.....	37
A.	GESTIÓN ECONÓMICA	37
B.	INSTALACIONES.....	38
C.	MEDIOS TECNOLÓGICOS	39
D.	MEDIOS AERONAVALES ASIGNADOS AL SERVICIO DE VIGILANCIA ADUANERA	42
IV.	SERVICIOS TRANSVERSALES.....	42
IV.1.	SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y RELACIONES INSTITUCIONALES	42
IV.2.	SERVICIO JURÍDICO.....	43
IV.3.	SERVICIO DE AUDITORÍA INTERNA.....	44
IV.4.	SERVICIO DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS Y ESTADÍSTICAS.....	44
IV.5.	RELACIONES CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	45
IV.6.	RELACIONES INTERNACIONALES.....	46
V.	INFRAESTRUCTURA ÉTICA Y GOBERNANZA.....	47
VI.	INDICADORES ESTRATÉGICOS.....	48
VI.1.	ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES	49
VI.2.	MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS.	52
VI.3.	ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	53
VI.4.	MEJORA DE LA EFICIENCIA	55
VI.5.	RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA	58
VI.6.	CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA	62
VI.7.	REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS	66
VII.	EJES VERTEBRADORES DE LAS ACTUACIONES 2020-2023	68
VII.1.	PREVENCIÓN DEL FRAUDE TRIBUTARIO Y ADUANERO: ASISTENCIA Y PREVENCIÓN	68
A.	ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE.....	72
A.1.	Nuevo modelo de asistencia integral	73
A.2.	SII: un ejemplo de asistencia integral.....	76
A.3.	Creación de Administraciones de asistencia Digital Integral	77
A.4.	Campaña de Renta	80

A.5.	Otras actuaciones de asistencia.....	81
B.	ACTUACIONES PREVENTIVAS	83
B.1.	Refuerzo de la puesta a disposición de los datos fiscales	84
B.2.	Suministro Inmediato de Información (IVA e IIEE).....	84
B.3.	Impulso de Buenas prácticas	86
B.4.	Presencia preventiva en sectores económicos	90
B.5.	Control de autorizaciones aduaneras.....	93
B.6.	Potenciación de otros instrumentos de mejora del cumplimiento voluntario	93
B.7.	Prevención del fraude recaudatorio	96
B.8.	Actuaciones censales: depuración y asistencia	97
VII.2.	CONTROL DEL FRAUDE TRIBUTARIO Y ADUANERO	99
A.	EJES VERTEBRADORES DE ACTUACION EN EL ÁMBITO DE CONTROL TRIBUTARIO Y ADUANERO.....	103
A.1.	Utilización de la información del SII: selección coordinada en IVA.....	104
A.2.	Selección coordinada de riesgos en el resto de impuestos	105
A.3.	Impulso del control selectivo e investigación	105
A.4.	Lucha contra el fraude en el área de Recaudación.	108
A.5.	Consolidación de herramientas de control extensivo.....	110
A.6.	Evaluación del comportamiento a posteriori de los obligados tributarios ..	112
A.7.	Regionalización y nacionalización.....	115
A.8.	Lucha contra el contrabando y el blanqueo de capitales	119
VIII.	IMPACTO DEL PLAN POR PERFILES DE CONTRIBUYENTES Y DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE DESARROLLA LA AGENCIA TRIBUTARIA.....	120
VIII.1.	IMPACTO DEL PLAN POR PERFILES DE CONTRIBUYENTES	120
VIII.2.	IMPACTO DEL PLAN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS DESARROLLADOS Y APLICADOS POR LA AGENCIA TRIBUTARIA	125
IX.	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	129

I. CARACTERÍSTICAS DEL PLAN ESTRATÉGICO Y CUESTIONES CRÍTICAS CONSIDERADAS EN SU ELABORACIÓN

De acuerdo con su normativa reguladora, corresponde a la Agencia Tributaria la aplicación del sistema tributario estatal y del sistema aduanero.

En los últimos años, la Agencia Tributaria ha llevado a cabo sus actuaciones en un entorno en que la situación económica establecía como prioridad la consolidación de las cuentas públicas y la reducción del déficit.

Ello ha provocado la priorización de las actuaciones al corto plazo sin que existiese un marco estratégico plurianual de referencia, situación a superar en un contexto económico y presupuestario distinto.

I.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: CONCEPTO, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

La planificación estratégica en las organizaciones se dirige a la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario y de líneas de actuación para lograrlos, definiendo el camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y demandas del entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los servicios que proveen.

Cabe destacar que, como regla general, la Agencia Tributaria, al igual que las principales administraciones tributarias, siempre ha contado con una planificación estratégica, por lo que ahora, con el Plan Estratégico 2020-2023 se viene a subsanar la situación excepcional vivida en los últimos años a causa de la crisis.

Como antecedentes, en los últimos 15 años pueden citarse los siguientes instrumentos de planificación estratégica:

- Plan de Prevención del Fraude Fiscal 2005.
- Actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal 2008.
- Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social 2010.

A partir de estos antecedentes, en 2018 la Agencia Tributaria puso en marcha distintas líneas estratégicas plurianuales, que han sido reformuladas y completadas en 2019 para convertirse en un Plan Estratégico orientador de las actuaciones en los próximos años con los siguientes objetivos:

- Servir de instrumento clave de gestión y de apoyo en la toma de decisiones.
- Obtener una clara visión de lo que se quiere lograr y cómo, a medio y largo plazo.

- Adecuar la organización a los cambios y demandas del entorno económico, a nivel nacional e internacional, propiciando una reflexión de toda la organización sobre líneas estratégicas de actuación y medidas a medio plazo y largo plazo.
- Identificar prioridades de entre todas las líneas de actuación, medidas y actuaciones posibles.
- Asignar recursos humanos y técnicos (infraestructuras, sistemas de información) en alineación con las prioridades identificadas.
- Establecer líneas de actuación y medidas a medio y largo plazo, que trascienden y sirven de inspiración a la planificación operativa anual contempladas en el Plan Anual de Objetivos y en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero.

I.2. VARIABLES CONSIDERADAS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

Establecidas estas premisas, se considera que existen una serie de variables que aconsejan llevar a cabo la formulación de un Plan estratégico para el período 2020-2023. Entre estas variables, deben resaltarse los siguientes:

- Afluencia de nuevos datos en poder de la Agencia Tributaria por la puesta en marcha del Suministro Inmediato de Información y la nueva información recibida en los intercambios internacionales de información.
- Incremento de la información a disposición de los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En los próximos años es factible aumentar el número y la tipología de la información para la facilitación en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Implantación de nuevos medios de relación con los contribuyentes utilizando canales electrónicos. La alta tasa de penetración de los dispositivos electrónicos y móviles en la sociedad española habilita a explorar y profundizar en nuevas vías de interrelación con los contribuyentes.
- Complejidad creciente de las actuaciones defraudadoras: en una economía global como la española, la Agencia Tributaria ha de afrontar los nuevos retos que supone tener que actuar frente a actuaciones defraudadoras de gran complejidad.
- Retos que suponen los cambios en la economía derivados del fenómeno digital, el comercio electrónico, los nuevos modelos de negocio y la globalización.
- Creciente sensibilidad social frente al fraude.
- Mayor exigencia ciudadana de calidad en las actuaciones y de transparencia y rendición de cuentas.

- Posibilidad de combinar medidas preventivas de toda índole atendiendo a las experiencias internacionales que ponen de manifiesto la complejidad del fenómeno del fraude tributario, que no puede combatirse únicamente con medidas de control a posteriori.
- Creación de un nuevo modelo de asistencia con nuevos canales de comunicación.
- Potenciación e implantación de nuevas medidas dirigidas a evitar o limitar la posibilidad del fraude, actuando con carácter previo incluso a la presentación de las declaraciones tributarias e impulsando medidas que fomenten el cumplimiento voluntario.
- Maximización de la eficacia y la eficiencia de la lucha contra las modalidades de fraude más complejas, gracias a nuevas herramientas que se encuentran a disposición de la Agencia basadas en la utilización de nuevas tecnologías.
- Posible impacto del BREXIT, aspecto que dependerá del mecanismo de salida finalmente adoptado.

Todo ello ha de ser compatible con el máximo respeto a los derechos y garantías de los contribuyentes, la certeza jurídica y un modelo organizativo que impulse la transparencia y mejore la rendición de cuentas sobre actuaciones y resultados.

I.3. ASPECTOS NO CONSIDERADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

El Plan Estratégico constituye una reflexión de la Agencia Tributaria sobre sus compromisos, prioridades, líneas de actuación e indicadores de resultados.

Por tanto, se parte del marco normativo vigente, sin plantear medidas que trasciendan el propio ámbito de decisión de la Agencia Tributaria, como puedan ser las relativas a la estructura y regulación del sistema tributario, la normativa organizativa o procedimental que va más allá de sus propias facultades de auto-organización o el modelo territorial derivado del sistema de financiación vigente.

I.4. ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATÉGICO

La estructura del Plan estratégico 2020-2023 es la siguiente:

- Examen del entorno económico nacional e internacional y del entorno de desarrollo de la actividad de la Agencia.
- Evaluación de los medios humanos y materiales necesarios para desarrollar el Plan.
- Participación de los Servicios transversales de la Agencia.

- Análisis de la infraestructura ética, incluyendo el compromiso para el desarrollo formal de un código ético dirigido a todos los empleados.
- Establecimiento de los objetivos estratégicos a cumplir en el marco del Plan incluyendo un elenco de indicadores estratégicos para medir la evolución de la Agencia en el medio plazo.
- Determinación de los principales ejes vertebradores de actuación para el período, que incluyen proyectos y medidas de asistencia, prevención y control.
- Impacto del Plan por perfiles de contribuyentes y acciones y procedimientos aplicados por la Agencia.
- Alineación de los distintos instrumentos de **planificación** de manera que permitan realizar un seguimiento coherente de los objetivos operativos y priorizar las actuaciones más relevantes para la Agencia.

I.5. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

El Plan Estratégico se configura como un documento abierto, por lo que puede ser objeto de modificación en cualquier momento en función de nuevas necesidades y prioridades que puedan surgir en un entorno en el que los avances tecnológicos y los nuevos modelos de negocio están produciendo cambios permanentes y acelerados generando, a su vez, nuevos retos y oportunidades para las Administraciones tributarias.

Especial relevancia para el perfeccionamiento del Plan tendrá el análisis de las mejores prácticas internacionales siguiendo la metodología Tax Administration Diagnosis Assessment Tool (TADAT), promovida por el FMI y otros organismos internacionales. De igual forma, contribuirán a su mejora las opiniones y propuestas que se reciban de las organizaciones y agentes económicos y jurídicos que intervienen en la aplicación del sistema tributario, así como de los agentes sociales.

I.6. MISIÓN, VISIÓN Y VALORES

La Agencia Tributaria mantiene desde el momento de su creación por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, artículo 103, su Misión de *“ser un organismo público estatal de referencia por su eficacia y eficiencia, que promueva y asegure el cumplimiento del sistema tributario de forma equitativa, favoreciendo el desarrollo de la sociedad española”*.

La Visión de la Agencia Tributaria consiste en *“favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales”*. Para ello desarrolla dos líneas principales de actuación: por una parte, la prevención del fraude mediante la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para facilitar y minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias conjuntamente con el desarrollo de otras

actuaciones preventivas; y, por otra parte, la detección, regularización y, en su caso, sanción de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control. Ambas líneas de actuación constituyen las áreas básicas de su estrategia y requieren que la Agencia les asigne atención y recursos suficientes buscando un equilibrio adecuado dada la limitación de los medios humanos y financieros disponibles.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria se compromete, de acuerdo con su Misión y Visión, a aplicar de manera objetiva y con equidad el sistema tributario:

- Dando un tratamiento justo y equitativo a todos los contribuyentes, sin privilegios de ningún tipo.
- Adquiriendo un compromiso colaborativo con el conjunto de contribuyentes cumplidores y adoptando medidas para reducir la litigiosidad para alcanzar mayores cotas de seguridad jurídica.
- Apoyando el cumplimiento de los contribuyentes y, en particular, aquellos con menores recursos para la efectiva atención de sus obligaciones.
- Dedicando una especial atención a combatir el fraude fiscal de aquellos que cuentan con recursos y medios para tratar de evitar el pago, defraudando en detrimento del conjunto de la ciudadanía.

En cumplimiento de las funciones para la que fue creada, la Agencia Tributaria debe actuar con el máximo respeto a un conjunto articulado de valores de constante observancia, debidamente interiorizados y compartidos por quienes integran la organización y especialmente por su personal directivo. Entre ellos se encuentran todos aquellos principios que forman parte del código ético que figura en el estatuto del empleado público, y en particular los siguientes valores que deben presidir y regir su funcionamiento como institución y la de todos sus miembros:

- Honestidad e integridad.
- Objetividad y equidad.
- Respeto.
- Transparencia y confiabilidad.
- Responsabilidad y eficacia.
- Mejora continua.

II. ENTORNO

II.1. ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL

La estrategia española de Política Económica explicitada en el escenario macroeconómico incluido en la actualización del Plan Presupuestario 2020 refleja un entorno económico con un crecimiento del PIB real para 2019 del 2,1 por 100, del 1,8 por 100 en 2020 y del 1,7 por 100 en 2021 y 2022.

Tras unos años de fuerte crecimiento del empleo, las previsiones sobre su evolución indican que desde 2020 hasta 2023 continuará la tendencia positiva, que se situará ligeramente por encima del incremento del PIB. La tasa de crecimiento en 2019 fue del 2,3 por 100 y se prevé que se desacelere tres décimas en 2020, hasta el 2% e irá moderándose hasta el 1,8 por 100 en 2022.

Asimismo, la actualización del Plan Presupuestario fija una senda de consolidación fiscal para el ejercicio 2020 con el objetivo de cerrar con un déficit del conjunto de las Administraciones del 1,7 por 100.

Por su parte, el Programa Nacional de Reformas de 2020, además de la mejora de la eficiencia del sector público, fija como ejes vertebradores entre otros la sostenibilidad fiscal y el crecimiento inclusivo.

Igualmente resulta destacable el incremento de la Recaudación bruta y líquida de los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria, que se ha situado en 2018 y 2019 en entornos superiores a los de 2007, ejercicio previo a la crisis económica a la que hizo frente nuestro país.

II.2. ENTORNO PRESUPUESTARIO

Como se indica con anterioridad, la caída de ingresos provocada por la crisis y las dificultades para recuperar la recaudación orientaron las actuaciones a la obtención de resultados en el corto plazo, sin que existiese un marco estratégico plurianual de referencia. Cabe observar que en el período de 10 años que siguió al desplome recaudatorio de los años 2008 y 2009, solo en 2010 se superó la previsión de ingresos tributarios del ejercicio, con un cumplimiento de dicha previsión del 102,7%, mientras que en 2012 se cumplieron las previsiones en un 99,9%.

En 2018 los ingresos gestionados por la Agencia Tributaria alcanzaron 208.685 millones de euros, un 99,4% de la estimación presupuestaria para el ejercicio, lo que supone una desviación negativa respecto de las previsiones de 1.330 millones, cifra que podía haberse reducido, incluso anulado, si no se hubiesen acelerado las devoluciones respecto del año anterior. Así, en 2018 las devoluciones tributarias aumentaron un 5,9%

respecto de 2017, siendo especialmente significativo el incremento de las devoluciones en el último trimestre del año, 1.233 millones por encima de las practicadas en el último trimestre del año anterior, con un aumento solo en el mes de diciembre de 572 millones. Si en el último trimestre del año se hubiese seguido el mismo ritmo de devoluciones que en 2017 el porcentaje de cumplimiento de las previsiones hubiera sido del 99,9%.

En 2019 la recaudación gestionada por la Agencia Tributaria superó la previsión de 210.015 millones de euros incluida en el Presupuesto de 2018 prorrogado a 2019, aunque el fuerte incremento de las devoluciones, que alcanzan el mayor importe de la serie histórica, unido a la desaceleración de las tasas de crecimiento de la economía respecto de las registradas en 2018, van a situar los ingresos netos logrados en 2019 por debajo de la cifra prevista en el no aprobado proyecto de Presupuestos para 2019.

Siendo las previsiones continuistas para 2020, nos encontramos en un entorno económico y recaudatorio que, sin perjuicio de seguir prestando la debida atención a la obtención de resultados en el corto plazo, aconseja el establecimiento de un marco estratégico plurianual para la Agencia Tributaria orientado a la mejora del cumplimiento voluntario en el medio y largo plazo, lo que implica tanto la potenciación de la prevención del fraude y de la información y asistencia a los contribuyentes como el reforzamiento de las actuaciones para la detección y regularización del fraude.

II.3. ENTORNO INTERNACIONAL

Desde esta perspectiva, hay que subrayar la creciente preocupación y aumento del compromiso de la lucha contra el fraude por organizaciones de las que España forma parte. La Comisión Europea, atendiendo a una petición del Consejo Europeo, presentó en 2012 un Plan de Acción para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscal con un conjunto de iniciativas que es preciso desarrollar a medio y largo plazo con las que España está fuertemente comprometida.

La colaboración con otros Estados constituye otro factor estratégico del control tributario, a través del desarrollo de los acuerdos bilaterales de intercambio automático de información firmados con otras Administraciones Fiscales en el marco de los modelos de intercambio automático de la OCDE, la colaboración para la erradicación del fraude cometido en el Impuesto sobre el Valor Añadido por medio de falsos operadores, la asunción de los controles bilaterales propuestos por otros Estados (cuando de ellos derive la verificación de sujetos pasivos relevantes domiciliados en España), o la formulación de propuestas para la práctica de controles multilaterales, incluidas inspecciones conjuntas, cuando resulte conveniente para el adecuado control de los grupos transnacionales.

Asimismo, destaca la participación activa de España en los distintos grupos de trabajo creados en el marco del proyecto sobre “Erosión de las bases imponibles y desviación

de beneficios” (BEPS, en sus siglas inglesas: “Base Erosion and Profit Shifting”) para el estudio de diferentes líneas de actuación orientadas a la lucha contra la utilización de estructuras de planificación fiscal internacional que permiten reducir las bases imponibles declaradas en aquellos territorios en los que se produce la generación de valor.

Los trabajos de la OCDE en el marco del Proyecto BEPS, referidos a la Economía Digital, tienen actualmente continuación dentro del Marco Inclusivo y de los trabajos del Grupo de Trabajo 2 (WP2) en relación con los retos fiscales que resultan de la digitalización. Tales trabajos en los que toma parte la Administración Tributaria española tratan de alcanzar desde un ámbito multinacional una solución común al problema de la deslocalización de las empresas y de la falta de tributación en aquellos países en los que se realizan la mayor parte de las ventas. El compromiso de la comunidad internacional con el problema es sólidamente secundado por España en orden al cambio de las reglas internacionales para el reparto internacional de las Bases Imponibles de las Empresas Multinacionales, por lo que es probable una propuesta única en el curso de los próximos años.

Resulta también trascendente el impulso del Acuerdo entre el Reino de España y los Estados Unidos de América para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de la Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras (FATCA, en sus siglas inglesas: “Foreign Account Tax Compliance Act”), que permite desde 2015 el efectivo intercambio automático de información de cuentas financieras con los Estados Unidos de América y, desde 2016, el desarrollo del modelo CRS (“Common Reporting Standard”) referente también al intercambio automático de información financiera y titularidad de cuentas en este caso en el ámbito de la OCDE.

Sobre las bases anteriores se suscribió el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras, adoptándose en la Unión Europea el CRS mediante la Directiva 2014/107/UE de modificación de la Directiva 2011/16/UE de cooperación administrativa. Todo ello contribuirá a reordenar y mejorar el tratamiento de la información disponible sobre cuentas financieras, movimientos de divisas y operaciones en el extranjero, ya sean relacionadas con residentes como con no residentes.

Todas estas actuaciones confirman la existencia de un contexto internacional en el que la lucha contra el fraude se ha convertido en piedra angular de la estrategia seguida por la mayoría de los Estados y, en este sentido, conviene destacar y tener presentes las Directivas comunitarias sobre intercambio de información obligatorio, en especial las relativas a la información país por país, los “tax rulings” y los mecanismos de planificación fiscal (DAC6). Además, dichos intercambios también se producen con los países del marco inclusivo BEPS en virtud de los compromisos de España con el informe BEPS 2015, en particular, las Acciones 5 y 13.

Adicionalmente, en el ámbito cooperativo, la Agencia Tributaria participa en la iniciativa ICAP (International Compliance Assurance Program) y considera la firma de Acuerdos Previos de Valoración bilaterales o multilaterales como una línea de trabajo a potenciar.

En la primera reunión plenaria de la Tax Administration European Union Summit (TADEUS), celebrada en septiembre de 2019, se señalaron como principales retos de las administraciones tributarias los siguientes:

- a. La economía digital y la digitalización de las administraciones tributarias.
- b. La generación de confianza entre los contribuyentes y las administraciones tributarias y la mejora del cumplimiento fiscal promoviendo la certeza jurídica y la gestión de los riesgos fiscales.
- c. La implementación de la normativa de la Unión Europea.
- d. La gestión de los sistemas tecnológicos y los recursos materiales.
- e. La gestión de los recursos humanos y sus habilidades.
- f. La mejora de los resultados operativos y de la rendición de cuentas.
- g. La coordinación en los foros internacionales de la posición de las administraciones tributarias nacionales de los países de la Unión Europea.

También cabe destacar la gran actividad internacional desarrollada por la Agencia Tributaria en materia de Impuestos Especiales y del sistema aduanero, como consecuencia de que los primeros son impuestos armonizados a nivel de la Unión y la materia aduanera es competencia exclusiva de la Unión Europea, lo que obliga a la Agencia a participar en representación de España en múltiples reuniones de las instituciones de la Unión Europea o las que se derivan de los acuerdos internacionales en materia aduanera.

Asimismo, en el ámbito del comercio internacional y de forma análoga al control tributario, la Agencia Tributaria realiza un gran esfuerzo en la lucha contra el fraude aduanero que afecta a los intereses financieros de España y de la UE y en la lucha contra la delincuencia en este ámbito. El papel que desempeñan las aduanas en el ámbito de la seguridad es especialmente relevante a la hora de impedir que las organizaciones terroristas transfieran sus fondos y de dismantelar sus fuentes de ingresos, tal como se reconoce en el Plan de acción de la Comisión Europea para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo. A este respecto, resulta esencial la mejora del intercambio de información.

El entorno internacional también puede quedar condicionado por el efecto del BREXIT y la decisión sobre el mecanismo de salida, aspecto que podría tener impacto en la actuación de la Administración Tributaria española en un futuro próximo.

Por todo ello, la cooperación y asistencia mutua tanto con los países de la UE y con terceros países resulta esencial, aplicando los distintos instrumentos jurídicos disponibles y promoviendo nuevos Acuerdos con terceros países para intensificar la cooperación con los mismos.

II.4. ENTORNO DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD DE LA AGENCIA

A. Actividad interna de la Agencia

En el contexto de la situación económica experimentada en el último decenio, la Agencia Tributaria ha realizado una apuesta decidida por avanzar aún más en la utilización intensiva de las nuevas tecnologías, ámbito respecto al que se ha convertido en un referente mundial, y que le ha permitido, junto con otras medidas organizativas y de planificación, continuar trabajando con un muy alto nivel de eficiencia a pesar de la reducción experimentada en su plantilla durante estos años, como se señala a continuación.

El análisis de la evolución de sus efectivos desde 2009, en términos absolutos, pone de manifiesto una progresiva tendencia a la baja en el número total de los mismos. En los últimos años, las plazas asignadas a la Agencia Tributaria en las respectivas Ofertas de Empleo Público han permitido reponer parcialmente su pérdida de efectivos, dado que las jubilaciones han crecido sustancialmente. No obstante, a pesar de ello, los 25.400 efectivos al inicio de 2020 suponen una disminución de más de dos mil respecto de los existentes a finales de 2008.

En términos relativos, la optimización de los medios disponibles y la especialización ha permitido hacer frente los nuevos retos y, especialmente, a la realización de tareas cada vez más complejas.

Por otra parte, como se ha indicado, la Agencia Tributaria siempre ha estado a la vanguardia en la utilización de nuevas tecnologías y esta circunstancia ha experimentado un impulso muy relevante en los últimos años con el desarrollo de nuevas herramientas de selección, obtención y tratamiento de la información y de utilización de inteligencia artificial para la realización de las actuaciones de información y asistencia a los contribuyentes. Todo ello permite afrontar las nuevas líneas estratégicas de actuación para los próximos años sin necesidad de realizar, en un primer momento, grandes cambios organizativos. Resulta necesario avanzar en los procesos ya iniciados de regionalización y nacionalización de determinadas funciones y competencias para mejorar la eficiencia de las actuaciones de la Agencia, por lo que estas medidas se han incluido como líneas de actuación preferente. Así, por ejemplo, se han nacionalizado competencias en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de No Residentes y se está trabajando en la creación de una Oficina Nacional de Gestión Aduanera.

B. Percepción social del fraude

Además, no se puede ignorar que el fraude fiscal constituye una clara preocupación para los ciudadanos. Según el estudio “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2018” del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), un 52% de los encuestados responden que el fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto. Por otra parte, un 27% considera que el fraude fiscal ha empeorado bastante en la última década y un 34% que ha aumentado algo en dicho período.

El estudio del CIS “Opinión pública y política fiscal” de 2019 corrobora la existencia de una clara preocupación social por el fraude fiscal: un 49,5% considera que existe mucho fraude y un 41,7% que existe bastante.

En cualquier caso, estas cifras hay que ponerlas en perspectiva, puesto que las respuestas son notablemente diferentes cuando se pregunta a los ciudadanos por su propio comportamiento fiscal o el de su entorno. Así, según el CIS, cuando se pregunta a los ciudadanos si los españoles son conscientes y responsables respecto de sus obligaciones fiscales, el 54,2% considera que lo son poco o nada, mientras que cuando se les pregunta por sí mismos el porcentaje de quienes no se consideran responsables o lo son en escasa medida cae al 9,3 %.

De igual forma, cuando se pregunta a los ciudadanos por la tolerancia del fraude en su entorno, un 12,8% de los que responden expresamente a la cuestión consideran que existe tolerancia en su ámbito familiar frente a un 57,9% que responden que no la hay (un 16,7% contestan que depende). En el caso de su círculo de amigos, consideran que existe tolerancia en un 15% de los casos frente a un 50,1% que responden que no (depende es la contestación del 18,6%). Y en el caso de los vecinos, entienden que existe tolerancia con el fraude en el 13,3% de los casos mientras que el 40,7% lo niega (el 17% responde que depende).

Esta visión sesgada del fraude, cuya percepción de existencia es inversamente proporcional a la proximidad al interesado del colectivo por el que se le pregunta, también se produce cuando se efectúa el análisis en los distintos sectores de actividad. Así, cuando el IEF pregunta a ciudadanos con diferentes ocupaciones si defraudar es algo habitual o sistemático en el colectivo del que forman parte, la respuesta es positiva tan solo en un 2% de los casos cuando se trata de agricultores, en un 3% para los asalariados y en un 18% para los profesionales. Solo en el caso de los empresarios el porcentaje de percepción del fraude es notoriamente superior: un 51%. Por supuesto, estos porcentajes son superiores cuando son personas de otros colectivos las que valoran el comportamiento fiscal de colectivos distintos al suyo.

En cualquier caso, aunque estos sesgos no pueden ser ignorados, la percepción de la existencia de fraude es alta, motivo por el cual, según el CIS, un 59,6% de los encuestados consideran insuficientes los esfuerzos que realiza la administración frente

al fraude (un 45,5% entiende que se realizan pocos esfuerzos y un 14,1% que muy pocos esfuerzos). Ello es compatible con que el 49,9% y el 40,4%, respectivamente, de los encuestados por el IEF se consideren muy o bastante de acuerdo con el hecho de que la Hacienda Pública desempeña una función esencial para la sociedad y con una alta valoración de los servicios tributarios (un 2,9 sobre 4).

Lo que resulta especialmente preocupante es que un 7,2% de los ciudadanos consideren que el fraude es algo consustancial a los impuestos y todo el mundo tiende a ello, mientras que un 21,6% entiende que determinadas circunstancias de la vida de una persona o una empresa pueden justificar un cierto fraude para salir adelante. Sin embargo, un 71,2% considera que el fraude no se puede justificar en ningún caso.

Estos datos procedentes de la encuesta de la encuesta del IEF tienen cierta correlación con las respuestas que obtiene el CIS cuando pregunta qué sienten los encuestados cuando otra persona alude públicamente al hecho de haber realizado conductas defraudatorias: un 1,2% manifiestan sentir admiración o envidia y un 26,1% indiferencia o desinterés.

Cabe recordar que, como veíamos antes, un 9,3 % de los encuestados se consideran a sí mismos como poco o nada conscientes y responsables fiscalmente y entre un 12,5% o 33% responden que en su entorno existe cierta tolerancia al fraude.

En consecuencia, combinando los datos anteriores, puede estimarse que entre un 7% y un 9% de los contribuyentes muestran clara propensión al fraude, mientras que en un intervalo entre el 12,5% y el 33% existe cierta tolerancia o se ve el fraude ajeno con indiferencia.

Estas cifras ponen de manifiesto la necesidad de contar con una estrategia integral contra el fraude, comenzando por la educación cívico-tributaria y acciones que busquen reforzar la conciencia fiscal de los españoles, sin descuidar la prevención y la información y asistencia, puesto que la mayoría de los ciudadanos quiere cumplir, y, por supuesto, con medidas que refuercen el control tributario y la lucha contra el fraude frente a quienes no cumplen con sus obligaciones.

C. Seguimiento de la evolución del cumplimiento voluntario y medición del fraude fiscal

Por otra parte, puesto que, aun con los sesgos expuestos, existe una alta percepción de la existencia de fraude, cabe plantearse si tal percepción concuerda con la realidad.

A este respecto, hay que considerar que el cumplimiento voluntario es el principal factor a considerar en la aplicación del sistema tributario.

Y para evaluar su evolución caben dos enfoques: determinar la brecha de cumplimiento (tax gap) para observar su comportamiento en el tiempo o, alternativamente, comparar la evolución de las magnitudes tributarias más significativas con la evolución de las

magnitudes macroeconómicas más directamente relacionadas con aquellas para, de forma indirecta, determinar si el cumplimiento tributario mejora en el tiempo, opción por la que ha optado la Agencia Tributaria.

En cualquier caso, antes de entrar en este análisis, cabe advertir que la Agencia Tributaria realiza, también, el seguimiento de las iniciativas internacionales que miden el tax gap y otros indicadores relacionados, como pueda ser la economía sumergida.

Por lo que se refiere al tax gap, el estudio internacional de referencia es el que elabora CASE para la Comisión Europea en relación con la brecha fiscal en el IVA¹. El concepto de tax gap al que nos referimos es el que refleja el diferencial entre la recaudación que idealmente se debería obtener por el impuesto y la que realmente se obtiene a causa de la existencia de fraude, elusión, diferencias interpretativas entre los criterios interpretativos que aplica la administración y los que aplican los contribuyentes, errores y situaciones de insolvencia. Por tanto, no se incluye en este concepto el denominado policy gap o brecha recaudatoria que se origina por la aplicación de exenciones, tipos reducidos u otros incentivos fiscales previstos en la normativa reguladora del impuesto.

Es importante destacar que el estudio mencionado trasciende lo académico, puesto que está sirviendo de base para la adopción de medidas normativas en la Unión Europea. Así, la Directiva 2018/2057, de 20 de diciembre de 2018², permite a determinados Estados aplicar determinadas medidas normativas en función del volumen de su tax gap. En los tres últimos estudios publicados, relativos a 2015, 2016 y 2017, se estima que la brecha fiscal en el IVA español se situaba en el 4%, en el 3% y en el 2%, respectivamente, en los años citados, el porcentaje más bajo después de Suecia, Luxemburgo y Chipre entre los 28 Estados Miembros y, claramente, por debajo de la media aritmética y de la mediana de la Unión Europea que en 2017 se situaba respectivamente, en el 11,2% y en el 10,1%. Aunque este estudio presenta cierta volatilidad entre ejercicios, cabe destacar que en el caso español el promedio de la brecha fiscal en el período 2014-2017 se sitúa en el 4,25% y la tendencia es descendente.

Mucho más controvertidos son los estudios sobre el tamaño de la economía sumergida, los cuales plantean importantes problemas metodológicos, hasta el punto de que los principales organismos internacionales aprobaron en 2006 un comunicado conjunto³ advirtiendo de sus limitaciones y de los riesgos que conlleva su uso con fines políticos o mediáticos. Además, en ocasiones se presentan cifras muy llamativas que responden

¹ El último publicado: Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2019 Final Report. TAXUD/2015/CC/131.

² Su denominación completa es Directiva (UE) 2018/2057 del Consejo, de 20 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común de IVA, en lo que respecta a la aplicación temporal de un mecanismo generalizado de la inversión del sujeto pasivo a los suministros de bienes y a las prestaciones de servicios por encima de un umbral determinado.

³ Declaración de 2006 del Working Group on National Accounts (ISWGNA), constituido por la OCDE, Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Comisión Europea.

en buena medida a inconsistencias entre las magnitudes utilizadas para su determinación. De hecho, cuando algún organismo internacional decide publicar alguno de estos estudios y se introducen las debidas cautelas y ajustes metodológicos para evitar duplicidades y sobreestimaciones los resultados se moderan significativamente. Así, Schneider, en un estudio realizado para el FMI⁴, estima el tamaño de la economía sumergida en España en el 11,2% del PIB, muy por debajo de otras estimaciones anteriores de este mismo autor.

Adicionalmente, interesa aclarar que constituye un claro error de concepto aplicar el porcentaje que representa la presión fiscal sobre el PIB a la cifra estimada de economía sumergida para de esta forma calcular la recaudación que se lograría si se consiguiera su conversión en economía formal. En la economía sumergida se incluyen actividades ilegales de imposible transformación en economía oficial, actividades de subsistencia difícilmente viables si se regularizaran, ingresos que nunca tributarían considerando la existencia de mínimos exentos e incentivos fiscales y, además, en ocasiones se pagan impuestos incluso desarrollándose actividades ocultas (por ejemplo, el IBI), todo ello lleva a algunos autores⁵ a considerar que solo un 60% de la economía sumergida es susceptible de generar ingresos tributarios si se regularizase (en el caso español lo sería en un importe equivalente al 6,7% del PIB si partimos del cálculo de Schneider anteriormente mencionado).

Aplicando a este último porcentaje el 35,2% que representa la presión fiscal sobre el PIB, se podría estimar que el coste recaudatorio que representa la economía sumergida se sitúa en el entorno del 2,36% del PIB. Cabe observar que la Agencia Tributaria gestiona aproximadamente el 50% de los ingresos tributarios totales del país⁶, por lo que se puede estimar que el margen sobre el que la Agencia puede actuar por lo que se refiere a los incumplimientos fiscales derivados de la existencia de economía sumergida se sitúa en torno al 1,18% del PIB, es decir, en torno a 14.160 millones.⁷

⁴ Shadow economy around the world: what do we learn over the last 20 years. Medina and Schneider. FMI. Working Paper 18/17. Enero de 2018.

⁵ Reflexiones sobre el fraude fiscal y el problema de las estimaciones. 20 propuestas para reducirlo. Consejo General de Economistas. Junio de 2017.

⁶ Hay que tener en cuenta que forman parte de los ingresos tributarios totales las cotizaciones sociales, los tributos recaudados por las Haciendas Forales, los tributos autonómicos y locales gestionados por los entes territoriales y las tasas y otros tributos considerados a efectos de determinar la presión fiscal del país. Así, de los 402.060 millones considerados por Eurostat como ingresos tributarios obtenidos por España en 2017, 193.951 fueron gestionados por la Agencia Tributaria, un 48,2%.

⁷ Si los cálculos se efectúan a partir del 4,25% de media que representa la brecha fiscal en el IVA en el período 2014 – 2017, últimos 4 años con información disponible y teniendo en cuenta que el período de prescripción comprende precisamente ese número de años, el importe regularizable anual en el IVA por la Agencia Tributaria se situaría en 3.000 millones, lo que significaría 9.000 millones regularizables si se extrapolasen los resultados al conjunto de los tributos que gestiona la Agencia Tributaria, considerando que el IVA representa un tercio de la recaudación anual total gestionada por la Agencia. Con el último dato disponible, una brecha fiscal del 2% en 2017, el importe regularizable sería inferior a 4.500 millones. Si se toma el porcentaje que los estudios sobre el contrabando de cigarrillos estiman para España, lo que supone tanto como considerar que la brecha fiscal en este producto tradicionalmente muy afectado por el contrabando son extrapolables al resto de bienes y servicios, en 2018 la brecha se sitúa en un 4,3% según KPMG (Project Sun), frente a un 8,6% media de Unión Europea, estimación realizada a partir de los datos de la encuesta de IPSOS sobre paquetes de cigarrillos vacíos y otras fuentes de información. En tal caso el importe regularizable se situaría también en el entorno de 9.000 millones. Si el cálculo se efectúa con la media de los últimos

Además, la Unión Europea ha publicado un estudio⁸ sobre la riqueza offshore y su coste recaudatorio para los Estados Miembros estimando que, en el caso de España, los bienes y derechos situados en dichos territorios pueden ser valorados en 102.000 millones de euros. Ese importe representa un 8,7% del PIB, porcentaje por debajo de la media de la Unión Europea, que se sitúa en el 9,7%, coincidiendo el porcentaje español con el de Reino Unido y siendo inferior al estimado para Francia o Alemania. Según el estudio, el coste recaudatorio anual de estos bienes y derechos ocultos se estima para España en 3.190 millones, un 0,3% del PIB, por debajo del 0,33% de media de la Unión Europea.

En cualquier caso, no cabe poner en relación esta estimación con los resultados de control que obtiene la Agencia Tributaria en un ejercicio determinado, puesto que estos incluyen regularizaciones por diversos motivos (no solo relacionados con actividades, operaciones, bienes o rentas ocultas, que es a lo que se refieren las estimaciones comentadas en los párrafos anteriores). Además, en muchos casos, se refieren a declaraciones de ejercicios anteriores a aquel en el que se produjo el ingreso provocado por la actuación de control o la minoración de la devolución correspondiente.

Por último, hay que señalar que los estudios sobre el tax gap o la economía sumergida tienen una utilidad relativa para la planificación de las actuaciones puesto que la medición solo es posible a posteriori, en ocasiones con gran retraso. Por ejemplo, en Estados Unidos el último estudio publicado sobre el tax gap en 2019, se refiere a los ejercicios 2011-2013⁹. Por este motivo, es excepcional que los países de nuestro entorno incluyan referencias a la reducción del tax gap en sus instrumentos de planificación¹⁰.

En este sentido, las estimaciones anteriores son una simple referencia para ilustrar que el coste recaudatorio de la economía sumergida y de los bienes y derechos ocultos sigue siendo elevado en España, puesto que el verdadero propósito de la Agencia Tributaria no es su cuantificación sino identificar las principales bolsas de fraude relacionadas con la economía sumergida y la ocultación de rentas, transacciones, bienes o derechos para actuar sobre ellas con medidas, como las que se describen más adelante, orientadas a fomentar el cumplimiento voluntario, prevenir incumplimientos y detectar y regularizar fraudes mediante la explotación sistemática de la información, la detección de movimientos de dinero en efectivo que reflejen operaciones, bienes o rentas no

cuatro años, un 5%, el importe regularizable llegaría a 10.500 millones. Como puede verse todas estas estimaciones son inferiores a la efectuada tomando como punto de partida para los ajustes el dato publicado por el FMI.

⁸ Estimating International Tax Evasion by Individuals. Working Paper N° 76-2019. Las estimaciones se refieren al año 2016.

⁹ IRS. Research, Analysis and Statistics. Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates For Tax Years 2011 – 2013.

¹⁰ Los informes de la OCDE Tax Administration 2015 y 2017. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies ponen de manifiesto que de 55 países analizados no superan el 25% los que hacen públicos estudios sobre el tax gap y solo 4 de ellos incorporan objetivos específicos cuantificables en sus instrumentos de planificación para su reducción.

declaradas o la regularización de los incumplimientos efectuados con la utilización de software que permite la supresión o modificación de ventas en los registros de las actividades económicas, todo ello en el marco de una estrategia global para la prevención y el control del fraude fiscal y de los incumplimientos tributarios en general.

En atención a todas las limitaciones expuestas y sin perjuicio del seguimiento de los estudios internacionales de referencia¹¹, la Agencia Tributaria ha decidido centrar su esfuerzo en la medición de la evolución del cumplimiento voluntario, puesto que a lo largo del ciclo económico es fundamental que los indicadores tributarios, especialmente la evolución de los impuestos devengados y de las bases imponibles agregadas, sea más favorable que la evolución de las magnitudes macroeconómicas agregadas directamente relacionadas con ellos, aspecto clave en el que se incidirá de nuevo al exponer los indicadores estratégicos plurianuales que se consideran más relevantes para el seguimiento de la actividad y resultados de la organización.

D. Dirección por objetivos e indicadores de resultados

Por otro lado, la Agencia Tributaria, desde sus orígenes, apostó por un modelo de gestión basado en la dirección por objetivos, pionero en el ámbito de la Administración Pública, que ha sido un elemento clave en su mejora.

Este modelo de dirección por objetivos ha supuesto que tradicionalmente la forma de valorar la actuación de la Agencia haya estado muy vinculada a los resultados de lucha contra el fraude que, generalmente de forma anual, se hacen públicos.

La Agencia Tributaria en los últimos seis años ha obtenido unos resultados excepcionales derivados de las actuaciones de control que han superado los 80.000 millones de euros.

Estos resultados ofrecen una cuantificación de las actividades de control de la Agencia atendiendo a un criterio de caja, pero no deberían ser considerados como el principal factor que mida su desempeño.

Ello es así porque cualquier sistema de seguimiento que se base en la suma acrítica de resultados cuantitativos de todo tipo y cuyo importe global pueda estar condicionado por resultados extraordinarios poco representativos de la actividad principal de la Agencia Tributaria, no solo no reflejará de forma adecuada la actividad de la organización sino que, además, puede entenderse erróneamente como un incentivo a la obtención de resultados en el corto plazo en detrimento de la realización de actuaciones preventivas o comprobaciones de mayor complejidad y duración. Por tanto, esta forma de seguimiento exclusivamente cuantitativa debe ser superada.

¹¹ La OCDE ha constituido un grupo de trabajo sobre metodologías para el cálculo de la economía sumergida, el cual también está siendo objeto de seguimiento por la Agencia Tributaria por el interés en profundizar en el conocimiento de este fenómeno.

Veamos en detalle los problemas detectados, partiendo de los datos de 2018, último ejercicio del que se disponen de datos definitivos:

En primer lugar, hay que matizar la afirmación de que la cifra anual de resultados de control corresponda exclusivamente con los resultados obtenidos por la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude, en particular si se considera el término fraude en su sentido más usual, es decir, como la realización de comportamientos negligentes o deliberadamente contrarios al ordenamiento jurídico que sean susceptibles tanto de regularización como de sanción.

Cabe recordar que en el ámbito tributario las infracciones se cometen a título de simple negligencia, por tanto, son sancionables no solo las conductas dolosas, intencionales o deliberadas, sino también las infracciones cometidas por simple negligencia. Por tanto, si los resultados anuales de control se correspondieran en su totalidad o en gran parte con fraudes descubiertos y regularizados, el peso de las sanciones por comportamientos dolosos o negligentes respecto de los resultados globales deberían ser elevados, ya que éstos, en muchos casos, acarrearán multas proporcionales al importe regularizado. Sin embargo, los importes recaudados en concepto de sanciones tributarias representaban apenas 231 millones de euros frente a los 15.089 millones de resultados globales de control, un residual 1,5% del total. Ni siquiera si se pone en relación el importe de las sanciones impuestas con los ingresos derivados de regularizaciones la cifra es relevante, puesto que éstos sumaban 7.011 millones, descontando de los 8.015 millones que se recaudaron por regularizaciones a ingresar el importe de las propias sanciones, los intereses de demora o los recargos.

En segundo lugar, los propios importes globales que se computan en los resultados de control anuales también deben ser analizados en profundidad.

Históricamente, dichos resultados se han calculado a partir de la recaudación obtenida por la Agencia Tributaria mediante sus actos de liquidación y de gestión recaudatoria, cifra global que determina la llamada base de cálculo, la cual permite calcular el importe máximo de la generación de crédito que cada año es susceptible de incrementar el presupuesto inicial asignado a la Agencia Tributaria. En la actualidad el 5% de la recaudación que conforma la base de cálculo es susceptible de generar crédito, aunque en ningún ejercicio se ha hecho uso pleno de dicha facultad. Así, en 2018 la generación de crédito potencial fue de 528 millones, pero tan solo se generó crédito por 294 millones.

En los primeros años de existencia de la Agencia Tributaria tan solo los ingresos derivados de actos de liquidación y los de gestión recaudatoria formaban parte de la base de cálculo, pero más adelante se incluyeron en ésta las minoraciones de devoluciones, es decir, las regularizaciones practicadas sobre declaraciones tributarias con solicitud de devolución que eran minoradas total o parcialmente mediante el correspondiente acto de liquidación. Cabe destacar que, en el caso de las devoluciones,

la existencia de resultados extraordinarios es más frecuente que en las declaraciones a ingresar puesto que en ocasiones se presentan declaraciones a devolver improcedentes por montos muy elevados, cuya regularización origina resultados, asimismo, muy elevados.

A pesar de este condicionante, es importante subrayar que continuaba existiendo identidad total entre los resultados de control anuales presentados por la Agencia Tributaria y su sistema de financiación vía generación de crédito.

Sin embargo, con posterioridad se añadieron a los resultados anuales, que no a la base de cálculo, otros importes como los derivados de las autoliquidaciones inducidas por la Agencia Tributaria mediante requerimientos o los ingresos de los expedientes judicializados.

Y también se incluyeron los ingresos obtenidos mediante autoliquidaciones extemporáneas de todo tipo con independencia de que no existiera una actuación administrativa previa acerca del contribuyente que las presentaba.

Posteriormente, se incluyeron, además, las minoraciones practicadas sobre devoluciones solicitadas mediante rectificaciones de autoliquidaciones, en algunos casos por importes multimillonarios como en el procedimiento relativo al Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (el denominado “céntimo sanitario”).

De todo ello se desprenden cuatro consecuencias:

- El sistema de medición de los resultados de control anuales se ha ido separando cada vez más de la base de cálculo reduciendo su correlación con el sistema de financiación de la Agencia Tributaria.
- Las cifras que se computan en la actualidad proceden de actuaciones muy diversas y su suma indiscriminada no refleja suficientemente el resultado del trabajo de la organización.
- Los cambios sucesivos efectuados en el sistema de cómputo de los resultados complican las comparaciones entre ejercicios.
- El peso de los resultados extraordinarios como consecuencia de alguno de estos cambios se ha convertido en la principal explicación de las variaciones al alza o a la baja en los últimos ejercicios.

Por otra parte, a pesar de que cada vez se han ido computando más partidas, algunas actuaciones muy relevantes realizadas por la organización no están incluidas en los resultados de control que se presentan anualmente, en particular las siguientes:

- El peso de los créditos fiscales pendientes de aplicar procedentes de ejercicios anteriores ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Por tanto, las

regularizaciones de bases imponibles negativas, de créditos fiscales en base o cuota pendientes de aplicar o de cuotas a compensar, aunque no se traduzcan en liquidaciones a ingresar o en minoraciones de devoluciones, constituyen una actividad de control indispensable. En 2018 el importe regularizado, calculado en términos de cuotas tributarias, derivado de estas actuaciones se estima en 3.303 millones. Si estas regularizaciones no se hubieran practicado, es evidente que en el futuro se hubieran traducido en menores ingresos o mayores devoluciones.

- El sistema de Acuerdos Previos de Valoración (APAS, en inglés) permite asegurar bases imponibles, reforzando la certeza jurídica en la aplicación del sistema tributario tanto para el contribuyente como para la Administración Tributaria. Con ello se evitan controversias futuras en ámbitos tan complejos desde el punto de vista probatorio como las valoraciones en los casos de aplicación de precios de transferencia en operaciones intragrupo transfronterizas. Solo en 2018 el sistema de APAS aseguró bases por un importe estimado de 2.950 millones.
- Las campañas preventivas realizadas por la Agencia Tributaria mediante alertas y avisos, tanto en las campañas de los impuestos como mediante cartas de comunicación enviadas a los contribuyentes, no solo favorecen regularizaciones extemporáneas (computándose los ingresos extemporáneos entre los resultados de control) sino también que los contribuyentes declaren mejor en el futuro. Sin embargo, este aumento de los ingresos derivado de las mejoras en el comportamiento fiscal de los contribuyentes no se incluye en los resultados anuales de control. Cabe recordar, a título de ejemplo, que en el IRPF solo las campañas de avisos sobre arrendamientos inmobiliarios han provocado un aumento de bases imponibles de 2.632 millones en cuatro años (IRPF de 2015 a 2018), 314 millones acumulados en términos de cuota.
- El sistema de análisis de riesgos de las declaraciones aduaneras con carácter previo al despacho previene conductas tendentes a la declaración de datos para reducir la tributación. Al margen del efecto recaudatorio directo que puede derivar de un control previo en el que se detecte alguna irregularidad, en gran número de casos los operadores corrigen sus errores en las siguientes operaciones de importación, con la consiguiente mejora del cumplimiento voluntario.
- Las multas derivadas de delitos contra el contrabando no se incluyen en los resultados globales de la Agencia.
- Las actuaciones de control que finalizan con regularizaciones también tienen por objeto que el contribuyente declare mejor en el futuro. Así, exceptuando las sociedades y grupos adscritos a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes (en los que se produce una gran variabilidad de resultados entre años debido a la internacionalización y a reestructuraciones empresariales que dificultan que las comparativas entre ejercicios sean homogéneas), los contribuyentes

inspeccionados en 2015 incrementaron sus ingresos en los tres años posteriores al año en el que fue practicada la regularización en un 25,6% respecto de lo que venían declarando en los tres años anteriores, siendo el crecimiento medio de los ingresos tributarios entre dichos períodos para el conjunto de los contribuyentes claramente inferior: de un 12,6%. Adicionalmente, los contribuyentes incluidos en las 16 mayores operaciones de investigación coordinadas a nivel nacional incrementaron sus operaciones declaradas en el IVA en los ejercicios posteriores en 1.100 millones, un 36%, triplicándose sus cuotas por el impuesto.

- Las solicitudes de rectificación de autoliquidaciones para obtener la devolución de lo tributado en el IRPF por la prestación por maternidad que resultan improcedentes y son denegadas no son computadas en los resultados de control anuales puesto que en las solicitudes no se cuantifica el importe cuya devolución se solicita, por tanto, aunque se produce un ahorro para el Tesoro Público al denegarse las solicitudes no existe un importe de referencia que sumar a los resultados globales de control.
- La evolución de las magnitudes fiscales (bases imponibles agregadas, impuestos devengados, ingresos homogéneos, ingresos tributarios reales) pone de manifiesto que el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales mejora, ya que dichas magnitudes crecen en mayor medida que las principales magnitudes económicas relacionadas: PIB nominal, demanda interna nominal. Este es un punto crítico, puesto que el verdadero objetivo de la Administración Tributaria es impulsar el cumplimiento voluntario.

A pesar de lo expuesto, sería un error sumar también estas cifras a las que ya se vienen presentando de resultados de control. Toda esta información debe ser objeto de seguimiento y publicación, como también deben seguir siendo públicos los resultados que ya se vienen presentando como resultados anuales de control, pero no deben valorarse de forma agregada y acrítica, puesto que la cifra global, como ya se adelantó, no es un indicador fiable del trabajo de la Agencia, no refleja suficientemente los resultados de la lucha contra el fraude y está condicionado por resultados extraordinarios, por lo cual carece de sentido que se considere como objetivo único o principal a conseguir en cada ejercicio la superación de la cifra global alcanzada en el año o años anteriores.

Hacerlo sería contraproducente, hay que insistir en ello, para evitar que se interprete erróneamente como la priorización de las actuaciones de control para la consecución de resultados al corto plazo mediante actuaciones sencillas, a la finalización de actuaciones poco maduras de forma precipitada o al desarrollo de comprobaciones rápidas en casos complejos, simplemente para estar en condiciones de cerrar el año nominalmente con mejores resultados que el año anterior. También se podría entender de forma equivocada como un incentivo a dejar de lado las actuaciones preventivas

porque sus resultados no suman en la cifra global, prefiriendo regularizar a posteriori los incumplimientos y así conseguir aumentar los resultados mediante un uso ineficiente de los recursos.

Adicionalmente, sobre los ingresos incluidos en la base de cálculo cabe realizar un par de puntualizaciones importantes:

- Frente a lo que se suele pensar, en el caso de regularizaciones con resultado a ingresar, el cómputo de los resultados solo se produce en el momento en el que el ingreso se materializa y no cuando se practica el acto de liquidación. Por tanto, si la liquidación es recurrida y no se produce el ingreso por suspenderse la ejecución de la deuda, el importe regularizado no luce en los resultados. Si posteriormente se desestima el recurso o reclamación y se ingresa la deuda será en ese momento cuando se produzca el cómputo del resultado, lo que puede acontecer varios años después de la regularización. Si el recurso o reclamación es estimado nunca se computará el resultado. Por tanto, en la base de cálculo y en los resultados de control se incluyen ingresos derivados de regularizaciones cuyo verdadero origen está en ejercicios anteriores, razón de más para no considerar la cifra global de resultados de un año como el principal indicador de la actividad en dicho ejercicio.
- Con independencia de lo anterior, las actuaciones de mayor complejidad se pueden extender a lo largo de los años. De hecho, dada su duración media, un gran número de procedimientos inspectores no se inician y se cierran en el mismo ejercicio, en tanto que su reflejo en los resultados se produce únicamente en el momento en el que se obtiene el ingreso correspondiente o, en el caso de las minoraciones de devoluciones, cuando se practica la correspondiente liquidación. Por tanto, incluso cuando el ingreso se produce de forma inmediata a la regularización, o cuando se minorra una devolución, en muchos casos el resultado computado puede ser fruto en su mayor parte o, al menos, en cierta parte, del trabajo realizado en el ejercicio o ejercicios anteriores.

A pesar de todas estas matizaciones, no existe ningún problema para que año a año se publiquen los diferentes resultados de tal forma que se puedan realizar todo tipo de seguimientos. En particular, aunque se considere que la suma acrítica de resultados es un sistema de medición que ha perdido sentido, se considera que las series históricas no se deben romper con independencia de que dicha suma ya no sea un indicador tan relevante para la organización.

En cualquier caso, al margen de que la cifra global deje de ser el indicador más relevante, se considera que los importes que se computan a efectos de la base de cálculo de la Agencia, con los matices y ajustes que más adelante se exponen al analizar los indicadores estratégicos, sí que deben ser objeto de atención y seguimiento específico, por su relación con el sistema de financiación de la organización y también porque, haciendo abstracción de los resultados extraordinarios, en particular los

obtenidos mediante minoraciones de devoluciones, los importes incluidos en la base de cálculo reflejan una parte muy significativa de la actividad de control de la organización.

No obstante, frente a lo que pudiera pensarse, desde una perspectiva estratégica, la cifra de la base de cálculo, incluso haciendo abstracción de los resultados extraordinarios, debería reducirse en los próximos años o congelarse en términos reales y no aumentar, ya que el objetivo real de la organización es la mejora del cumplimiento voluntario, lo que se debe traducir en una tasa de crecimiento de los indicadores fiscales por encima de la tasa de crecimiento de los principales indicadores económicos, reflejando con ello la reducción de los incumplimientos, puesto que ésta es la finalidad última no solo de las actuaciones preventivas sino también de las propias actuaciones de control orientadas a lograr un impacto positivo en el comportamiento fiscal de los contribuyentes regularizados y de sus entornos.

Por tanto, desde el punto de vista estratégico los importes por actos de liquidación y de gestión recaudatoria deben tender a su congelación e incluso a su reducción en el medio y largo plazo, al menos en términos reales (descontando la tasa de crecimiento de los propios ingresos tributarios), más allá del impacto mayor o menor en un ejercicio determinado de los resultados extraordinarios, siempre que, evidentemente, se constate que ello obedece a que el cumplimiento voluntario mejora y siempre que la evolución de los indicadores estratégicos que más adelante se presentan sea positiva y se vayan cumpliendo los objetivos operativos que cada año se fijen.

Profundizando en las cifras que se presentaron como resultados de control obtenidos en 2018, se observa que, de los 15.089 millones totales, 10.422 millones, un 69%, correspondieron a ingresos o minoraciones de devoluciones computados en la base de cálculo e efectos de la generación de crédito prevista en la normativa reguladora del sistema de financiación de la Agencia Tributaria. De estos, 8.015 millones procedieron de ingresos y 2.407 millones de minoraciones de devoluciones.

Por otra parte, las minoraciones derivadas de rectificaciones de autoliquidaciones y otras minoraciones de Aduanas e Impuestos Especiales supusieron, en su conjunto, 2.682 millones (un 18% del total), por tanto, un importe incluso superior al logrado minorando las devoluciones solicitadas mediante la presentación de declaraciones, lo que pone de manifiesto el peso en este indicador de los resultados extraordinarios.

Además, otros ingresos que no se computan en la base de cálculo, como los derivados de ingresos de expedientes judicializados y las liquidaciones de control aduanero y de los tributos cedidos aportaron 507 millones (un 3% del total).

Por su parte, las autoliquidaciones inducidas por requerimientos supusieron 878 millones (un 6%) y el resto de autoliquidaciones extemporáneas 599 millones (4%).

Finalmente, volviendo a las cifras globales, si no se consideran las minoraciones extraordinarias de devoluciones de Aduanas e Impuestos Especiales ni el conjunto de

resultados extraordinarios obtenidos por la Agencia Tributaria, los resultados de control se hubieran situado en 2018 en 9.748 millones de euros y para el período 2015-2018 la media de resultados se hubiera situado en 9.465 millones de euros.

En 2019 la cifra será muy similar a la anterior. Sin embargo, debido al desigual impacto de los resultados extraordinarios en uno y otro año, la cifra total que se logrará, que incluye los resultados extraordinarios, previsiblemente quedará por encima de la registrada en 2018, mientras que, por el contrario, en 2020 el resultado total, con muchas probabilidades, se moverá en cifras inferiores a las del año anterior, debido al efecto de los resultados extraordinarios en uno y otro ejercicio, sin que de estos datos quepa extraer conclusiones positivas o negativas sobre la evolución del cumplimiento voluntario y el fraude fiscal o sobre la intensidad y calidad del trabajo de la Agencia Tributaria.

Por todo ello, en el apartado correspondiente a los indicadores estratégicos se presentan indicadores adicionales como la evolución de la base de cálculo, debidamente depurada de resultados extraordinarios y puesta en contexto en función de la evolución del cumplimiento voluntario, que se consideran más representativos del trabajo y resultados de la Agencia Tributaria.

III. MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES

III.1. ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Mención especial debe otorgarse a la evaluación de los medios que dispone la organización con el objeto de realizar una planificación de Recursos Humanos para afrontar los retos en el futuro próximo.

En primer lugar, resulta preciso realizar un diagnóstico de la situación actual del capital humano de la Agencia Tributaria, atendiendo tanto a su número como a su distribución geográfica o su distribución por Cuerpos. De igual manera debe ser objeto de reflexión la evolución previsible del personal en el medio plazo y la capacitación futura necesaria para la realización de los cometidos que la Agencia Tributaria tiene encomendados. Finalmente, el análisis concluye con la fijación de las prioridades estratégicas en materia de Recursos Humanos sobre los que la Agencia incidirá en los próximos años.

A. Situación actual y evolución previsible para los próximos años

La distribución de los medios humanos (a 31 de diciembre de 2019) entre personal laboral y personal funcionario es la siguiente:

PERS. FUNCIONARIO	24.094
PERS. LABORAL*	1.306
TOTAL	25.400

*No incluye el personal fijo discontinuo de campaña de renta.

La distribución por Cuerpos del personal funcionario es la que se refleja en el siguiente cuadro:

CUERPO Y GRUPO/SUBGRUPO	2019	CUERPO Y GRUPO/SUBGRUPO	2019
Sup. Inspectores de Hacienda del Estado	1.835	C. Gral. Admtvo. Agentes Hacienda Pública	5.035
Superior de V.A./ Escalas Ext.	136	C. Gral. Admtvo. Esp. Admón. Tributaria.	1.988
Sup. de Sistemas y Tecnologías Información	147	C. Gral. Administrativo de la Admón. Estado	407
Arquitectos de la Hacienda Pública	53	Técnicos Auxiliares de Informática	543
Profesores Químicos de Aduanas	36	Agentes del S.V.A./ Escalas Ext.	1.323
Resto GRUPO/SUBGRUPO A	164	Resto GRUPO/SUBGRUPO C	174
TOTAL SUBGRUPO A1	2.371	TOTAL SUBGRUPO C1	9.470
Cuerpo Técnico de Hacienda	7.206	C. Gral. Auxiliar Esp. Admón. Tributaria	3.078
Ejecutivo del S.V.A./ Escalas Ext.	533	Cuerpo General Auxiliar Admón. del Estado	566
Gestión de Sistemas e Informática	310	Resto GRUPO/SUBGRUPO D	299
Gestión de la Administración Civil del Estado	165	TOTAL SUBGRUPO C2	3.943
Resto GRUPO/SUBGRUPO B	91	TOTAL ANTIGUO SUBGRUPO E	5
TOTAL SUBGRUPO A2	8.305	TOTAL PERSONAL FUNCIONARIO	24.094
		TOTAL PERSONAL LABORAL	1.306
		TOTAL EFECTIVOS	25.400

El siguiente cuadro refleja la distribución del total personal de la Agencia Tributaria por centros directivos.

DELEGACIONES ESP /DELEG. CENTRAL. G.C./SERV. CENTRALES	TOTAL
Andalucía	3.822
Aragón	647
Asturias	535
Baleares	661
Canarias	994
Cantabria	338
Castilla La Mancha	802
Castilla y León	1.215
Cataluña	3.850
Extremadura	434
Galicia	1531
La Rioja	188
Madrid	3.314
Murcia	680
Navarra	71
País Vasco	311
Valencia	2.491
Delegación Central Grandes Contribuyentes	802
Servicios Centrales	2.714
TOTAL	25.400

En la distribución del personal de la Agencia Tributaria por centros directivos juegan un papel muy relevante los estudios de cargas de trabajo teóricas que sirven para detectar excesos o déficits de personal para los distintos colectivos de las diferentes áreas funcionales de la Agencia.

Tales instrumentos deben seguir impulsándose para incrementar el grado de eficiencia en la distribución del personal con el que cuenta la Agencia Tributaria en cada momento. Lo que va a ser todavía más relevante teniendo en cuenta que la Agencia Tributaria pretende revertir definitivamente el proceso de pérdida de efectivos que se ha ido produciendo en la última década y avanzar decididamente, como se ha hecho en las últimas Ofertas de Empleo Público, y muy especialmente en la de 2019, hacia la configuración de una plantilla más adecuada para seguir garantizando el adecuado desempeño de las funciones que tiene encomendadas y facilitar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por este Plan Estratégico.

Buscar un medio comparativo que permita evaluar si la plantilla de que dispone una Administración tributaria está adecuadamente dimensionada en comparación con otras organizaciones tributarias de su entorno no es sencillo, puesto que no hay un elemento de comparación que sea al cien por ciento equivalente entre todas las Administraciones. La razón esencial es que no todas las Administraciones Tributarias nacionales tienen las mismas competencias: pueden incluir o no en su estructura las Aduanas, la Seguridad Social, funciones no tributarias, la recaudación, la gestión de tributos regionales o locales, gestionar o no el IRPF mediante un sistema de liquidación administrativa, externalizar en mayor o menor medida servicios como los informáticos, etc.

No obstante, hay un punto de partida que, con todas las cautelas, puede permitir que los estudios comparativos sean más homogéneos: el IVA. Se trata de un impuesto armonizado en la UE y que se aplica en la gran mayoría de países (excepto en Estados Unidos, en todos los países desarrollados y en los principales países emergentes) con ciertas similitudes con el IVA europeo.

Pues bien, utilizando la información que publica la OCDE (la última disponible referida al año 2017), si se divide el número de sujetos pasivos del IVA español por la plantilla de la Agencia Tributaria, resulta una cifra de 136,8 sujetos pasivos del IVA a gestionar por cada empleado con los que cuenta la Agencia.

La información disponible permite realizar el mismo cálculo para 49 países, los 28 de la Unión Europea (excepto Malta), más Australia, Canadá, Chile, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Argentina, China, Colombia, Costa Rica, Georgia, Indonesia, Israel, Corea, México, Marruecos, Singapur, Tailandia, Japón, Perú y Turquía.

La media aritmética para los mencionados 49 países es de 114,9 sujetos pasivos en el IVA por empleado. En el ámbito de la Unión Europea la media baja a 87,3 sujetos

pasivos por empleado, aunque en el caso de los 5 mayores países se sitúa en 113,3 sujetos pasivos por empleado, en línea con el resultado global antes mencionado.

Por tanto, la media global supera a la cifra resultante para España en un 19%, mientras que la media obtenida para los 5 grandes países de la UE la supera en un 21% (la media de la Unión Europea es claramente superior, en un 57%, al resultado español).

Si para eliminar estos diferenciales, la plantilla de la Agencia Tributaria se incrementase en un 19% o 21% respecto de la existente en 2017, fecha a la que se refieren los datos de la OCDE, el número de empleados debería pasar de 25.152 a 29.931 en el primer caso y a 30.434, en el segundo. Si se intentase igualar la media de la UE, habría que incrementar en un 57% el dato de partida llegando a 39.489 empleados. Esta última cifra no es realista trasladarla al caso español puesto que influye muy directamente en la existencia de un diferencial tan amplio con la media de la UE el hecho de que los países pequeños no puedan aplicar economías de escala en la misma medida que los grandes. Por otra parte, el sistema de provisión de puestos de trabajo español, que atiende a los principios de mérito y capacidad, impide grandes incrementos de plantilla en el corto o medio plazo.

A la vista de lo anterior, y considerando también la elevada edad media de la plantilla y el previsible escenario de jubilaciones en los próximos años que van a alcanzar los niveles más altos de la historia, así como las dificultades para la incorporación de nuevos efectivos de determinados colectivos después de años con ofertas de empleo públicas reducidas, la Agencia Tributaria se plantea como objetivo ir avanzando decididamente, en la medida en que lo permitan las circunstancias, en el proceso de recuperación de una plantilla de dimensiones más próximas a las que han sido habituales durante toda su historia, en la que casi siempre ha contado con más de 27.000 empleados alcanzando máximos en el entorno de los 28.000.

A partir de ahí, habrá que efectuar de nuevo la comparación con los grandes países de nuestro entorno y la media de la OCDE para analizar si continúa existiendo un diferencial negativo con ellos, puesto que nos encontramos en un contexto de incertidumbre debido a las dificultades para prever el efecto que la digitalización pueda producir en el futuro en la forma de trabajar de las Administraciones Tributarias y en el uso intensivo de capital humano. De momento, se constata que se está produciendo un cambio en los perfiles de trabajadores más demandados, pero sin impacto negativo en las necesidades globales de empleados. Así, a título de ejemplo, la digitalización está permitiendo, con cada vez menor participación de funcionarios, un incremento exponencial de la información disponible y de las técnicas masivas de proceso de datos casi en tiempo real, pero a su vez está generando un crecimiento muy significativo de los riesgos fiscales sobre los que se podría actuar, lo que implica una mayor necesidad de analistas y funcionarios en las áreas operativas de control.

Todas las reflexiones anteriores se realizan teniendo en cuenta que la asistencia de cuerpos y especialidades adscritos a la Agencia Tributaria y las necesidades de este tipo de personal por la organización ha de ser compatible con la adecuada dotación de efectivos de otros centros de la Secretaría de Estado de Hacienda y del Ministerio de Hacienda, especialmente de la Dirección General de Tributos, los Tribunales Económico-Administrativos y el Instituto de Estudios Fiscales.

B. Líneas estratégicas en el ámbito de los recursos humanos

Efectuado el diagnóstico y análisis de los medios materiales desde la perspectiva de su número y previsible evolución, las **prioridades estratégicas** en materia de Recursos Humanos para los próximos años serán las siguientes:

a. Mejora de los procesos selectivos de incorporación de personal

El sistema educativo en el siglo XXI se plantea nuevas estrategias de formación para alcanzar mejores resultados y la Administración no puede ser ajena a ello en sus procesos selectivos.

La Agencia Tributaria pretende avanzar hacia procesos selectivos dirigidos a alcanzar un equilibrio entre el sistema actual, las oposiciones, que debe seguir siendo el sistema objetivo y primario de acceso a los Cuerpos adscritos a la Agencia Tributaria, y las necesidades actuales caracterizadas por la conveniencia de contar con más personas con capacitaciones profesionales diversas, tales como la capacidad de innovación y reflexión, la capacidad de adaptación al cambio o la capacidad de búsqueda proactiva de soluciones.

Se requiere una reflexión sobre la configuración actual de los procesos selectivos con el fin de hacerlos más atractivos, en particular analizando sus desventajas en términos de duración e incertidumbre de éxito y promoviendo fórmulas para ayudar al acceso a la función pública desde posiciones económicas o sociales menos favorecidas para conseguir una estructura futura de personal alineada con sus necesidades.

b. Mejora de las condiciones de desarrollo profesional del empleado público

Cualquier organización ha de afrontar el reto de promover el desarrollo profesional de sus empleados reteniendo el talento profesional y potenciando el buen clima laboral.

Ese desarrollo puede mejorarse mediante la puesta en marcha de medidas como el análisis y, en su caso, modificación de las formas actuales de provisión de puestos de trabajo, la mejora de los sistemas de acogida de los nuevos empleados o el impulso de las acciones de reconocimiento y de promoción o carrera profesional.

Por otro lado, aspectos como el trabajo en equipo o apertura a las iniciativas de cualquier persona de la organización han de ser potenciadas con el fin de intentar conseguir una organización cooperativa.

Otro aspecto de indudable interés es la introducción de mejoras en el sistema de formación de los empleados, como herramienta transversal que permite coadyuvar en los procesos de desarrollo de los funcionarios y también trasladar a todos ellos la cultura y buen hacer de la organización. Se pretende continuar avanzando mediante la constante mejora del proceso de detección de necesidades formativas y la adaptación de los contenidos formativos a los resultados del mismo, apoyándose para ello en la puesta en marcha del expediente electrónico de formación y en la mejora del entorno tecnológico de la formación e-learning. Igualmente, se deben fortalecer las destrezas digitales de todos los empleados de la Agencia, no sólo para el conocimiento de las TIC sino también para la gestión de la información, asociada a buscar, evaluar, organizar y transmitir internamente la información obtenida de entornos digitales.

Finalmente, la prevención de riesgos laborales está asociada a un adecuado entorno organizativo pudiendo favorecer una mejora en el desarrollo profesional de los empleados de la Agencia Tributaria.

c. Adecuación de plantilla a las necesidades de la Agencia

Una de las consecuencias que generó la reciente crisis económica fue la reducción de las plantillas de funcionarios. Resulta una realidad que algunos colectivos se encuentran en un número deficitario para las tareas que han de realizarse, por lo que en el incremento de la plantilla se ha de dedicar atención prioritaria a estos colectivos.

El Departamento de Recursos Humanos prestará una atención preferente y permanente sobre las nuevas aptitudes y conocimientos demandados para cada puesto, y se realizarán estudios dinámicos para conocer la cualificación necesaria para cubrir las necesidades de la Agencia.

Igualmente, resulta necesario la consolidación de los estudios de carga de trabajo de los servicios territoriales de la Agencia Tributaria elaborados por los distintos Departamentos y su adecuación a los cambios organizativos derivados de este Plan Estratégico con el objetivo de garantizar una distribución más eficiente del personal.

La OCDE en su informe de 2017 destaca a la Administración Tributaria española por ser una de las más envejecidas del mundo, señalando que sólo el 20% de sus empleados tiene menos de 45 años. Esta situación presenta inconvenientes, pero también algunas oportunidades. Se trata de aprovechar a aquellas personas con experiencia laboral y personal y que son una fuerza enorme de conocimiento que pueden transmitir a los más jóvenes.

Afrontar estas oportunidades y riesgos requerirá acciones destinadas a evitar la descapitalización de la plantilla, promoviendo la formación permanente del personal junto con otras medidas como, por ejemplo, el desarrollo de tareas de tutelaje de los seniors sobre los funcionarios de nuevo ingreso.

Asimismo, merece una reflexión la implantación y desarrollo del trabajo a distancia, entendido éste como una modalidad de prestación de los servicios desconcentrada, en virtud de la cual el empleado público puede desarrollar su trabajo en relación con contribuyentes situados fuera de su ámbito territorial mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación bajo la dirección, coordinación y supervisión de su superior jerárquico, y siempre que las necesidades organizativas lo requieran. Especialmente importante resulta esta posibilidad para conseguir una mayor eficacia en las actuaciones de la Agencia, permitiendo así en mayor medida conciliar las preferencias e intereses vitales de los funcionarios con las necesidades de la institución.

Por último, la Agencia Tributaria ha hecho frente a sus compromisos con los ciudadanos, en un contexto de limitaciones presupuestarias, mediante el uso creciente de los recursos tecnológicos a su disposición, en un entorno en permanente cambio. Esto ha permitido incrementar los servicios ofrecidos a los contribuyentes pese a la reducción sufrida por la plantilla y señala una línea a mantener en el futuro. De ahí la importancia de dimensionar adecuadamente el área de informática, evitando la dependencia de asistencia técnica de empresas externas. Esto requiere que el número de efectivos TIC, conforme a las ratios habituales en otras organizaciones, se sitúe en una horquilla del 8% al 10% de los efectivos totales.

d. Conocimiento del resultado del trabajo y compensación a cada empleado público

Se pretende avanzar hacia una mejor evaluación del desempeño en atención al cumplimiento de los objetivos fijados por la Agencia Tributaria, que facilite un adecuado conocimiento del trabajo desarrollado por cada empleado. Asimismo, deben analizarse fórmulas para que la evaluación del desempeño se vea acompañada de sistemas de promoción y compensación, que no tiene por qué ser siempre en términos económicos.

Por otra parte, la Agencia Tributaria debe desarrollar una adecuada política social, que profundice en líneas estratégicas de igualdad, responsabilidad social corporativa, acción social, y participación, contribuyendo a la integración de todos sus miembros a través de la potenciación de la comunicación interna, del reconocimiento desde diversas vías, y de la implantación de iniciativas colaborativas o premios que generen "orgullo de pertenencia". Pero también, la adecuada observancia de un conjunto de valores que añadan cohesión interna y que generen transparencia institucional, confianza ciudadana y seguridad entre los empleados públicos. Todo ello contribuirá a reforzar el buen clima laboral.

C. Participación social

Las líneas estratégicas anteriores se desarrollarán con la participación y, en su caso, previa negociación con las organizaciones sindicales representativas en la Agencia Tributaria.

III.2. MEDIOS MATERIALES

A. Gestión económica

El Servicio de Gestión Económica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene a su cargo la administración de los recursos financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines, actuando adicionalmente como servicio de contabilidad de la Agencia Tributaria. Le corresponde la gestión, planificación y control presupuestarios y de tesorería; la gestión de la contabilidad de los ingresos públicos y la interna de la Agencia Tributaria; la propuesta y ejecución de la política mobiliaria e inmobiliaria de la Agencia Tributaria; la tramitación centralizada de la responsabilidad patrimonial exigible en sus diferentes ámbitos de actuación así como la gestión de los demás servicios generales de la Agencia Tributaria, velando por una gestión unificada en toda su organización.

En el ejercicio de estas funciones, en aras al logro de la optimización de los recursos y cumplimiento de la legalidad vigente, el Servicio de Gestión Económica asume la planificación de la gestión contractual a nivel central de la Agencia Tributaria y la coordinación y unificación de criterios a nivel estatal. Las recientes modificaciones legislativas en materia de contratación pública y su necesaria adaptación a la normativa comunitaria requieren la asunción de un mayor compromiso en la gestión contractual por parte de todos los partícipes en la misma con el fin de conseguir una mayor transparencia, responsabilidad social y medioambiental, apoyo a las pymes y adaptación de los procedimientos a las nuevas tecnologías.

En este contexto, la Agencia Tributaria pretende la mejora del sistema de contratación, configurándolo dentro de sus objetivos estratégicos, para reforzar las garantías de una mayor seguridad jurídica, haciendo posible su conciliación con la satisfacción de las necesidades públicas, la eficiencia del gasto público, el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

Este objetivo se configura como una prioridad estratégica y se pretende cumplir mediante el desarrollo de las siguientes líneas de acción:

- a. Reforzamiento de los mecanismos de planificación de la contratación: se incidirá en la adecuada planificación de las necesidades en las correspondientes memorias.

- b. Reforzamiento de los mecanismos de la tramitación de la contratación: se procederá a la elaboración de una Base de Datos que haga más sencillo el conocimiento por parte de todos los órganos de contratación de la Agencia Tributaria de los principales criterios sentados por los diferentes órganos consultivos, fiscalizadores y jurisdiccionales con competencias en el ámbito de la contratación pública.

B. Instalaciones

Los diferentes servicios y unidades de la Agencia Tributaria en sus distintos ámbitos territoriales se ubican en un total de 424 inmuebles, de los cuales 260 son inmuebles de titularidad propia, 89 se ocupan en régimen de arrendamiento y 75 han sido cedidos por otras Administraciones o instituciones. En total, la superficie ocupada asciende a 1,3 millones de metros cuadrados construidos.

TOTAL INMUEBLES	TITULARIDAD PROPIA	ARRENDADOS	CEDIDOS POR OTRAS ADMINISTRACIONES
424	260	89	75

Los inmuebles utilizados presentan tipologías muy variadas adaptadas a las funciones encomendadas a las distintas unidades integrantes de la organización central y territorial de la Agencia Tributaria, lo que determina usos y necesidades vinculados al desempeño de los objetivos que les son asignados.

En gran parte, estos inmuebles están destinados al uso administrativo, en muchas ocasiones con acceso intensivo de público, resultando de ello una gran exigencia de mantenimiento y constante renovación de sus elementos con la finalidad de garantizar un uso adecuado y confortable a todos los usuarios de las instalaciones, tanto contribuyentes como trabajadores de la Agencia. Adicionalmente, se cuenta con otros inmuebles con usos diferentes al administrativo, tales como archivos, depósitos, almacenes y garajes, servicios de reprografía, imprenta, locales adaptados para centros de proceso de datos, laboratorios químicos, pantalanes...

La gran diversidad de espacios de que se dispone, su variada tipología y su diferente grado de antigüedad implican un análisis constante de las necesidades inmobiliarias por parte del Servicio de Gestión Económica, orientado a la satisfacción de las necesidades espaciales que vayan surgiendo en aplicación de las políticas fiscales y aduaneras, el adecuado mantenimiento y conservación de los inmuebles y sus instalaciones y la modernización de los espacios incorporando las más innovadoras tecnologías en aspectos tan importantes como la seguridad, la sostenibilidad, el confort y el uso eficiente de los espacios, entre otros.

En el escenario descrito, el Servicio de Gestión Económica contempla como uno de sus objetivos prioritarios en materia inmobiliaria la mejora de la adecuación de los inmuebles a las necesidades espaciales y funcionales de la Agencia Tributaria, así como la modernización de las instalaciones.

Para la consecución del objetivo indicado anteriormente, se proponen dos líneas de acción. La primera, orientada a vertebrar la planificación inmobiliaria a medio y largo plazo en el ámbito de la Agencia Tributaria. La segunda línea se concibe como un soporte necesario de la primera.

En primer lugar, se considera fundamental reforzar la planificación inmobiliaria de la Agencia, mediante la aprobación e implantación de planes trienales de inversiones inmobiliarias, adaptados al marco presupuestario disponible en la Agencia Tributaria. Dichos planes se definirán en consonancia con los siguientes elementos fundamentales: a) coordinación con las necesidades derivadas de las pautas operativas diseñadas por los diferentes Departamentos y Servicios de la Agencia Tributaria en su actuación; b) necesidades de ubicación de los recursos humanos de la Agencia; c) estado de conservación de los inmuebles; y d) disponibilidades presupuestarias. El análisis de estos elementos esenciales determinará la priorización de las distintas inversiones inmobiliarias (nuevas construcciones, rehabilitaciones, arrendamientos, etc.), incluyendo sus costes estimados y una programación temporal concreta.

Se prevé un periodo de vigencia trienal de los planes y su actualización anual, atendiendo en todo caso a los objetivos a alcanzar a largo plazo.

En este contexto se contempla como instrumento de gran relevancia el desarrollo de una herramienta informática que permita objetivar y sistematizar la gestión y toma de decisiones en materia inmobiliaria, facilitando una información real y actualizada del estado, características y grado de ocupación de los inmuebles.

En segundo lugar, se pretende la reorientación de la política inmobiliaria en materia de arrendamientos, orientada a la reducción de los espacios arrendados y consolidación de los diferentes servicios y unidades en inmuebles de titularidad propia de la Agencia Tributaria. La disponibilidad de inmuebles propios aporta seguridad jurídica, garantizando la adecuada prestación de los servicios públicos encomendados a la Agencia Tributaria; por otra parte, permite una adecuada y más eficiente administración de los recursos públicos.

C. Medios tecnológicos

Finalmente, en el ámbito de los medios materiales hay que hacer referencia a los recursos técnicos-informáticos. En este ámbito el Departamento de Informática Tributaria (DIT) se encarga de organizar todos los recursos técnicos para que la Agencia Tributaria pueda cumplir sus objetivos, siguiendo las directrices de los diferentes

Departamentos y Servicios, que son sus clientes directos. En el desempeño de esa función, rigen determinados principios básicos o señas de identidad, entre los que cabe destacar:

- Preferencia del conocimiento a nivel interno: el conocimiento es un elemento fundamental, por lo que se prima que este conocimiento resida en el personal interno, utilizando los recursos externos como un complemento cuando resulta preciso.
- Alineamiento permanente con las necesidades de los Departamentos a los que presta servicio, lo que garantiza dedicar los medios del Departamento de Informática a las cuestiones más prioritarias que aquellos definan.
- Utilización de una metodología ágil de desarrollo, basada en el prototipado, sin requerir unas especificaciones detalladas de partida.
- Proactividad: el Departamento de Informática tiene un papel esencialmente activo, pues no se limita a seguir las directrices recibidas, sino que hace propuestas para obtener el máximo rendimiento de las nuevas tecnologías, en constante evolución.

El Departamento ha evolucionado hacia una arquitectura abierta, más flexible, escalable y más económica. Se ha ido organizando el aprovisionamiento de capacidad de proceso, almacenamiento y comunicaciones para disponer de una dimensión suficiente que permita acometer nuevos proyectos como han sido el Sistema de Suministro Inmediato de Información, la RentaWeb o la recepción on-line de las declaraciones informativas.

En la actualidad, cobran una importancia creciente los sistemas de análisis de información. En los próximos años la Agencia Tributaria aprovechará el potencial que ofrece la tecnología para culminar el proceso de automatización en la tramitación de procedimientos iniciado hace años. De esta forma se liberarán recursos humanos para las actividades de mayor valor añadido, se garantizará un tratamiento uniforme a los contribuyentes, se podrá facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y contribuir a erradicar el fraude fiscal. Para ello serán claves tecnologías como el tratamiento del lenguaje natural, el tratamiento avanzado de datos y la inteligencia artificial.

En 2019 se puso en producción un entorno de análisis forense, que posibilita el análisis de información procedente de actuaciones judiciales y administrativas realizadas por la Unidad Central de Auditoría Informática (UCAI) y las Unidades de Auditoría Informática (UAIs). Este proyecto supone una gran mejora respecto al análisis local que se venía realizando hasta ahora en las UAIs y en el entorno de análisis forense que venía utilizando la UCAI y se potenciará en los próximos años

Asimismo, se continuará avanzando hacia la centralización de los Servidores situados a día de hoy en oficinas (de Red de Área Local, centralitas telefónicas, de control horario,

...). El objetivo es eliminar la complejidad tecnológica de las oficinas y posibilitar el soporte remoto a las mismas, y para llevar a cabo dicho objetivo se creará una unidad central para prestar soporte a oficinas sin personal informático.

Por otro lado, se está trabajando en ultimar la integración de las oficinas en un único dominio de red común para toda la AEAT, lo que supone que la administración de las carpetas de red se podrá realizar de forma concentrada, lo que implica que en aquellas oficinas donde no se disponga de personal informático, el trabajo podrá ser realizado a nivel regional o desde el DIT.

Finalmente, respecto a las comunicaciones, se ha renovado la electrónica para adaptar el sistema de comunicaciones a telefonía IP. Durante 2020 finalizará la renovación de todos los teléfonos de la AEAT a tecnología IP, lo que nos permite la evolución hacia unas comunicaciones unificadas, mediante el uso de herramientas colaborativas que aglutinan: telefonía, chat, compartición de pantalla, transferencia de ficheros, softphone, etc.

Las comunicaciones de datos internas y externas se van actualizando periódicamente para adaptar la capacidad de transmisión a la demanda que se produce por parte de los usuarios. El crecimiento de la demanda se mide con el día pico de cada año que suele ser el primer día de la Campaña de Renta, que en 2019 aumentó un 50% respecto a 2018.

Por otra parte, continúa siendo crítica la política de seguridad en la información identificando responsabilidades y estableciendo principios y directrices para una protección adecuada y consistente de los servicios y activos de información gestionados por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La seguridad constituye un proceso integral que comprende todos los elementos técnicos, humanos, materiales y organizativos relacionados con los sistemas de información y las comunicaciones y se concibe como un proceso continuo de adaptación y mejora, que es controlado, gestionado y monitorizado, y que abarca ámbitos críticos como la protección de datos de carácter personal, la gestión de activos de información, la seguridad física, la seguridad en la gestión de comunicaciones y operaciones, el control de accesos, la adquisición, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información, la gestión de los incidentes de seguridad, la gestión de la continuidad del negocio y el cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad.

También dentro del ámbito de los medios tecnológicos son esenciales los sistemas y equipos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria asignados al Servicio de Vigilancia Aduanera para el cumplimiento de sus misiones en la lucha contra el contrabando, el narcotráfico y el blanqueo de capitales. En este contexto, está prevista la implantación de una nueva red de comunicaciones digitales para la zona del Campo de Gibraltar donde se reforzarán los medios disponibles mediante la adquisición de nuevos sistemas mejor adaptados al estado actual de la tecnología.

D. Medios aeronavales asignados al Servicio de Vigilancia Aduanera

La vigilancia, tanto terrestre como marítima y aérea, constituye un pilar fundamental en el control de las fronteras y aguas jurisdiccionales para prevenir y perseguir los delitos de contrabando y narcotráfico, por lo que el Servicio de Vigilancia Aduanera del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, que tiene encomendada la mencionada misión, precisa contar con los medios más avanzados, adaptados a las nuevas necesidades derivadas de los medios empleados por las organizaciones criminales. El Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales está impulsando por ello un plan plurianual de renovación parcial de la flota aeronaval, que implicará la incorporación de nuevas unidades de patrulleros adaptadas a las nuevas necesidades, así como la reestructuración de la flota de helicópteros mediante la adquisición de una nueva unidad. Además, se continuará la línea de inversión en sistemas de aeronaves no tripuladas (drones), haciendo un especial seguimiento de esta tecnología reciente, pero en continua evolución.

IV. SERVICIOS TRANSVERSALES

Dentro de los Departamentos responsables del cumplimiento de las actuaciones, cabe hacer una breve referencia al papel indispensable que juegan otros Servicios de carácter transversal de la Agencia Tributaria, como son el Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales, el Servicio Jurídico, el Servicio de Auditoría Interna y el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas.

IV.1. SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y RELACIONES INSTITUCIONALES

El Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales (SEPRI) ocupa un papel central en el diseño y desarrollo de la planificación estratégica y operativa de la Agencia Tributaria, asumiendo las labores de impulso, coordinación y seguimiento de todos los instrumentos de planificación de la Agencia Tributaria con la finalidad última de ser el servicio de referencia en las labores horizontales o transversales dirigidas al cumplimiento de la misión de la organización.

En este sentido, corresponde al SEPRI la adaptación de los instrumentos de planificación de la Agencia al nuevo Plan Estratégico, su seguimiento y puesta al día.

Igualmente, asume la coordinación de los órganos centrales y territoriales de la Agencia en proyectos que afecten a distintas áreas y tiene encomendado las labores de coordinación y diseño de la organización central y territorial de la Agencia Tributaria.

Resulta destacable, asimismo, su labor en la coordinación y desarrollo de las relaciones con las administraciones tributarias autonómicas y otras instituciones, especialmente mediante actuaciones dirigidas al intercambio de información. Así, participa actuando

como Secretaría General Permanente en el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria donde están representadas todas las Comunidades autónomas salvo aquellas de régimen foral. En este ámbito, se considera prioritario incrementar la cooperación institucional con las Administraciones tributarias Autonómicas con el objetivo conjunto de gestionar de la forma más eficiente el sistema tributario optimizando el uso de recursos en el marco normativo vigente.

Junto con ello, el SEPRI tiene un papel activo en el análisis y seguimiento de los conflictos tributarios que pudieran darse entre las administraciones forales y la Administración General del Estado en materia tributaria. Por último, en cuanto a la relación con otras instituciones, esta se articula principalmente mediante Convenios de intercambio de información.

Asimismo, hay que reseñar las iniciativas en el marco de la relación cooperativa que también entran dentro de los cometidos del Servicio, coordinando el Foro de Grandes empresas y el Foro de profesionales tributarios junto con sus diversos grupos de trabajo, ámbitos también a potenciar.

Por otro lado, tiene a su cargo el diseño del portal y la Sede electrónica de la Agencia, que deben adaptarse a las nuevas necesidades y cambios tecnológicos y también destaca su papel de impulso de la educación cívico-tributaria cuya potenciación es esencial, la administración electrónica con participación en diversos foros, la coordinación de la contestación de las solicitudes de información en el marco de la Ley de Transparencia y, en general, las relaciones institucionales; y aquellas otras funciones que le encomiende la Dirección General.

Por último, hay que señalar que desempeña un papel esencial en el desarrollo de este Plan, en la medida que le corresponderá realizar labores de seguimiento, coordinación e impulso de todas las actuaciones incluidas en el mismo, para asegurar su adecuado cumplimiento.

IV.2. SERVICIO JURÍDICO

En cuanto al papel del Servicio Jurídico, que es un servicio horizontal que presta su asistencia a la Dirección de la Agencia Tributaria y a las áreas funcionales directamente implicadas en la aplicación del sistema tributario, así como a las no funcionales, interesa destacar las funciones ejercidas por el mismo relativas a la minoración de la conflictividad y litigiosidad en materia tributaria. La alerta temprana sobre cuestiones conflictivas y sus consecuencias, el seguimiento y registro de los asuntos y la labor de enlace con la Abogacía del Estado resultan claves en esta tarea.

Resulta esencial para el desarrollo de las funciones encomendadas, la mejora sostenida de la calidad del servicio prestado en cuanto a la disponibilidad de los miembros del Servicio Jurídico hacia los petitionarios de consultas jurídicas, la rapidez de respuesta

y su adecuación a las cuestiones planteadas y a las necesidades que se susciten, así como la iniciativa en el asesoramiento jurídico y su conexión con la labor contenciosa.

Por otra parte, la gestión del conocimiento, la comunicación y la formación son aspectos fundamentales y necesarios para dar coherencia y unidad de criterio a las distintas unidades, por lo que el Servicio Jurídico seguirá la línea iniciada en ejercicios anteriores de hacer efectivas iniciativas formativas y de intercambio con operadores e instituciones de interés para los objetivos de la organización.

IV.3. SERVICIO DE AUDITORÍA INTERNA

Al Servicio de Auditoría Interna, como órgano de control interno de la Agencia, le corresponde el seguimiento y evaluación permanente de sus sistemas de control de gestión, riesgos y conductas.

Según la Ley de creación de la Agencia, el Servicio de Auditoría Interna apoya a la organización en general y a la Dirección, en particular, a conseguir sus objetivos y programas de actuación de la forma más adecuada y eficiente, así como a dotarse de instrumentos de control interno adecuados, a promover la mejora de la organización, a la prevención de riesgos y conductas irregulares y verificar la aplicación de las normas.

Para el cumplimiento de estas funciones, entre sus competencias se encuentran el desarrollo de la inspección de los servicios y auditoría, la consultoría, el control permanente, la evaluación de los planes y programas de actuación de la AEAT, y la emisión de los informes de acuerdo con lo previsto en la Ley de Transparencia, la coordinación de la gestión de riesgos, la prevención, detección, coordinación e investigación de conductas irregulares y la evaluación de los sistemas de seguridad y control interno de la Agencia.

En el marco del Plan Estratégico impulsa el desarrollo de la línea estratégica de Mejora de la Infraestructura Ética en la Agencia Tributaria, y mediante el ejercicio de sus funciones coopera y colabora en los programas y actuaciones que se deriven de las líneas estratégicas de la Agencia Tributaria.

De igual forma, le corresponde adaptar el Mapa de Riesgos de la Agencia Tributaria a las previsiones del Plan Estratégico y velar por su adecuado seguimiento y gestión en las Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control con que cuenta la Agencia Tributaria.

IV.4. SERVICIO DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS Y ESTADÍSTICAS

El Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas (SETE) tiene a su cargo la presupuestación de los ingresos tributarios, así como la realización de estudios de carácter tributario y la elaboración de estadísticas en el ámbito de las funciones y competencias atribuidas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Le corresponde asimismo la adaptación de las bases de datos tributarias para el tratamiento y explotación estadística de la información; la elaboración de estadísticas de fuente fiscal de los principales impuestos y el desarrollo de sus herramientas de difusión; la realización de estudios estadísticos que requieran tratamiento masivo de datos; y el desarrollo e implementación de los modelos estadísticos de micro simulación para la evaluación del coste recaudatorio de las modificaciones normativas.

En el proceso de constante mejora de la información estadística disponible, a lo largo de 2018 y 2019 el SETE ha publicado nuevos estudios estadísticos para lograr una transparencia sobre el pago de los impuestos por los contribuyentes españoles.

El SETE desempeña un papel central en el desarrollo de este Plan, en la medida que su conocimiento y valor añadido resultarán básicos para la evaluación y seguimiento de los niveles de cumplimiento voluntario.

IV.5. RELACIONES CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Especial relevancia para la Agencia Tributaria tiene la relación y la cooperación con las Comunidades Autónomas acogidas al régimen común de financiación y con las Administraciones tributarias de régimen foral.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, cede a las Comunidades Autónomas el rendimiento total o parcial producido en su territorio de una serie de tributos estatales y delega la competencia para la gestión de una parte de esos tributos. Concretamente, las Comunidades Autónomas tienen asumida la gestión de los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como determinados Tributos sobre el Juego.

Esta Ley consagra, como principio esencial, la colaboración entre las Administraciones tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas para la gestión de los tributos estatales cedidos y, en particular, el fomento y desarrollo de intercambios de información y la planificación coordinada de las actuaciones de control sobre los mismos.

Por tal motivo, en el seno del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria y de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, la Agencia Tributaria está potenciando los intercambios recíprocos de información con trascendencia tributaria con la finalidad de aumentar la eficacia de la gestión tributaria, mejorar la asistencia a los contribuyentes reduciendo las cargas administrativas que pesan sobre los mismos y, especialmente, intensificar la lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida.

Por otro lado, tanto el Convenio como el Concierto Económico, suscritos por el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco (aprobados respectivamente por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, modificada por la Ley 14/2015, de 24 de junio, y por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, modificada por la Ley 10/2017, de

28 de diciembre) establecen como principio esencial la coordinación y colaboración mutua entre dichas Comunidades forales y el Estado en la aplicación de sus respectivos regímenes tributarios.

En ejecución de dicho principio la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Haciendas Tributarias forales de Navarra y de los Territorios Históricos del País Vasco, han continuado e intensificado la cooperación en orden a mejorar y coordinar los procedimientos de control y las relaciones entre ambas instituciones, con el objetivo de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como de cerrar las posibles vías de fraude fiscal.

En el marco normativo vigente, se considera que existe margen suficiente para reforzar la cooperación con las Comunidades Autónomas y las Haciendas Tributarias Forales definiendo estrategias conjuntas para favorecer el cumplimiento voluntario, la prevención y la lucha contra el fraude entendiendo que la aplicación efectiva del sistema tributario constituye un reto compartido sin perjuicio de los ámbitos competenciales propios de cada administración tributaria.

IV.6. RELACIONES INTERNACIONALES

Como ya se adelantó, la Agencia Tributaria participa en los principales foros internacionales de Administraciones Tributarias tanto a nivel global como en nuestro ámbito de influencia: Forum on Tax Administration (FTA) de la OCDE, TADEUS (Tax Administration European Union Summit) en la UE, Intra-European Organization of Tax Administration (IOTA), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y en la Network of Tax Administrations (NTO). Además, asiste como observadora a otros Foros, como Belt Road Initiative Tax Administration Cooperation Mechanism (Britacom).

La actividad desarrollada en estos foros comprende la asistencia a reuniones, grupos de trabajo y seminarios, así como la participación en la elaboración de documentos de trabajo, propuestas e informes, lo que permite ser parte activa en los debates internacionales y ayudar a la formación de criterio a nivel global, así como compartir experiencias con otras administraciones tributarias.

Por otra parte, en especial en la UE y la OCDE, la Agencia Tributaria participa también en foros de política fiscal y normativa tributaria, sin perjuicio del especial protagonismo en ellos de la Dirección General de Tributos, contribuyendo de esta forma a que se pueda conocer en el diseño de la política fiscal la perspectiva de la administración que aplica el sistema tributario.

Adicionalmente, la Agencia Tributaria realiza un amplio despliegue de asistencias técnicas a otras administraciones tributarias, bien directamente, bien con la participación de la Unión Europea u organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para la coordinación de estas actuaciones la Agencia Tributaria cuenta con una Unidad de Coordinación de las Relaciones Internacionales.

V. INFRAESTRUCTURA ÉTICA Y GOBERNANZA

La Agencia Tributaria debe actuar con el máximo respeto a un conjunto articulado de valores. Entre ellos, se encuentra la objetividad, la integridad, la responsabilidad y todos aquellos principios que forman parte del código ético que figura en el estatuto del empleado público.

Estos valores, que incorporan el respeto a la Constitución Española y al resto de las normas legales y de Transparencia, van más allá de los protegidos por el propio régimen disciplinario y deben desempeñarse con altos niveles de responsabilidad y compromiso, en ambiente colaborativo y de innovación, dentro de un marco profesional de excelencia y de calidad.

También deben desarrollarse y aplicarse principios de lealtad institucional y garantizar un funcionamiento en base al respeto a las personas.

Especial consideración, por tanto, debe otorgarse a los intereses públicos con una gestión ejemplar de las incompatibilidades, de la prevención de los conflictos de intereses y de las conductas irregulares y de corrupción.

Las políticas de recursos humanos deben incluir el desarrollo personal y profesional de los empleados y la máxima atención y consideración hacia los ciudadanos y contribuyentes, evitando cualquier tipo de discriminación por género, opinión o creencias religiosas.

La trascendencia de los valores institucionales citados recomienda, en consecuencia, más allá de la normativa existente, un compromiso explícito de la Agencia Tributaria con su observancia puesta de manifiesto a través de una declaración institucional, así como la elaboración de un código de principios y de conducta aplicado a las peculiaridades y actividad específica de la Agencia Tributaria, de acuerdo con principios y recomendaciones de los órganos internacionales y de responsabilidad corporativa al respecto.

Con dicha finalidad, el Comité de Dirección de la Agencia impulsará el debate y aprobación del código de principios y conductas de la Agencia Tributaria y la creación de una comisión consultiva de ética.

Se reforzarán protocolos en materia de seguridad de la información y las líneas de defensa para un control interno reforzado, impulsándose, además, una responsabilidad más activa de la Dirección en la transparencia y rendición de cuentas.

Se fortalecerán las Comisiones de Seguridad y Control y la gestión por riesgos, se aprobará un protocolo de denuncias en línea con las mejores prácticas de

organizaciones de referencia que permita la mejor tramitación y seguimiento, y se reforzará el modelo de formación, comunicación y las formas de adhesión del personal a los principios y valores del ente.

El Comité de Dirección integrará en 2020 esta Declaración Institucional en sus líneas estratégicas de actuación e incorporará un plan de acción para el desarrollo de los principios de integridad y los valores corporativos.

VI. INDICADORES ESTRATÉGICOS

La Agencia Tributaria utiliza una combinación de medidas de una amplia índole que van desde la educación cívico-tributaria, la información y asistencia, la prevención del fraude tributario y aduanero, las actuaciones de control a posteriori, el impulso de modificaciones normativas antifraude, los acuerdos con otros organismos, las relaciones cooperativas, etc.

Todas estas medidas persiguen el objetivo estratégico último de la Agencia Tributaria: la mejora del cumplimiento tributario.

Recientes iniciativas como la implantación del Sistema de Suministro Inmediato de Información, la consolidación de los datos fiscales trasladados a los contribuyentes para la confección de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el fomento de la relación cooperativa, se dirigen a conseguir el ensanchamiento de las bases imponibles declaradas por los contribuyentes, mejorando el nivel de cumplimiento voluntario y reduciendo, en consecuencia, el nivel de fraude existente en nuestro país.

También es muy destacable la contribución a este objetivo estratégico de los restantes órganos de la Secretaría de Estado de Hacienda. Así, la Dirección General de Tributos realiza una aportación esencial en el reforzamiento de la certeza jurídica, los Tribunales Económico-Administrativos inducen mejoras en la calidad de los procedimientos de aplicación de los tributos, el Instituto de Estudios Fiscales presta un servicio imprescindible en la formación de los empleados públicos y sirve de foro de encuentro con la academia y los distintos operadores que intervienen en la aplicación del sistema tributario, la Dirección General del Catastro contribuye de forma determinante a la gestión y control fiscal del ámbito inmobiliario y la Dirección General de Ordenación del Juego contribuye a un mejor conocimiento y control del sector del juego también en el ámbito tributario.

De igual forma, la Agencia mantiene estrechas relaciones institucionales con distintos organismos que están siendo objeto de refuerzo y que se concretan en una amplia red de convenios nacionales e internacionales que contribuyen a una mayor disponibilidad de información con positivos efectos en el cumplimiento voluntario. Entre ellos son especialmente destacables los convenios de intercambio de información y otras formas de colaboración suscritos por la Agencia Tributaria con la Tesorería General de la

Seguridad Social, la Inspección de Trabajo, la Dirección General del Catastro, la Dirección General de Tráfico, el Consejo General del Notariado, el Colegio de Registradores, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC).

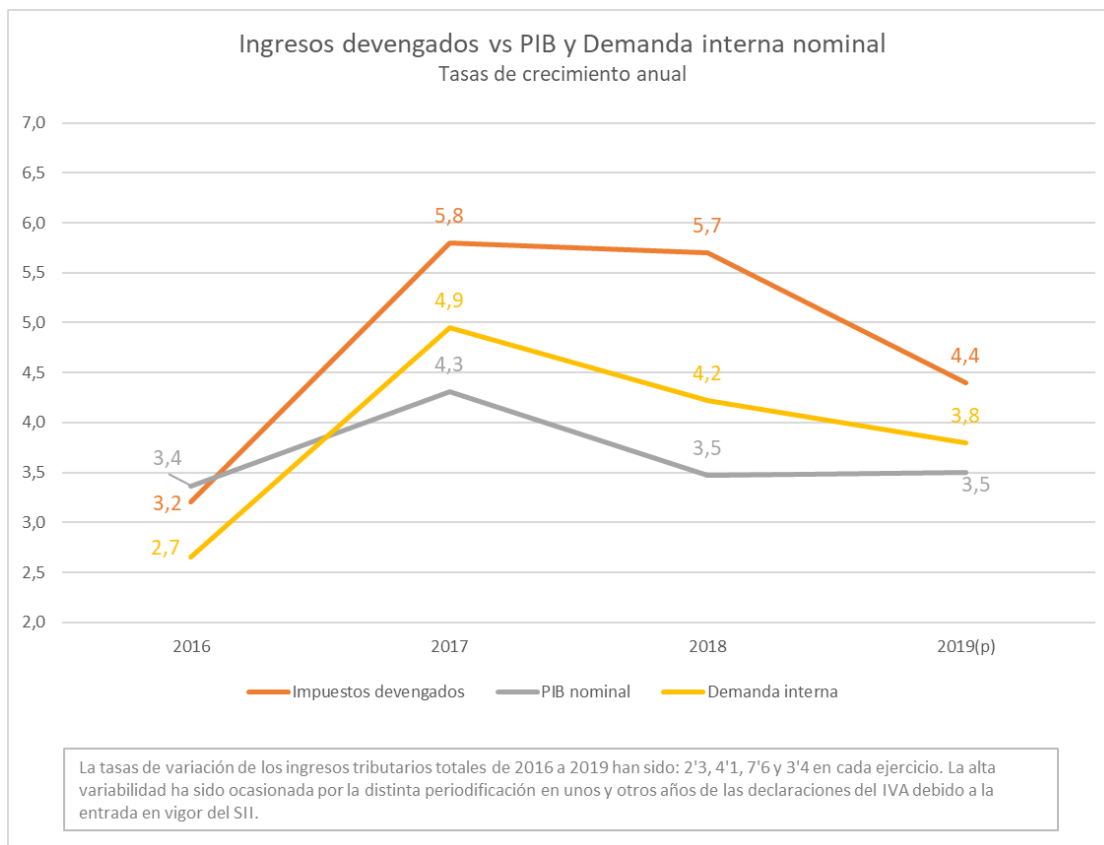
La Agencia Tributaria se propone medir la evolución del resultado de su actuación en el medio plazo mediante los siguientes indicadores:

VI.1. ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES

Los ingresos tributarios, es decir, las cuotas tributarias declaradas por los contribuyentes, se ven condicionados por una serie de variables externas (crecimiento económico, evolución de la demanda interna, tasa de ocupación, inflación y progresividad en frío, cambios normativos, ritmo de las devoluciones, etc.), por tanto su evolución no es un indicador suficientemente consistente de la evolución del cumplimiento voluntario, aunque es evidente que la acción de prevención y control tributario que ejerce la Agencia Tributaria también tiene impacto en dicha evolución.

Otros indicadores, como la evolución de los ingresos homogéneos (descontando diferentes calendarios de devoluciones u otras medidas que distorsionan las comparativas entre ejercicios) o de los impuestos devengados, reflejan mejor si las variaciones entre ejercicios del cumplimiento voluntario son consistentes con las variaciones entre ejercicios del PIB nominal o la demanda interna nominal que son los indicadores macroeconómicos que pueden guardar mayor correlación con los ingresos fiscales. En cualquier caso, otros factores como los cambios normativos pueden distorsionar la comparativa, por lo que, se debe corregir este factor de distorsión para lograr mayor consistencia en las comparaciones.

El cuadro siguiente muestra la evolución en los últimos años de los impuestos devengados en comparación con la evolución del PIB nominal y la demanda interna nominal. Como regla general, se observa que las magnitudes fiscales presentan un comportamiento más favorable que las macroeconómicas, aunque, como ya se adelantó, existen factores no estrictamente relacionados con el cumplimiento voluntario que distorsionan la comparativa.

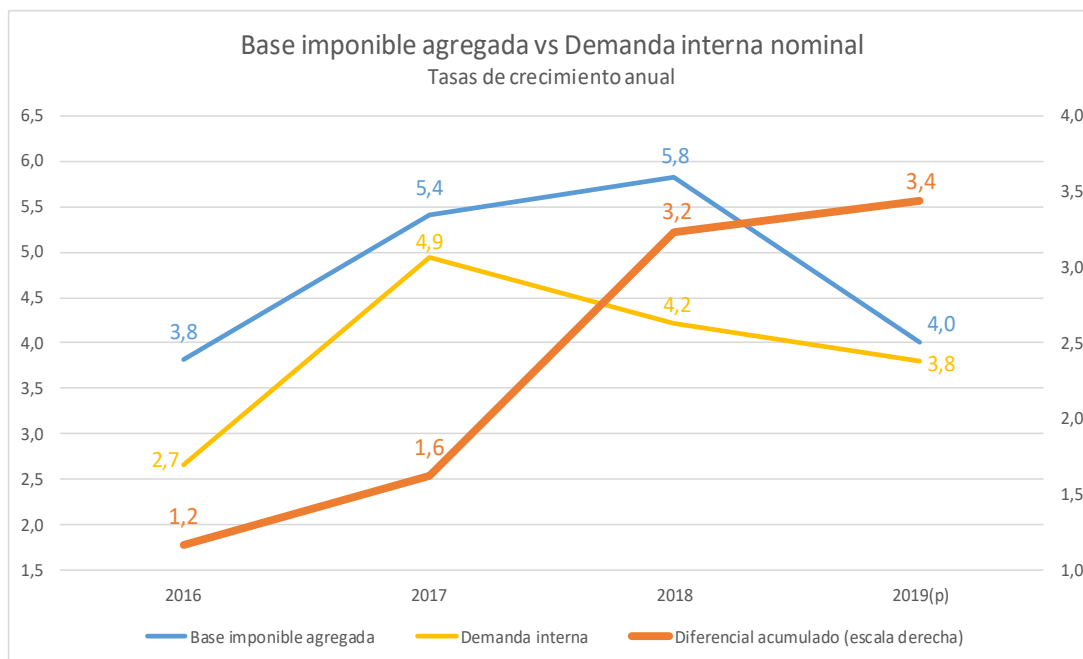


El indicador que se considera que puede reflejar de forma más fidedigna cómo evoluciona el comportamiento fiscal en nuestro país es el que permite comparar la evolución de las bases imponibles agregadas con la evolución de las magnitudes macroeconómicas de referencia.

A este respecto, hay que considerar que una línea de actuación constante de la Agencia Tributaria es orientar sus actuaciones al afloramiento y ensanchamiento de las bases imponibles. Por otra parte, algunos factores externos, como la inflación, que podrían distorsionar la comparativa, muestran en los últimos años tasas de variación muy reducidas.

El cuadro y el gráfico siguientes muestran la evolución de ambas magnitudes: bases y demanda.

	2016	2017	2018	2019
DEMANDA INTERNA NOMINAL	2,7%	4,9%	4,2%	3,8%
BASE IMPONIBLE AGREGADA	3,8%	5,4%	5,8%	4,0%



Este indicador mide la evolución de las bases imponibles declaradas en términos homogéneos, es decir, ajustadas por los cambios normativos.

Con la información disponible para el período 2016-2019, que se refleja en el cuadro adjunto anterior (provisional), se puede comprobar cómo la base imponible agregada viene registrando aumentos superiores a los de la demanda interna nominal, con un diferencial acumulado en el período del 3,4% lo que tiene un efecto positivo en la recaudación. Hay que tener en cuenta que las cifras tanto de demanda interna como de bases imponibles están sujetas a revisión durante al menos dos años, lo que supone asumir estas estimaciones del efecto ensanchamiento con una cierta provisionalidad.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la evolución del indicador está condicionada por el ciclo económico y, si este es alcista, por la tasa de crecimiento. Así, si la tasa de crecimiento se reduce, el diferencial positivo entre el incremento de bases imponibles y el aumento de la demanda interna tenderá a reducirse también. Y en las fases bajistas del ciclo económico algunos componentes de las bases (beneficios empresariales, ganancias patrimoniales, rentas de capital, consumos nominales de carburantes ante descensos bruscos del precio del petróleo) normalmente reaccionan con más intensidad que las macro-magnitudes de Contabilidad Nacional. Por tanto, en los períodos bajistas del ciclo, el papel de las administraciones tributarias consiste en atenuar y minorar el impacto negativo que la caída de la actividad económica puede producir en la recaudación.

Por tanto, este indicador estratégico analiza si el porcentaje de incremento de las bases imponibles agregadas es superior al de demanda interna nominal a lo largo del ciclo económico alcista, como es el previsto en el período que abarca el presente Plan

Estratégico. Es importante destacar que lo importante es la tendencia a lo largo del ciclo, más allá de cuál pueda ser el resultado concreto alcanzado en un año determinado.

INDICADOR ESTRATÉGICO 1

**% INCREMENTO BASES IMPONIBLES > % INCREMENTO DEMANDA INTERNA
NOMINAL**

VI.2. MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS.

Anualmente se fijarán determinados sectores o actuaciones en los que, en base a una metodología predeterminada con antelación, se medirán y evaluarán los efectos en el cumplimiento voluntario motivado por las actuaciones de la Agencia.

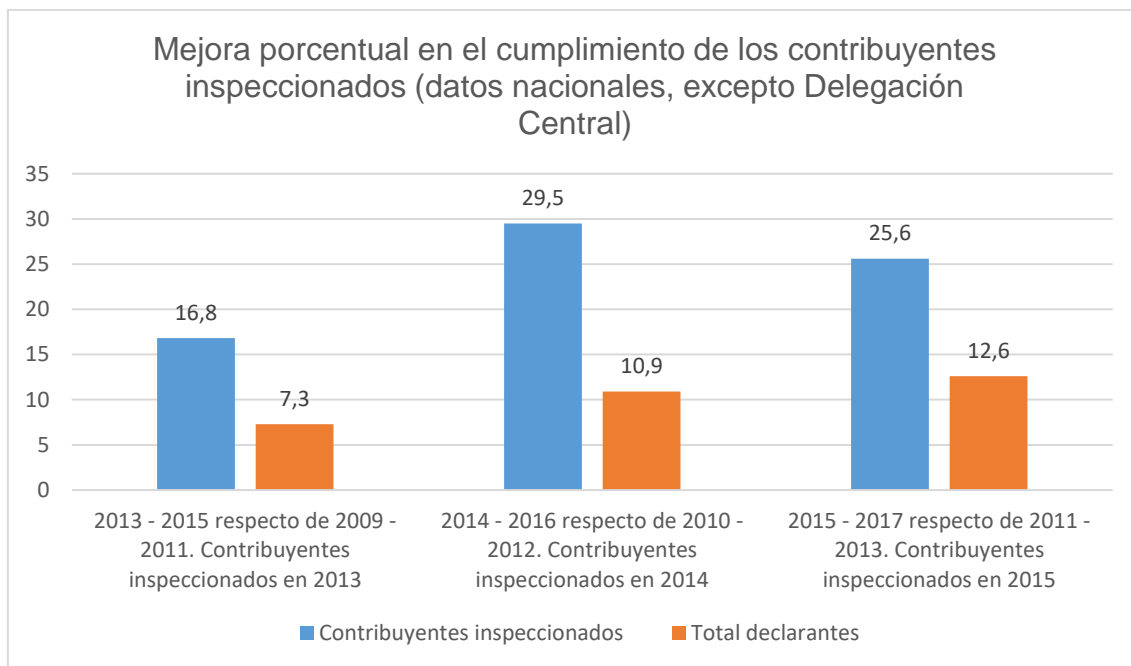
Indudablemente, la Agencia en su estrategia está tratando de incrementar el cumplimiento voluntario mediante la transparencia de datos fiscales, una mayor presencia preventiva en determinados sectores como es el Plan IVA o un control más exhaustivo sobre los grandes patrimonios.

Así, cada año se medirá el efecto inducido de un conjunto de actuaciones.

En los próximos años se medirá el efecto recaudatorio inducido que se produce por la inclusión en los datos fiscales de:

- Rentas del trabajo y otras rentas procedentes del exterior.
- Información CRS y FATCA.
- Información del modelo 179 “declaración informativa trimestral de la cesión de uso de viviendas con fines turísticos”.
- Avisos sobre operaciones con criptomonedas.
- Avisos sobre intereses de demora percibidos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Igualmente se trabaja en el establecimiento de sistemas dirigidos a medir el efecto inducido de las actuaciones inspectoras. En este sentido, como puede observarse en el cuadro siguiente, los contribuyentes inspeccionados incrementan sus ingresos tributarios en los tres años siguientes en mayor medida que el conjunto de contribuyentes respecto de los tres años anteriores a la inspección. En el análisis, por razones de homogeneidad en la comparación entre ejercicios se excluyen los contribuyentes no activos y los adscritos a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, en este último caso también por la alta variabilidad de los resultados de los grandes grupos económicos debido a la internacionalización y por las distorsiones en las comparaciones que originan las operaciones de reestructuración empresarial.



También se medirá el efecto inducido que sobre el comportamiento de los contribuyentes tienen las actuaciones desarrolladas en el marco del Plan de Visitas IVA. En el mismo sentido, se medirán los efectos inducidos de otras actuaciones de comprobación extensiva sobre determinados colectivos de contribuyentes o en relación con tipos de rentas concretas.

Igualmente, se incorpora por primera vez el establecimiento de sistemas dirigidos a medir el efecto inducido de las actuaciones de los órganos de recaudación dirigidas a prevenir o disuadir nuevos incumplimientos, así como el envío de cartas informativas.

Por último, se pretende también medir el efecto recaudatorio inducido que sobre los titulares de grandes patrimonios tiene la actuación de la Agencia.

INDICADOR ESTRATÉGICO 2

MEJORA EN EL EFECTO RECAUDATORIO INDUCIDO POR PUESTA A DISPOSICIÓN DE DATOS FISCALES, PLAN DE VISITAS IVA, CONTROL DE GRANDES PATRIMONIOS O ACTUACIONES DE INSPECCION Y OTRAS ACTUACIONES DE CONTROL EXTENSIVO

VI.3. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

Tradicionalmente, la medición del desempeño de la Agencia Tributaria se ha realizado atendiendo a los resultados cuantitativos obtenidos en las actividades de control desarrolladas por la Agencia Tributaria.

Como se explicó con anterioridad, su cómputo atiende al criterio de caja (ingresos derivados de liquidaciones con independencia del año en que se practicó la liquidación, liquidaciones extemporáneas ingresadas, devoluciones solicitadas que son denegadas). Sin embargo, el concepto de base de cálculo, definido a efectos de la determinación del sistema de financiación de la Agencia Tributaria, es más limitado. La base de cálculo recoge, por una parte, los ingresos directos de las actuaciones de control y, por otra, las minoraciones de devoluciones, que den lugar en ambos casos a actos de liquidación derivados de actuaciones de comprobación e investigación. Sin embargo, no forman parte de la base de cálculo los ingresos por delito contra la Hacienda Pública o los ingresos efectuados mediante autoliquidaciones extemporáneas presentadas por los obligados tributarios.

Como quiera que la base de cálculo forma parte del sistema de financiación de la Agencia Tributaria, parece lógico que exista un indicador estratégico que tenga en cuenta su evolución.

En cualquier caso, no hay que olvidar que el eje central que guía las actuaciones de la Agencia debe ser el incremento del cumplimiento en período voluntario, aumentando el efecto inducido de las actuaciones de la Agencia y disminuyendo el peso de dichos resultados de control. Esta circunstancia afecta directamente al resultado de la base de cálculo, por lo que no se puede analizar la evolución de ésta sin incluir en dicho análisis la evolución del cumplimiento voluntario, es decir, su mejora en comparación con la evolución de las principales magnitudes macroeconómicas, considerando especialmente las mejoras en el mismo derivadas de los efectos inducidos de las actuaciones de prevención y control de la Agencia, así como también las regularizaciones que concluyen en minoraciones de bases imponibles, que producen un resultado positivo en la recaudación, si bien éste no se materializa hasta los años posteriores a la minoración, años en los que las bases minoradas hubieran sido objeto de aplicación. De igual forma, influyen en la evolución de la base de cálculo otros factores como la existencia de bases imponibles cuya tributación queda asegurada mediante procedimientos como los acuerdos previos de valoración.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que en la evolución de los resultados de control se puede ver condicionada por la existencia de resultados extraordinarios que, por su cuantía o naturaleza, pueden ser de difícil repetición.

De acuerdo con lo expuesto, la Agencia Tributaria ha de continuar midiendo los resultados a alcanzar en cada ejercicio y considera que una medida adecuada para evaluar su desempeño es analizar la evolución de la base de cálculo en el período de duración del Plan Estratégico, teniendo en cuenta los resultados extraordinarios que se puedan producir, y poniéndola en relación con la evolución del cumplimiento voluntario en los términos indicados anteriormente, es decir, considerando el diferencial que pueda existir entre la tasa de crecimiento de las bases imponibles agregadas y la de las

principales magnitudes económicas y considerando otros factores involucrados como las bases imponibles minoradas o aseguradas o los efectos inducidos de las actuaciones preventivas y de control.

Las mejoras en el cumplimiento voluntario deberían propiciar tendencialmente la congelación, incluso el descenso paulatino en términos reales, del importe de la base de cálculo haciendo abstracción en su cómputo de los resultados extraordinarios que se puedan producir y que desvirtúen las comparaciones entre ejercicios, de acuerdo con lo señalado en el apartado II.4.D anterior, todo ello siempre que el cumplimiento voluntario mejore en mayor medida que los indicadores macroeconómicos y considerando, además, los diferentes factores involucrados y que se acaban de describir. A estos efectos, este indicador ha de ser objeto de análisis conjunto con los indicadores estratégicos VI.1 y VI.2.

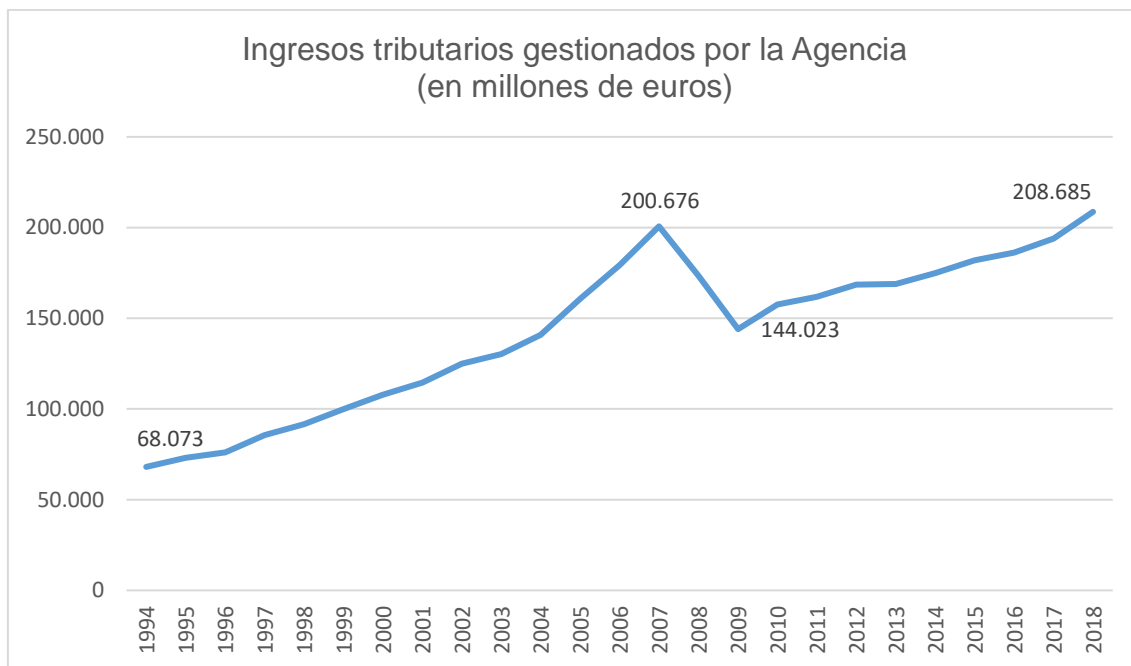
INDICADOR ESTRATÉGICO 3

EVOLUCIÓN BASE CÁLCULO EJERCICIO 2020-2023 <=> EVOLUCIÓN CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO (INDICADORES ESTRATÉGICOS 1 Y 2)

VI.4. MEJORA DE LA EFICIENCIA

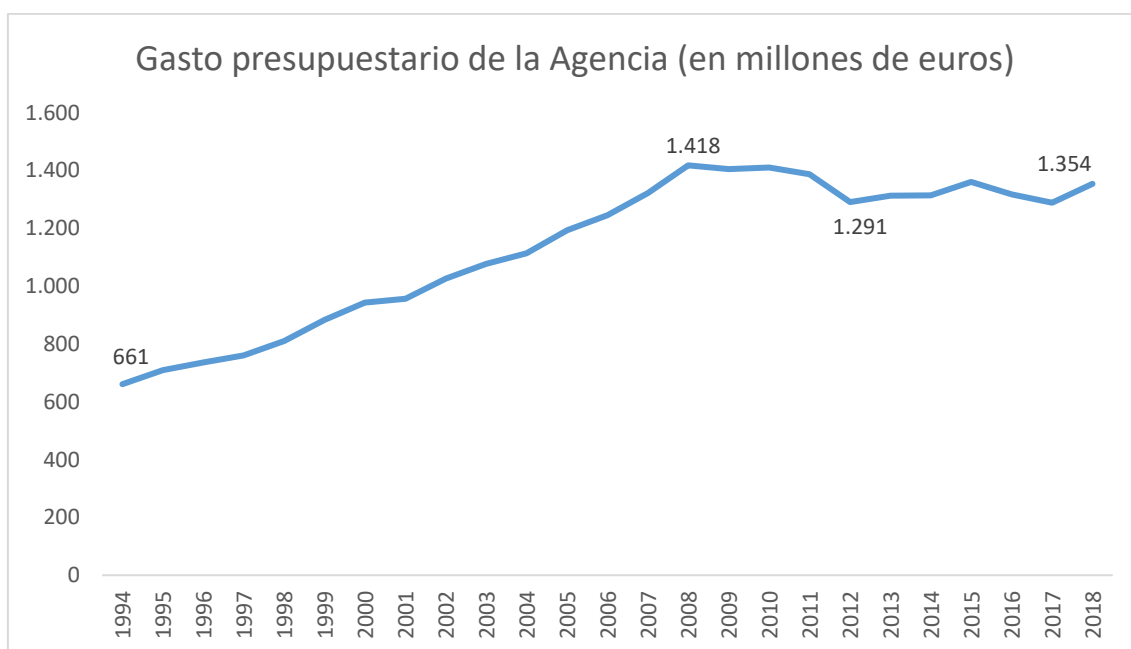
La eficiencia puede definirse como el cociente resultante de dividir el gasto presupuestario que representa la Agencia Tributaria por los ingresos tributarios netos que gestiona la organización, todo ello referido a un ejercicio determinado.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, los ingresos que gestiona la Agencia Tributaria crecieron de forma constante entre 1995 y 2007, para sufrir un brusco descenso en 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis económica, después de lo cual, tras un repunte en 2010, se inició una lenta recuperación hasta que, en los últimos años, las tasas de crecimiento han vuelto a crecer, permitiendo que, en 2018, por primera vez, se haya superado el máximo de recaudación histórico alcanzado en 2007.



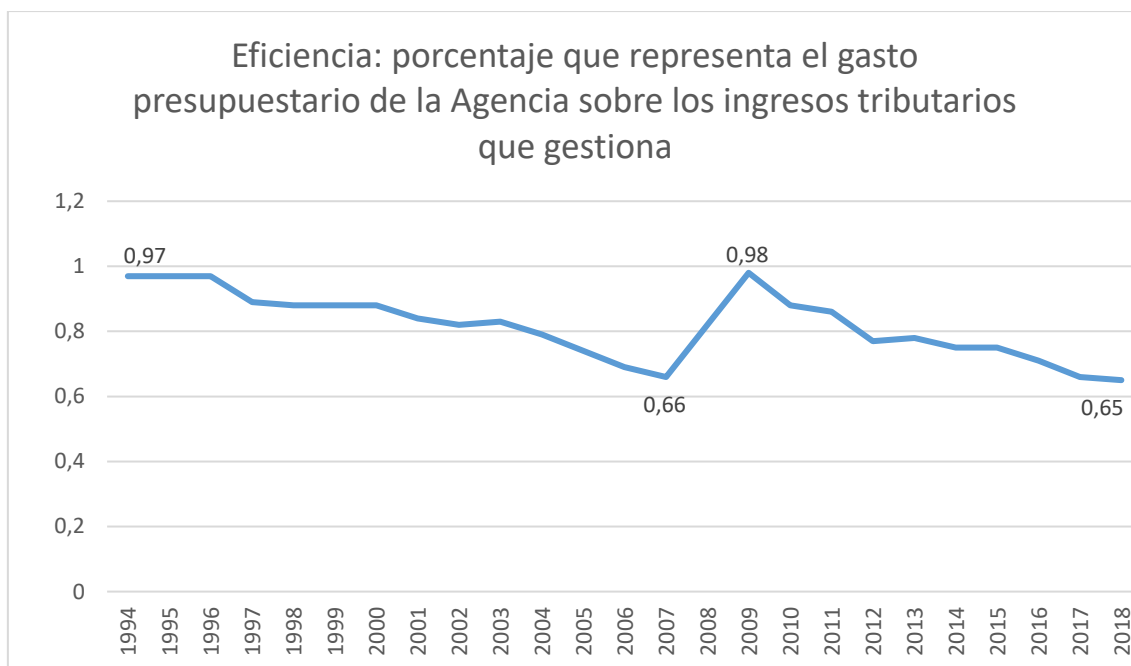
El aumento de los ingresos durante la fase expansiva de la economía se vio acompañado de un incremento constante del gasto presupuestario ejecutado por la Agencia Tributaria, como puede observarse en el cuadro siguiente. Sin embargo, alcanzado el mayor gasto en 2008, con 1.418 millones, a partir de dicho momento las cifras anuales de ejecución se sitúan por debajo de dicho importe máximo como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

Cabe destacar que en el período 1995 – 2018, mientras la recaudación gestionada por la Agencia Tributaria se multiplicó por 3,1 el gasto presupuestario de la institución únicamente se multiplicó por 2.



La combinación de las dos magnitudes expuestas, ingresos tributarios y gasto presupuestario, permite calcular la ratio de eficiencia de la organización, entendiendo por tal, expresado en porcentaje, el coste presupuestario anual que representa la Agencia Tributaria respecto de la totalidad de los ingresos tributarios netos que gestiona en cada ejercicio.

El cuadro siguiente muestra la evolución de la ratio.



El cuadro anterior permite ver que en toda la serie histórica el coste presupuestario que representa la Agencia Tributaria ha sido siempre inferior al 1% de los ingresos netos que gestiona, lográndose las ratios más reducidas en 2007, debido fundamentalmente a que los ingresos tributarios se dispararon en la fase álgida de la burbuja inmobiliaria, y en 2018, en este caso porque la recaudación ha vuelto a cifras record en tanto que el gasto presupuestario de la Agencia se ha mantenido por debajo de los importes de 2008, 2009 y 2010, años en los cuales el gasto superó la cifra de 1.400 millones.

En el anexo del informe 2019 de la OCDE, relativo al año 2017, España aparece con 0,7, siendo la media de los 54 países con datos (OCDE más emergentes) de 0,81 y la de los 25 países UE (con datos) del 0,77. En relación a los países más comparables, en el Reino Unido es del 0,7, Italia 0,8, Francia 0,9 y Alemania 1,4.

Teniendo en cuenta que no deben utilizarse como referencias válidas los ejercicios en los que se han producido circunstancias excepcionales (crecimiento anormal de los ingresos o restricciones presupuestarias prolongadas en el tiempo), se considera que a lo largo del ciclo, la ratio de eficiencia de la Agencia Tributaria ha de situarse en torno al 0,7%, es decir, el coste presupuestario anual de la organización no debe superar el 0,7% de los ingresos tributarios netos que gestiona, entendiendo que dicha ratio es compatible

con el incremento de plantilla necesario para ir recuperando los efectivos con los que contaba la Agencia Tributaria antes de la crisis.

<p style="text-align: center;">INDICADOR ESTRATÉGICO 4</p> <p style="text-align: center;">MEJORA EN EL INDICE DE EFICIENCIA</p>

VI.5. RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA

El volumen de deuda cuya gestión recaudatoria está encomendada a la Agencia Tributaria pasa por distintas fases que provocan una mayor o menor capacidad de acción del área de Recaudación sobre las mismas, y que va desde la posibilidad absoluta de gestionarlas sin más limitaciones que las que el ordenamiento jurídico impone, a deudas cuya gestión está limitada o condicionada por elementos internos y externos que impiden una actuación material de gestión recaudatoria en grado absoluto o relativo.

Se distingue tradicionalmente entre deuda gestionable y deuda “no gestionable”, dependiendo del grado la capacidad de acción sobre dichas deudas. Estas circunstancias provienen en determinadas ocasiones del tipo de deuda y su situación concreta (deudas en período voluntario, deudas suspendidas por recurso, etc.) y otras veces derivan de la propia situación del deudor (deudor declarado fallido, deudores en proceso concursal y otras circunstancias) y que en definitiva inciden en el grado de capacidad de gestión de las deudas.

El hecho de que determinadas deudas estén en una situación que limita su gestión recaudatoria no quiere decir, sin embargo, que la Administración Tributaria tenga que abstenerse de toda actuación. Dichas situaciones deben ser objeto de seguimiento, apoyándose en las herramientas informáticas adecuadas que permitan detectar los cambios en sus circunstancias y así evitar los riesgos que puedan derivarse por desconocimiento de estos cambios o debido al transcurso del tiempo, como pueden ser una gestión más lenta o incluso la prescripción de las deudas.

La evolución de la deuda total pendiente por la Agencia desde 2015 a 2018 se refleja en el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN DEL CARGO 2015 - 2018

	TOTAL IMPORTE (MILLONES)			
	2015	2016	2017	2018
Deuda pendiente inicio período	50.225,89	49.271,82	45.849,11	42.365,08
Deuda pendiente fin período	49.271,82	45.849,11	42.365,08	41.627,68

En la evolución de las cifras influyen diversos factores, como la asunción por la Agencia Tributaria de la gestión recaudatoria de deudas de otras administraciones públicas y las variaciones significativas que puedan producirse en las cuantías gestionadas procedentes de las mismas. En cualquier caso, en el período observado la incidencia de esta circunstancia no hay sido elevada.

Por otra parte, para realizar un análisis adecuado de la evolución de la deuda es conveniente desglosar la cuantía de la misma que se encuentra paralizada por proceso concursal o recurso.

	DEUDA SUSPENDIDA POR:	
	PROCESO CONCURSAL	RECURSOS
2014	7.629,22	12.653,11
2015	7.227,23	13.469,52
2016	6.871,92	12.719,74
2017	5.861,28	12.735,12
2018	5.664,97	12.763,47

Como puede observarse, en el año 2018, 12.763 millones de euros corresponden a deudas suspendidas por recurso o reclamación. Este importe será objeto de seguimiento, conjuntamente con los indicadores estratégicos VI.6 Conflictividad Tributaria y VI.7. Reducción de los intereses de demora pagados, puesto que la reducción de la conflictividad es una prioridad para la Agencia Tributaria.

De cara a facilitar la agilización de la resolución de las reclamaciones económico-administrativas por los Tribunales Económico-Administrativos, la Agencia Tributaria debe continuar prestando su apoyo material y reforzar los mecanismos administrativos de coordinación con los Tribunales, lo que puede favorecer la reducción del cargo de deuda suspendida, ya que se observa en los últimos años una cierta estabilización de las cifras

Por otra parte, también se advierte el elevado importe de la deuda afectada por procesos concursales (5.664 millones en el año 2018), lo que implica la necesidad de efectuar un seguimiento efectivo de este tipo de procesos para realizar las actuaciones en cada caso correspondan dentro de las posibilidades que permite el ordenamiento jurídico en defensa del crédito público.

Volviendo a los datos globales que muestra el cuadro que refleja la evolución del cargo 2015 – 2018, se considera que la evolución de la deuda pendiente total no siempre muestra una medición de un mejor desempeño de la actividad de la Agencia, en la medida que puede estar afectada por circunstancias ajenas a la Agencia Tributaria como incrementos de los procesos concursales o variaciones significativas en deudas suspendidas por recurso.

Por ello, se considera que el indicador estratégico debe centrar su interés sobre aquella deuda que se puede denominar gestionable, sobre la cual la capacidad de actuación es plena. Se trata, en definitiva, de conseguir la finalización de la gestión de toda la deuda gestionable en el menor plazo de tiempo posible, sin perjuicio de revisar la situación de la deuda con gestión limitada con la misma finalidad.

Es un índice que relaciona, para cada año o período que se considere, el importe de deuda gestionada con respecto a la deuda gestionable, en período ejecutivo.

En el siguiente cuadro, se detalla la forma de calcular el indicador estratégico para 2018:

	2018
DEUDA PENDIENTE EN EJECUTIVA A 1 DE ENERO	23.963,44
Aplazado	-317,09
Suspendido por recurso	-753,63
Paralizado	-4.163,00
En compensación	-65,05
DEUDA PENDIENTE A 1 DE ENERO GESTIONABLE BRUTA EN EJECUTIVA (1)	18.664,67
CARGO NUEVO EN EJECUTIVA DEL AÑO 2018 (2)	8.910,72
TOTAL (Deuda pendiente gestionable BRUTA en ejecutiva + cargo nuevo en ejecutiva) (1+2)	27.575,39
Anulaciones	-1.231,01
Rehabilitaciones	+2.885,49
TOTAL DEUDA GESTIONABLE NETA EN EJECUTIVA (- ANULACIONES + REHABILITACIONES DEL AÑO)	29.229,87

Deuda cancelada por ingreso y otras causas	+10.940,09
TOTAL DEUDA GESTIONADA FINALIZADA EN EJECUTIVA (3)	10.940,09
Notificado en ejecutiva pte de ingreso	+816,62
En embargo con diligencia emitida	+12.521,69
Importe derivado en el año	+2.441,53
TOTAL DEUDA GESTIONADA NO FINALIZADA EN EJECUTIVA (4)	15.779,84
TOTAL DEUDA GESTIONADA EN EJECUTIVA (3+4)	26.719,93

INDICADOR DE GESTION	0,914
-----------------------------	--------------

La deuda gestionable neta en ejecutiva será la parte de la deuda pendiente en ejecutiva sobre la que se realiza la gestión recaudatoria.

Tres componentes:

Primero: Deuda inicial gestionable en ejecutiva a 1 de enero de 2018. Ese importe se calculará de la siguiente manera:

Total deuda pendiente en ejecutiva - Deuda aplazada – deuda paralizada (por concurso y otras paralizaciones) – deuda suspendida por recurso – deuda en compensación.

Se obtiene así la deuda gestionable bruta a principio de año, que es aquella que no se encuentra ni aplazada, ni paralizada, ni suspendida ni en proceso de compensación y que, por tanto, debe de ser gestionada.

Segundo: nueva deuda que haya entrado en el año.

Tercero: en el ejercicio, sin embargo, se anulan deudas. Sobre esas deudas no resulta posible efectuar la gestión recaudatoria por lo que reducen la deuda gestionable.

Igualmente, existe otro aspecto a considerar, hay otras deudas sobre las que se puede realizar la gestión recaudatoria como los importes rehabilitados (previamente fueron cancelados, pero hay nuevas circunstancias que aconsejan su rehabilitación para intentar su cobro). Esas deudas han de incrementar la deuda gestionable.

Así se obtiene la deuda gestionable neta.

La deuda gestionada en ejecutiva se entenderá como aquella que ha sido gestionada finalizada o en curso de finalización. Se tienen en cuenta los siguientes importes:

Deuda gestionada finalizada: aquella ingresada y aquella deuda cancelada por otros motivos.

Deuda gestionada no finalizada: la deuda derivada y aquella deuda ya notificada y pendiente del plazo de ingreso y aquella deuda gestionada al haberse emitido una diligencia de embargo.

Como puede verse en el cuadro anterior, no aparece como deuda gestionada la parte de la nueva deuda entrante durante el periodo (cargo nuevo) que es aplazada, suspendida por recurso o paralizada por la dificultad de su determinación. Así, este indicador se basa en la estabilidad de los importes que finalmente resulten aplazados, suspendidos o paralizados del nuevo cargo que entra cada año, por lo que si se produjera una desviación significativa en los importes el indicador estratégico debería ser ajustado. Pese a ello, la experiencia sobre esos resultados muestra que en los últimos años no se han producido desviaciones significativas que puedan afectar al indicador.

Sin perjuicio de la utilidad de su seguimiento anual e incluso para períodos más cortos, como indicador estratégico que es, su examen a lo largo de un horizonte temporal superior al año, arrojará sin duda conclusiones más útiles, ya que permitirá determinar la tendencia hacia dónde se encamina la gestión recaudatoria de deudas, por comparación con otros años.

INDICADOR ESTRATÉGICO 5

Deuda gestionada período “n” / Deuda gestionable neta período “n” $\geq 0,9$

VI.6. CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA

El fin de la Agencia Tributaria consiste en la aplicación del sistema tributario con generalidad y justicia a todos los contribuyentes. No obstante, las actuaciones de la Agencia en ocasiones determinan que se genere conflictividad, entendiéndose por tal la interposición por los contribuyentes de recursos o reclamaciones.¹²

En el siguiente cuadro, se muestra el número de actos emitidos en el período 2015-2018, considerando en el cómputo todos aquellos actos administrativos dictados por la Agencia Tributaria que sean recurribles.

ACTOS EMITIDOS (NÚMERO)			
2015	2016	2017	2018
18.039.831	17.380.065	17.395.322	18.054.059

¹² Los datos utilizados corresponden al ejercicio 2018 al no estar disponible actualmente la información completa del año 2019

El cuadro siguiente muestra los recursos y reclamaciones interpuestos durante el período considerado, computando como un único recurso los casos en los que posteriormente a la presentación de un recurso de reposición se interpone reclamación económico-administrativa, y sin que se incluyan los recursos contencioso-administrativos puesto que para que se interponga este tipo de recursos previamente ha tenido que presentarse reclamación económico-administrativa.

También se muestra el porcentaje de conflictividad relativa que pone en relación los actos reclamados con la totalidad de los actos recurribles.

CONFLICTIVIDAD GLOBAL (REC. REPOSICIÓN + REAs SIN PREVIO RR)¹³			
2015	2016	2017	2018
Número	Número	Número	Número
345.957	303.367	320.186	327.871
1,92%	1,75%	1,84%	1,82%

Cabe advertir que el cuadro anterior presenta la evolución de la conflictividad absoluta y relativa en términos de número de recursos y de reclamaciones interpuestos y no de importes. Ello es así, porque los importes impugnados no son agregables ya que en ocasiones se refieren a cuotas a ingresar, en otras a cuotas a devolver, en otros casos a bases imponibles. Además, las cifras acumuladas de cualquiera de los conceptos anteriores presentan variaciones entre ejercicios muy bruscas puesto que un solo expediente por importe muy elevado puede distorsionar la comparación. En cualquier caso, en el indicador VI.4 se presenta información sobre la deuda suspendida por recurso o reclamación, magnitud que se considera suficientemente relevante y representativa como para constituir la principal vía de seguimiento de la conflictividad en términos de importe.

Por otra parte, centrando el estudio¹⁴ en los actos administrativos que son objeto de reclamación económico-administrativa y, en su caso, de posterior recurso contencioso-administrativo, se observa que en tal caso la conflictividad relativa se sitúa en el 0,9%. Aplicando el porcentaje de estimaciones totales y parciales en esta vía (un 30%), se puede estimar que un 0,27% de los actos susceptibles de reclamación son finalmente anulados total o parcialmente por los Tribunales Económico-Administrativos. Del 0,63%

¹³ Datos a 2 de septiembre de 2019

¹⁴ Los datos que se presentan a continuación son una estimación. Para el cálculo se toman los actos dictados en 2018 y las reclamaciones económico-administrativas interpuestas, estimadas, desestimadas, recurridas en vía contencioso-administrativa y estimadas en esta vía en el propio año 2018. Hay que tener en cuenta que en realidad los reclamaciones y recursos se refieren en muchos casos a actos dictados hace años, por lo que realizar el estudio en términos de ejercicio de devengo de los actos administrativos susceptibles de recurso o reclamación obligaría a extender el análisis a lo largo de los años, siendo de escaso interés práctico conocer el resultado de la conflictividad de los actos dictados ocho, diez o más años atrás. Por tanto, el análisis no pretende otra cosa que ilustrar con cifras estimadas cuál puede ser la magnitud del problema.

restante, solo un 15% es objeto de recurso contencioso-administrativo. Además, de los recursos interpuestos, un 31% se finalizan con la estimación total o parcial del recurso. Por tanto, a partir de los porcentajes anteriores, se puede estimar que un 0,03% de los actos susceptibles de recurso o reclamación son anulados por los órganos contencioso-administrativos. En definitiva, un 0,3% del total de actos que dicta la Agencia Tributaria y que son reclamables son finalmente anulados por los tribunales, bien en la vía económico-administrativa (un 0,27%) o bien en la vía contencioso-administrativa (un 0,03%).

En cualquier caso, dada la diversidad de funciones que realiza la Agencia Tributaria, los porcentajes de anulación sobre los actos dictados presentan variaciones según la naturaleza de los diferentes actos.

Así, en el ámbito censal y en el recaudatorio los porcentajes de anulaciones son mínimos. Si eliminamos este tipo de actos, el porcentaje se eleva al 0,7%, llegando al 1,1% si se analizan exclusivamente los actos dictados en relación con los principales impuestos. En el caso de las liquidaciones gestoras y las sanciones impuestas por los órganos de gestión el porcentaje alcanza, respectivamente el 1,8% y el 1,3%. En el caso de las actuaciones inspectoras el porcentaje de anulaciones se sitúa en el 3,2%, un 18,1% en el supuesto de actas de disconformidad, mientras que para las sanciones impuestas por los órganos inspectores el porcentaje es del 6,6%.

Los porcentajes de anulación anteriores incluyen cualquier resolución económico-administrativa o sentencia contraria a la Agencia Tributaria, aunque la estimación del recurso o reclamación tenga carácter parcial y con independencia del propio alcance del recurso o reclamación interpuesto, ya que el interesado ha podido impugnar el acto en su totalidad o simplemente aspectos parciales o formales del mismo y también con independencia de que el órgano revisor haya podido ordenar la retroacción de las actuaciones o la subsanación algún defecto en el acto impugnado.

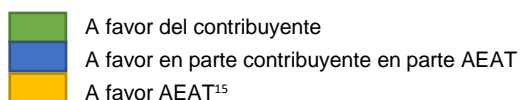
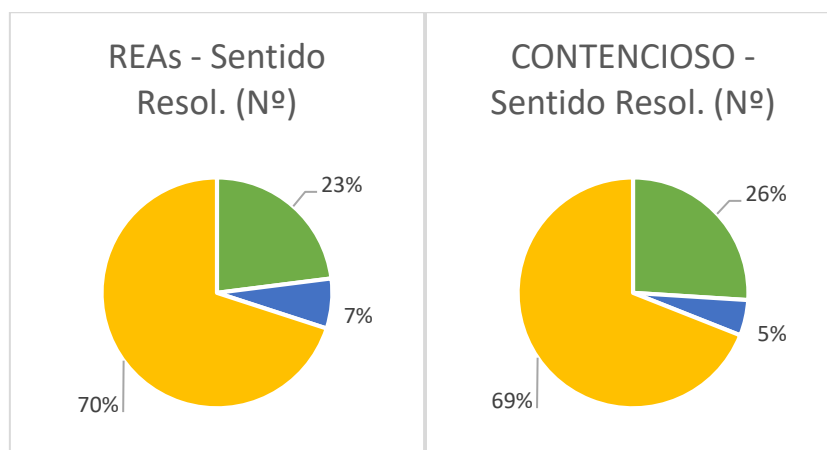
Este análisis, unido al estudio de las causas de impugnación de los actos administrativos y a los motivos de estimación total o parcial de los recursos y reclamaciones, permitirá mejorar la calidad y motivación de los actos administrativos emitidos por la Agencia, para reducir la conflictividad y las resoluciones desfavorables en los Tribunales.

Cabe observar que la reducción de la conflictividad es un objetivo en el que la Agencia Tributaria cuenta con el apoyo no solo de los Tribunales Económico-Administrativos en cuanto que sus resoluciones incentivan una mejora de la calidad de las actuaciones, sino también de la Dirección General de Tributos en la medida en que el establecimiento de criterios refuerza la certidumbre jurídica y reduce el espacio para la conflictividad.

De igual forma, contribuyen a este objetivo el análisis de las quejas y propuestas del Consejo para la Defensa del Contribuyentes y los trabajos de los foros cooperativos con que cuenta la Agencia Tributaria para facilitar la difusión de los criterios que aplican sus

órganos y estudiando fórmulas para incentivar los acuerdos en los procedimientos tributarios.

Por último, respecto a las estimaciones totales y parciales de recursos y reclamaciones los porcentajes sobre los actos reclamados en 2018, diferenciando según el órgano revisor y atendiendo al número de recursos, son los siguientes:



Como sucede con el cuadro relativo a la conflictividad absoluta y relativa, los datos se presentan únicamente en términos de número, no de importe, debido a que las estimaciones se refieren a diferentes tipos de importes (cuotas a ingresar, cuotas a devolver, bases imponibles) y también a la gran variabilidad que en la comparativa entre ejercicios introduce la existencia de resoluciones y sentencias de elevado importe que se producen ocasionalmente. Además, en el indicador estratégico VI.7 siguiente, relativo a los intereses de demora que paga la Administración, uno de los factores determinantes del abono de intereses es precisamente la existencia de anulaciones de actos, por lo que el indicador VI.7 permite indirectamente el seguimiento en términos de importe.

De acuerdo con lo indicado anteriormente el indicador persigue evaluar el comportamiento de dos magnitudes, en primer lugar el porcentaje de conflictividad relativa, haciendo un seguimiento del mismo con el objetivo de asegurar que se mantiene bajo control y si es posible reducirlo, y en segundo lugar, analizar la evolución del número de resoluciones/recursos favorables a la Agencia que debe incrementarse a lo largo de los años mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la Agencia.

¹⁵ El porcentaje incluye desestimaciones, archivos y otras finalizaciones que no implican la anulación total o parcial del acto recurrido o reclamado.

De acuerdo con lo indicado anteriormente el indicador persigue evaluar el comportamiento de dos magnitudes, en primer lugar el porcentaje de conflictividad relativa, haciendo un seguimiento del mismo con el objetivo de asegurar que se mantiene bajo control y si es posible reducirlo, y en segundo lugar, analizar la evolución del número de resoluciones/recursos favorables a la Agencia que debe incrementarse a lo largo de los años mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la Agencia.

INDICADOR ESTRATÉGICO 6

MANTENER UN PORCENTAJE DE CONFLICTIVIDAD RELATIVA REDUCIDO Y EN LO POSIBLE DECRECIENTE - AUMENTO DEL PORCENTAJE DE RESOLUCIONES /SENTENCIAS EN FAVOR DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

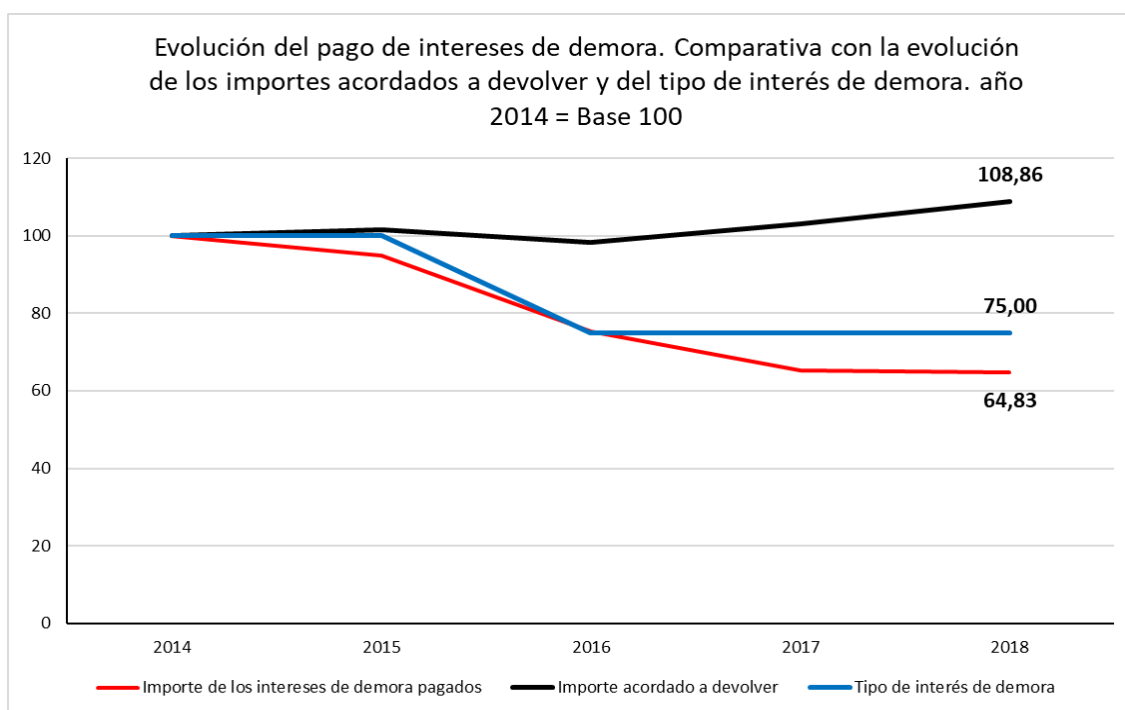
VI.7. REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS

El pago de intereses a contribuyentes viene impuesto por normativa legal, pero resulta un campo de mejora por parte de la Agencia Tributaria puesto que en bastantes ocasiones los intereses de demora se originan por retrasos en la tramitación de devoluciones o resoluciones y sentencias desfavorables de las que se desprende un importe a devolver al contribuyente. En otros casos, el margen de actuación es menor, como sucede con los ingresos duplicados o las devoluciones derivadas de rectificaciones de autoliquidaciones a ingresar puesto que en tal caso los intereses se computan desde el momento en que se efectuó el ingreso sin que la Administración tenga responsabilidad en ello. Pese a ello, se considera que la reducción en los intereses abonados no es sino un exponente de una mayor calidad en la prestación del servicio por la Agencia Tributaria al agilizar la gestión de las devoluciones a los contribuyentes. Además, como ya se comentó al exponer el indicador estratégico VI.6, en la medida en que la calidad de los actos administrativos y de su motivación permita incrementar los porcentajes de estimación de recursos y reclamaciones a favor de la Agencia, el importe de los intereses de demora a satisfacer se reducirá. Por tanto, es un indicador que puede permitir la delimitación de ámbitos de actuación para conseguir un mejor desempeño de la actividad práctica de la Agencia. De igual manera, las mejoras en los procedimientos administrativos de relación con los tribunales y el apoyo material a los Tribunales Económico-Administrativos pueden permitir una reducción de los tiempos medios de pendencia disminuyendo el devengo de intereses de demora.

El total de intereses de demora abonados por la Agencia Tributaria durante los últimos años tiene el siguiente desglose anual:

AÑO ACUERDO DEVOLUCIÓN	2015	2016	2017	2018
INTERESES DE DEMORA	344.926.332,22	273.816.776,55	237.334.616,69	235.551.389,02

De forma gráfica, en comparación contra magnitudes de referencia, como son los importes a devolver derivados de la presentación de autoliquidaciones o la evolución del tipo de interés de demora, la evolución de los intereses de demora pagados es la siguiente:



En cualquier caso, en el análisis de la evolución se considerará la existencia de posibles resultados extraordinarios derivados de expedientes singulares que puedan desvirtuar las cifras en un año determinado, reiterándose también en este caso lo ya dicho a propósito de otros indicadores: lo verdaderamente importante es la tendencia a lo largo de los años más allá de los resultados de un año en concreto que se pueda ver afectado por circunstancias coyunturales.

INDICADOR ESTRATÉGICO 7 REDUCCIÓN DE LA CARGA FINANCIERA SATISFECHA

VII. EJES VERTEBRADORES DE LAS ACTUACIONES 2020-2023

Las líneas de actuación de la Agencia Tributaria para el período 2020-2023, con las que se pretenden abordar con firmeza los retos planteados en un entorno como el descrito en este documento, se dirigen a ampliar los efectos de su actuación potenciando todas aquellas medidas preventivas en materia de asistencia al contribuyente, con un nuevo modelo de asistencia integral, y control a priori, con el objetivo de mejorar el cumplimiento tributario voluntario. Igualmente se trabaja en la intensificación de las actuaciones de lucha contra el fraude más complejo superando la tradicional división entre control extensivo e intensivo. Todas estas medidas están siendo objeto de implantación y desarrollo de forma gradual a lo largo de este período de cuatro años.

Así, se articulan en torno a los siguientes grandes ejes: refuerzo de la asistencia y prevención del fraude fiscal e intensificación de las actuaciones de control sobre el fraude tributario y aduanero más complejo.

VII.1. PREVENCIÓN DEL FRAUDE TRIBUTARIO Y ADUANERO: ASISTENCIA Y PREVENCIÓN

En el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria las funciones de prevención del fraude en sus dos vertientes, asistencia al contribuyente y actuaciones preventivas, se ejercen por el Departamento de Gestión Tributaria, por lo que se refiere al sistema tributario general, y por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, en relación con los Impuestos Especiales y los denominados impuestos medioambientales, así como en cuanto a la aplicación del sistema aduanero. Igualmente, el Departamento de Recaudación realiza tareas de información y asistencia dirigidas a mejorar el pago de las deudas tributarias.

Funciones de asistencia y prevención del Departamento de Gestión Tributaria.

El Departamento de Gestión ocupa una labor central en el ámbito de la información y asistencia al contribuyente y el desarrollo de actuaciones preventivas.

Le corresponde la dirección, programación, coordinación y control de los servicios de información y asistencia tributaria, así como la gestión del programa INFORMA. Igualmente vela por la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueden accederse a través de la Sede electrónica de la Agencia.

En el marco de la asistencia, por su periodicidad y repercusión en un elevado número de contribuyentes, destaca su labor en la coordinación del desarrollo de las campañas de Renta anuales.

Igualmente, destaca su papel en la elaboración de proyectos de disposiciones normativas sobre los modelos y procedimientos de presentación de las autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones o solicitudes tributarias, así como la elaboración de publicaciones, manuales y guías de cumplimentación dirigidos a facilitar la aplicación de los tributos que no corresponda a otras áreas funcionales.

En el ámbito preventivo, resulta resaltable la actividad de dirección, programación y coordinación de la formación y mantenimiento del censo de obligados tributarios, la formación y mantenimiento del Registro de Operadores Intracomunitarios y del Registro de Devolución Mensual, y demás actuaciones relativas a la información censal que no estén atribuidas a otras áreas funcionales.

Por último, el Departamento colabora en la dirección, programación y coordinación del control de las obligaciones periódicas de obligados tributarios incluidos en el censo de empresarios, profesionales y retenedores.

Aunque dependen del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, las Unidades de Gestión de Grandes Empresas, al igual que la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, desarrollan tareas preventivas y de información y asistencia al contribuyente con las especialidades propias del tipo de contribuyente cuya gestión se les encomienda.

Funciones de asistencia y prevención del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Este Departamento tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema aduanero y de los Impuestos Especiales y de los denominados impuestos medioambientales, y tiene la consideración de órgano responsable en el Plan Estadístico Nacional de elaboración cuatrienal para la elaboración de las estadísticas sobre comercio exterior de España (de elaboración mensual).

En el ámbito de la asistencia al contribuyente o a los operadores económicos, en general, desarrolla las funciones de información previstas en el código aduanero de la Unión y en la normativa nacional, incluidas la emisión de informaciones vinculantes¹⁶ en materia de clasificación arancelaria o de origen de las mercancías.

En materia de asistencia se desarrollan actividades de diseño, junto con el Departamento de Informática Tributaria, de las aplicaciones informáticas en materia de aduanas o de los demás tributos estatales competencia del Departamento.

¹⁶ Informaciones Vinculantes previstas en el artículo 33 del CAU.

Entre las actuaciones de asistencia destaca el desarrollo de pre-declaraciones aduaneras, dando a los operadores la posibilidad de presentar sus declaraciones antes de la llegada de las mercancías lo que permite agilizar los flujos logísticos e, incluso, realizar los controles documentales antes de que llegue la mercancía, reduciendo los tiempos de espera y, en consecuencia, el coste de la operación, con el impacto positivo que genera en la actividad comercial.

Igualmente, se está avanzando en la nacionalización del despacho aduanero, con el objetivo de asignar los recursos de forma más eficiente y dar un servicio mejorado a los operadores a nivel nacional, ampliando los horarios de despacho de declaraciones.

Por último, destaca la posibilidad de optar por el despacho centralizado europeo que permite presentar la declaración aduanera en un Estado miembro distinto de aquel donde se encuentra la mercancía. Estas autorizaciones requieren acuerdos bilaterales entre los dos Estados miembros.

Por otra parte, en el ámbito de la prevención del fraude en materia aduanera, la actuación más importante es el control de la mercancía en el momento de su introducción en el territorio aduanero de la Unión, mediante la utilización de aplicaciones informáticas de gestión del riesgo que pretenden asegurar un reducido nivel del mismo con el mínimo número de controles, de forma que se asegure la agilidad del comercio legítimo de mercancías con países no integrados en la Unión Europea.

La Aduana debe continuar innovando para combatir mejor el fraude fiscal y aduanero, para proteger mejor a los ciudadanos de las acciones de las organizaciones criminales internacionales y del consumo de productos peligrosos.

En este control, y en especial por motivos de seguridad y protección, se utilizan herramientas no intrusivas de control de las mercancías por medio de sistemas de escáner de los contenedores, camiones o del equipaje de los viajeros.

Con finalidad semejante, el Servicio de Vigilancia Aduanera, como resguardo marítimo, realiza las tareas de vigilancia aérea y marítima para evitar la introducción ilegal en el territorio español de, principalmente, labores de tabaco y drogas.

Adicionalmente, en la labor preventiva de control sobre las declaraciones en aduana, los laboratorios de aduanas cumplen la función de realizar los análisis físicos-químicos o informes técnicos necesarios para la determinación de la verdadera naturaleza de la mercancía objeto de comercio exterior y de su clasificación arancelaria que constituye el elemento básico para la aplicación de la política comercial común y demás políticas de protección en materia sanitaria, veterinaria, fitosanitaria, de calidad, etc.

En el ámbito de la prevención en materia de Impuestos Especiales, se debe destacar la función interventora que, como actividad de la inspección de los tributos, se despliega en tiempo real en los establecimientos en los que se fabrican o almacenan los productos sujetos a estos impuestos hasta el momento de su devengo. Función preventiva que se

justifica por los altos tipos impositivos de estos impuestos, que originan una alta propensión al fraude en los mismos, por lo que es necesario un control en tiempo real de los movimientos de los productos sujetos a estos impuestos.

De igual manera, ha de incluirse en el ámbito preventivo la gestión de los censos de Impuestos Especiales e Impuestos medioambientales, no solo porque su mantenimiento permite una correcta gestión, sino porque posibilitan al obligado tributario su consulta en el momento del envío de producto para corroborar que el destinatario está autorizado a recibir en el régimen, o con la exención o reducción tributarias correspondientes.

Asimismo, la puesta en marcha del nuevo sistema de gestión de los documentos utilizados (SIANE) en el ámbito de los productos objeto de los Impuestos Especiales de Fabricación, en relación con los procedimientos de ventas en ruta, avituallamientos de carburantes a aeronaves y embarcaciones, que se realizará a través de la Sede electrónica, refuerzan la prevención y suponen una mejora en la comunicación entre la Administración y el contribuyente ya que permiten intercambio de mensajes de forma rápida, homogénea y armonizada e implica una mayor seguridad jurídica para los obligados tributarios.

Funciones de asistencia y prevención del Departamento de Recaudación.

El área de Recaudación tiene encomendada la misión de diseñar e implementar todas aquellas actuaciones que demande la gestión recaudatoria de las deudas y sanciones tributarias derivadas de la aplicación del sistema tributario estatal y aduanero, así como de las derivadas de los demás recursos de naturaleza pública cuya gestión asume en virtud de Ley o Convenio. Esta gestión recaudatoria tiene un fin primordial: el cobro de las mismas. Dichas actuaciones y procedimientos obedecen a una doble finalidad, que concuerda con los dos cometidos fundamentales de la Agencia Tributaria: facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a los contribuyentes, y la lucha contra el fraude. Por tanto, el Área de Recaudación despliega ambos tipos de actuaciones.

En el ámbito de asistencia destacan las actuaciones dirigidas a facilitar a los contribuyentes todos aquellos medios (presenciales, telefónicos, online...) que les permitan cumplir de una manera óptima con sus obligaciones de pago, ya sea mediante resolución de las dudas o con la puesta a su disposición de los medios técnicos o procedimentales más eficaces.

La gestión de aplazamientos y compensaciones a solicitud del interesado son actuaciones que también tradicionalmente se encuadran entre las de asistencia al contribuyente, y continúan suponiendo una parte importante de las mismas. A este respecto, es muy notable la disminución de tiempos de gestión de ambos procedimientos, y en este sentido se seguirá trabajando para dar un servicio más eficiente a los contribuyentes.

También se están realizando esfuerzos desde un punto de vista predictivo, acometiendo proyectos que permitirán anticipar en el tiempo la adopción de medidas frente a situaciones que pudieran poner en riesgo el cobro futuro de las deudas, y atajar la realización de actuaciones preparatorias que pudieran ser indicio de vaciamientos patrimoniales para evitar la acción de cobro en un futuro cercano.

En este contexto, las prioridades en los próximos años son las siguientes:

A. ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE

Las funciones de información y asistencia al contribuyente inciden directamente en el fomento del cumplimiento voluntario y en la prevención del incumplimiento de las obligaciones tributarias.

En los últimos años nos encontramos en un entorno de implantación y desarrollo de una verdadera administración electrónica, y desde este punto de vista son diversos los retos que ha abordado y debe abordar la Agencia Tributaria, como, entre otros, la gestión de las declaraciones que obligatoriamente han de presentarse por medios electrónicos, tanto en materia tributaria como aduanera como consecuencia de la entrada en aplicación del código aduanero de la Unión, la implantación de nuevas actuaciones administrativas automatizadas (AAA), la actualización e inclusión de nuevos procedimientos en la Sede electrónica (que garantiza a ciudadanos, profesionales y empresas el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente) o, el mantenimiento y la mejora del portal de la Agencia Tributaria.

A su vez, el avance en este campo permite la tramitación electrónica de los asientos de registro, la gestión de procedimientos principalmente a través de Intranet (con información de la tramitación suministrada a los contribuyentes a través de la Sede electrónica) y la plena implantación del expediente electrónico. Que todos esos procesos y procedimientos estén informatizados supone la superación de las barreras geográficas para la tramitación de expedientes, apoyada además por la creación de nuevas herramientas que permiten una distribución de los mismos más allá de las antiguas restricciones relativas al domicilio fiscal.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el propósito de la Agencia es avanzar hacia un nuevo modelo de asistencia incrementando la calidad en la prestación de los servicios, incidiendo en el fomento del cumplimiento voluntario y priorizando el uso de las nuevas tecnologías frente a los medios tradicionales de asistencia presencial para permitir una asignación más eficiente de los recursos materiales y humanos. Se está avanzando en la superación del modelo de asistencia presencial evolucionando hacia un sistema digital en un contexto de creciente complejidad y en el marco de procesos de concentración de tareas. Ejemplos de ello son la creación del Asistente Virtual del Suministro Inmediato de Información y del Impuesto sobre el Valor Añadido, la calculadora de plazos y el localizador del hecho imponible del Impuesto sobre el Valor

Añadido, así como el asistente censal, junto con otros proyectos que avancen en la prestación de información y asistencia de forma exclusivamente telemática y/o telefónica. De este modo, se garantizará a los contribuyentes la realización de trámites de forma más ágil y eficaz gracias a la especialización y el refuerzo de la unidad de criterio.

El reto fundamental consiste en conseguir avanzar en la implementación de una nueva relación con los obligados tributarios, basada en la utilización de nuevas vías de información, asistencia y tramitación por canales telemáticos, de manera que estos puedan realizar todas las gestiones que demanden sin necesidad de desplazarse presencialmente a las oficinas.

A.1. Nuevo modelo de asistencia integral digital

La nueva estrategia de asistencia integral se configura como el uso conjunto de todos los canales (presencial, telefónico y electrónico) para la prestación del servicio de información y asistencia, priorizando los canales telefónico y electrónico.

Sin perjuicio del diseño de un nuevo modelo de asistencia en sentido amplio, la puesta en marcha de este modelo comenzará basándose en la estructura de recursos humanos existente y aprovechará la experiencia de uso de los canales de atención ofrecidos a los contribuyentes incluidos en el Suministro Inmediato de Información (SII), como son el asistente virtual o el correo electrónico.

Los servicios deberán adaptarse a las peculiaridades de los diversos grupos de contribuyentes mediante una segmentación de los mismos en distintos perfiles:

- Personas jurídicas (IVA, Impuesto sobre Sociedades, Censos, Declaraciones Informativas).
- Personas físicas (IVA, IRPF, DAMA-DAFAS, resto de obligaciones).

La primera fase de este modelo de asistencia integral digital se centrará en el Impuesto sobre el Valor Añadido. A medida que se implante el proyecto, la asistencia presencial irá paulatinamente disminuyendo en función del grado de puesta en marcha del nuevo modelo y se consolidará entre los contribuyentes como modelo alternativo, más útil y cómodo que el presencial.

La experiencia satisfactoria en la utilización de la inteligencia artificial como forma de proporcionar información personalizada, que ha sido ya desarrollada en el “Asistente Virtual” del SII, hace extensible este medio a la Asistencia Integral a los contribuyentes en el IVA, implantando progresivamente el Asistente Virtual del IVA. Como complemento del mismo, también se han puesto en funcionamiento nuevas herramientas de asistencia tales como la calculadora de plazos, el “localizador” del hecho imponible, el calificador inmobiliario y la ayuda para la confección del modelo 303 para arrendadores.

La utilización de estas herramientas, implica la puesta en marcha en paralelo de un buzón de correo que permita resolver, por técnicos especializados en el impuesto, aquellas dudas a las que el asistente no ha ofrecido una respuesta satisfactoria para el usuario.

Para poder dotar de la mayor utilidad y aprovechamiento a este nuevo modelo de asistencia, se impulsará de manera decidida la asistencia en la tramitación de las obligaciones tributarias.

Asimismo, se dotarán los medios estadísticos necesarios para el establecimiento de indicadores que permitan la cuantificación y evaluación de la calidad de esta asistencia telemática integral, la asignación de incentivos a los funcionarios y la toma de decisiones sobre su adecuación y su posible modificación.

Por otra parte, se realizará una amplia labor de difusión, tanto externa como interna, para la adecuada implantación del modelo.

Internamente, se debe establecer un protocolo de atención de modo que todos los funcionarios de la Agencia conozcan el funcionamiento de la asistencia integral por medio de todos los canales habilitados. Asimismo, se prevé llevar a cabo acciones formativas, en especial sobre aquellas personas bajo cuya dirección se preste el servicio de asistencia, destinadas tanto a consolidar los conocimientos jurídicos como los derivados del nuevo método de atención.

Externamente, se realizarán actuaciones divulgativas que muestren las virtudes de la nueva modalidad de asistencia digital integral, de forma que se evite a los contribuyentes la necesidad de desplazarse a las oficinas.

Asimismo, se está trabajando en el desarrollo de una ayuda para la confección de la declaración censal por el contribuyente, incluyendo un nuevo formulario y un asistente virtual censal. Respecto al asistente virtual, se trata de una herramienta de ayuda para la formalización y presentación de la declaración censal, con incorporación de información necesaria para el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias que en su caso se podrían derivar, con un primer bloque dirigido a personas físicas que actualmente deben presentar el modelo 037, cuyo inicio está previsto para el primer trimestre de 2020, y desarrollo del resto de los bloques de los modelos censales a lo largo del año 2020, ofreciendo información adicional sobre la situación tributaria y obligaciones que conlleva el ejercicio de las actividades económicas a realizar. Se trata de una herramienta que, partiendo de la información que consta en la base de datos de la Agencia y de la facilitada por el contribuyente, a través de un sistema de navegación muy intuitivo, consigue realizar todos los trámites solicitados para la presentación de los diferentes modelos censales. Esta herramienta se complementa con el Informador censal, que permite resolver las dudas del contribuyente en materia de censos. La información se ofrece estructurada en bloques de temas que el contribuyente va

desplegando hasta obtener la respuesta final. Todos estos instrumentos tienen como objetivo facilitar el cumplimiento espontáneo de dichas obligaciones por los contribuyentes evitando, en consecuencia, la generación de errores censales. Se pretende, asimismo, la personalización de los servicios al contribuyente, mediante, por ejemplo, el envío de avisos sobre sus vencimientos.

Igualmente, en el área de Recaudación se trabajará en la implantación de un sistema de información y asistencia completa al ciudadano, a través de medios telefónicos y electrónicos.

Así está prevista la construcción del modelo telefónico a partir del actual Centro de Atención Telefónica de Recaudación, incorporando además de los servicios actuales, nuevos servicios, posibilitando nuevos medios de pago y extendiendo el colectivo de deudores sobre el que prestar una atención telefónica integral, la incorporación de un Coordinador o Coordinadores, la homogeneización del servicio en jornada y términos de prestación, el reparto de trabajo, la grabación de las llamadas y la generación de encuestas. El servicio prestado se mejorará con la configuración de un segundo nivel de atención.

La posible asistencia digital al ciudadano se construirá de acuerdo con la estructura que determine la Agencia Tributaria para otros servicios, intentando incorporar en la App o en la Sede electrónica el mayor número de prestaciones posibles, incluyendo en todo caso el pago mediante cargo en cuenta y tarjeta y el estado de las deudas, pero también otras utilidades como la calculadora de plazos de ingreso, la calculadora de intereses de aplazamientos y fraccionamientos, la tramitación instantánea de aplazamientos, el asistente para la contestación de diligencias de embargo y cualquier otra que pueda tener cabida a través de dicha App de la AEAT o en su sede electrónica.

Por otro lado, para incentivar la plena participación del ciudadano en los procesos públicos de enajenación (subastas) se comenzará a diseñar un servicio telefónico exclusivo destinado a la información y asistencia de aquellos interesados en participar en dichos procedimientos, para que lo puedan realizar en las mejores condiciones y con la máxima seguridad jurídica, atendido por personal especializado que podrá responder las dudas de forma que se pueda alcanzar el objetivo de la democratización de las subastas. Para optimizar la difusión y uso de este canal se prevé el uso de los medios tecnológicos existentes en la actualidad para las enajenaciones objeto de los procesos de subastas.

Finalmente, también se replanteará el modelo de atención presencial, en la medida en que siga existiendo demanda para ello y no se pueda resolver la cuestión por vías alternativas, de forma que se pueda prestar la más completa asistencia a cualquier ciudadano en cualquier oficina a través del sistema de cita previa.

A.2. SII: un ejemplo de asistencia integral

El SII ha provocado el desarrollo e implantación del “Asistente Virtual”, una novedosa herramienta de asistencia al contribuyente, basada en el uso de la inteligencia artificial, que permite resolver una amplia gama de cuestiones que pueden ser planteadas por los contribuyentes y que se complementa con la posibilidad de formular las mismas a través de correo electrónico.

Para el perfeccionamiento del sistema, se han establecido canales de colaboración reforzada con determinados colectivos mediante la constitución de foros y la celebración de reuniones periódicas.

En particular, el SII, no solo se configura como una novedosa herramienta de asistencia al contribuyente, sino que también es una importante herramienta de ayuda a la prevención del fraude tributario. Desde el punto de vista de la asistencia, se facilitan al contribuyente las imputaciones que se deduzcan de la información que aparece en las bases de datos de la Agencia Tributaria, y se proporcionará en un primer momento una ayuda para la elaboración de la autoliquidación de IVA en el caso de sujetos pasivos incluidos en el Régimen de devolución mensual (REDEME).

El SII permite efectuar el contraste de facturas, tanto de IVA soportado como de IVA devengado. El alto grado de cumplimiento de los contribuyentes en el registro de ambos tipos de facturas permite a la Agencia Tributaria detectar cuáles son los contribuyentes con mayor o menor cumplimiento tributario y, por tanto, minimizar para aquellos contribuyentes con porcentajes de cumplimiento más elevados los inconvenientes provocados por los procedimientos de comprobación, así como agilizar el pago de las devoluciones mensuales del IVA.

El principal reto, una vez implantado el SII, es ampliar los servicios que se proporcionan a los contribuyentes. Un avance en esta línea es ofrecer un borrador de declaración de la autoliquidación del IVA a los sujetos pasivos del impuesto incluidos en el SII que cumplan un determinado perfil: contribuyentes en el Registro de Devoluciones Mensuales (REDEME), que no sean gran empresa (volumen de ventas en el año anterior inferior a 6.010.121,04 €) excepto:

- Empresarios que tributen por alguno de los siguientes regímenes especiales: criterio de caja, agencias de viajes, bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, oro de inversión o grupos.
- Empresarios que sean destinatarios de operaciones en régimen especial de criterio de caja.
- Empresarios que apliquen la regla de prorrata o tengan sectores diferenciados de actividad.

Progresivamente se irá ampliando el número de empresas que podrán beneficiarse de este servicio. Se trata no solo de prestar un mejor servicio a los sujetos pasivos acogidos al sistema, sino también de ampliar el número de sujetos pasivos que se acogen voluntariamente al mismo ofreciéndoles mejores servicios.

A.3. Creación de Administraciones de asistencia Digital Integral

Las Administraciones de asistencia Digital Integral (ADIs) se configuran como administraciones en las que la atención y asistencia al contribuyente se realiza exclusivamente por medios electrónicos y telefónicos. Este modelo de Administración presenta múltiples ventajas entre las que podemos destacar las siguientes:

- Son accesibles fácilmente para toda la población y en un horario amplio.
- Reducen los costes para el contribuyente, ya que puede resolver las dudas que se le planteen sin necesidad de desplazarse.
- Favorecen la unificación del criterio en la aplicación de la norma.
- Permiten una mayor especialización de los funcionarios que trabajen en ellas, lo que redundará en una mejora de la asistencia al contribuyente.

El modelo se apoya en la creación de Administraciones de asistencia Digital Integral, con una prueba piloto en el último trimestre de 2020 en Valencia. La ubicación de estas Administraciones utilizará en la medida de lo posible la actual estructura territorial de la Agencia Tributaria y su situación definitiva se determinará tras realizar un estudio en profundidad de los recursos materiales y humanos necesarios para su implantación, así como las ventajas que pueden ofrecer las distintas localizaciones en otros aspectos, como puede ser realizar la atención en las distintas lenguas cooficiales y la demanda de destinos de los funcionarios.

El coste, las dificultades e ineficacias administrativas de algunas de las actuales oficinas, junto con la paulatina disminución de sus efectivos, causada por la elevada tasa de jubilación, llevan a buscar fórmulas para el mejor aprovechamiento de sus instalaciones y recursos humanos.

El equipo de personal, que contará con la estructura, la competencia y la formación que garanticen la prestación de un servicio profesional y de calidad, se estructurará en varios niveles:

- Nivel directivo: marcará directrices y criterios, se encargará de la actualización del asistente virtual, de la atención de las preguntas que se puedan plantear en los foros y de atender aquellas dudas de mayor complejidad que puedan haber llegado a través del correo electrónico; este servicio podría reforzarse con parte del personal de las oficinas de Información y Asistencia.

- Nivel de atención: prestarán atención telefónica, responderán los correos electrónicos y realizarán el seguimiento y control de las contestaciones que se realizan a través del asistente virtual.

Los servicios prestados por las ADIs consistirán en la atención telefónica y electrónica.

La atención telefónica comprenderá:

- Información tributaria general, información específica, asistencia en el cumplimiento de obligaciones y asistencia en los procedimientos de comprobación, en un principio en el ámbito de los no declarantes del IRPF y en la comprobación del IVA, gestiones recaudatorias de cobro e incluso recursos, así como el asesoramiento para la utilización del canal telemático.
- La asistencia en general sobre la forma de tramitación de procedimientos de gestión con Código Seguro de Verificación (CSV), la gestión centralizada de conformidades prestadas a las propuestas de resolución consecuencia de procedimientos de gestión y otras tareas actualmente desempeñadas a través de centralitas telefónicas.
- El canal de atención será preferentemente mediante llamadas salientes, siempre previa petición de cita previa.

En este nuevo modelo de asistencia se mantiene la atención telefónica a través de ITB (Información Tributaria Básica) que permite solventar cuestiones menos complejas pero que representan un volumen importante de llamadas, lo cual aconseja mantener este canal. Asimismo, desde esta plataforma se podrán derivar cuestiones complejas hacia las herramientas digitales de asistencia y en su caso a la petición de cita telefónica en las ADIs.

El sistema de atención se estructura a través de niveles de especialización en función de la complejidad de la pregunta, los dos primeros telefónicos y el último a través de correo electrónico. Asimismo, se contestarán por estas ADIs las dudas que el Asistente Virtual derive para contestar por correo electrónico.

Se llevará a cabo el estudio y seguimiento centralizado de todas las preguntas y respuestas realizadas por las vías antes expuestas lo que permite un proceso de unificación y mejora constante de estas herramientas.

El sistema de atención telefónica se configurará con un solo número para todos los trámites a realizar con la Agencia Tributaria, con un horario más amplio que el existente, lo que equilibraría la atención prestada por este canal con el acceso a la Sede electrónica.

Las ADIs estarán conectadas a la misma Red, lo que permitiría el trasvase de llamadas de forma transparente para los usuarios, facilitando asimismo la posibilidad de uso de las distintas lenguas cooficiales.

Igualmente, el nuevo modelo de asistencia integral debe contemplar la posible ampliación de los medios de identificación electrónica admitidos para facilitar al máximo su uso por el contribuyente. Se valorará explorar nuevas vías ya desarrolladas tecnológicamente, por ejemplo, podría utilizarse el número de registro de algún documento presentado (CSV).

Para ello se impulsará la tramitación de la normativa necesaria para la creación de estos nuevos sistemas de identificación. Cualquiera de los medios de identificación empleados mantendrá como premisa la salvaguarda de la seguridad.

La mayor implantación, entre los contribuyentes, de los sistemas de identificación electrónica permitirá, con el apoyo de la asistencia telefónica, proporcionar al contribuyente nuevos servicios.

Igualmente, se potenciará el acceso a la Agencia Tributaria en movilidad a través de apps para *smartphones* y *tablets*. Además, se desarrollarán nuevas utilidades en la app de la Agencia Tributaria con la finalidad de que, no sólo sea una aplicación para informar al contribuyente según su perfil, sino que también le permita realizar una amplia variedad de trámites.

Las fases que la Agencia Tributaria debe afrontar para la creación de las Administraciones de Asistencia Digital Integral son:

- Ubicación física: Valoración y estudio de las opciones más ventajosas teniendo en cuenta no solo los espacios disponibles sino la adecuación de las administraciones al personal, a la utilización de lenguas cooficiales, la demanda de destino por parte de los funcionarios, etc.
- Provisión de personal y formación: Estudio de la estructura jerárquica deseada y análisis de las formas disponibles de provisión del personal, para adecuarse a las mismas en función de la entrada en funcionamiento de estas administraciones. Establecimiento de planes de formación adecuados.

Por último, a fin de evaluar el diseño del modelo de asistencia integral, su dimensión, errores de configuración, tratamiento de correos, aplicaciones informáticas, etc., se ha previsto la realización de una prueba piloto en el tercer cuatrimestre de 2020, con única vía de asistencia de IVA y censal a través de la ADI.

A.4. Campaña de Renta

En la campaña de Renta se seguirán adoptando medidas dirigidas a una consolidación y mejora del modelo de la asistencia a los contribuyentes para la presentación de la declaración de IRPF.

El nuevo sistema de presentación de declaraciones informativas, TGVI-online, y la generalización del formulario como sistema de presentación, favorecen un incremento de la calidad de los datos incorporados y de la validación de los mismos. Estas medidas, junto con el incremento e intensificación de la campaña de depuración de errores, implican la posibilidad de generar cálculos de calidad contrastada y la puesta a disposición de los datos fiscales a mediados de marzo de cada año. Asimismo, se debe avanzar en el contenido de todos aquellos modelos directamente relacionados con la campaña de Renta que permitan un mayor automatismo y un incremento de la incorporación inmediata de datos fiscales.

Este sistema de mejora en la calidad de la información se abordó en el ejercicio 2019 (informativas relativas al 2018 a presentar en el 2019) afectando a declaraciones informativas principalmente relacionadas con el IRPF.

En el ejercicio 2020 se implantará en el resto de declaraciones informativas.

Por otro lado, se está potenciando el Plan “Le llamamos” como servicio independiente de asistencia telefónica para la elaboración de la declaración, cuya utilización se pretende vaya aumentando en sucesivas campañas. Irá destinado a contribuyentes con determinados perfiles más sencillos que los diseñados hasta esta última campaña, evitando su desplazamiento a oficinas y adelantando la tramitación de su declaración.

Una asistencia remota de calidad vía teléfono, con un perfil de contribuyentes a asistir lo más amplio posible, implicará un avance significativo en la consecución de una campaña con unos niveles de calidad en el servicio cada vez más elevados y con una disminución del esfuerzo logístico que representa para la Agencia Tributaria, facilitando su encaje dentro de la planificación de tareas anuales a efectuar.

La finalidad en materia de asistencia ha de tender a una asistencia telefónica para contribuyentes con un perfil de rentas básicas y una asistencia presencial dirigida a contribuyentes que precisan de una mayor ayuda en la tramitación de su declaración.

El lanzamiento de Renta Web y de la App han permitido la reforma de las campañas de renta persiguiendo dos objetivos:

- Consolidar en la medida de lo posible el inicio de la campaña.
- Simplificar el proceso de presentación y de confección de las declaraciones a cada vez a un mayor número de contribuyentes.

Desde 2018 están disponibles los datos fiscales a través de la app desde el 15 de marzo y también desde la página web. Esta circunstancia unida al incremento de los supuestos de incorporación automática de datos fiscales y personales citados anteriormente, evita la generación de mensajes dirigidos a la incorporación de datos adicionales y con ellos se puede ampliar, por tanto, el colectivo de contribuyentes con elaboración directa de cálculos, que puedan confirmar de manera inmediata su declaración, impulsando así la “Renta en un solo Clic”.

Por otro lado, está prevista la mejora de las utilidades de la App de la Agencia Tributaria, con incorporación de las funcionalidades derivadas de la apertura de un procedimiento de comprobación que supongan la ultimación a través de la app de todo el ciclo que conlleva la presentación de la declaración de IRPF.

El proceso de anticipación de puesta a disposición de datos fiscales y de simplificación debe ser simultáneo a la implantación del nuevo sistema de presentación de declaraciones informativas (TGVI-online) que permite una mayor fiabilidad y calidad de la información de manera inmediata, sin necesidad de realizar procesos de depuración.

La consolidación y éxito del sistema de cesión de datos fiscales a los contribuyentes en el IRPF para facilitarles la presentación de la declaración y favorecer el cumplimiento voluntario servirá de base para desarrollar una estrategia similar de cesión de datos en la campaña anual del Impuesto sobre Sociedades.

A.5. Otras actuaciones de asistencia

Asimismo, hay que mencionar los últimos esfuerzos que se están realizando para impulsar la digitalización como es el desarrollo de la ayuda para la cumplimentación electrónica de los modelos 576, 05 y 06, mediante la obtención a través de la Dirección General de Tráfico de la ficha técnica electrónica, que se incorporará automáticamente a los formularios de los modelos 576, 05 y 06 introduciendo el número de bastidor y evitando con ello errores involuntarios en la cumplimentación de la autoliquidación así como la consignación intencionada de datos erróneos. Se desarrollará la telematización del modelo 05, finalizando con ello la presentación electrónica de todos los modelos relacionados con el Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte.

Por otra parte, la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2013, de 27 diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, prevé que la Agencia Estatal de Administración Tributaria, los órganos de recaudación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, la Tesorería General de la Seguridad Social y los órganos pagadores de las Administraciones Públicas intercambien la información sobre deudores de las Administraciones y los pagos a los mismos con el objeto de poder dictar las diligencias de embargo que sean procedentes. La citada disposición adicional cuarta determina que la Agencia Estatal de Administración Tributaria creará y administrará la plataforma informática para el

desarrollo de los intercambios de información y las actuaciones de gestión recaudatoria previstas en dicha disposición. Se ha de concluir y aprobar el desarrollo reglamentario de la citada norma, cuya tramitación está ya en marcha y finalizar los desarrollos informáticos necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 25/2013.

También se incluyen en este apartado las actuaciones relativas a la tramitación de las devoluciones gestionadas por los Departamentos Ministeriales que constituyan recursos del presupuesto del Estado.

La dirección de la gestión recaudatoria de las tasas comprende la definición, control y seguimiento del procedimiento recaudatorio, tanto en lo que afecta a los ingresos propiamente dichos como a la ejecución de la devolución en los casos de devolución de ingresos indebidos que de aquéllos puedan derivarse, correspondiendo a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, bajo la autoridad del Ministro de Hacienda, a través del Departamento de Recaudación, según la Orden de 4 de junio de 1998 por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública. Se establece que, para la devolución de ingresos indebidos por tasas que constituyen ingresos del Presupuesto del Estado, corresponde dictar el acto por el que se reconoce el derecho a obtener la devolución al Departamento ministerial gestor de la tasa y al Departamento de Recaudación proponer el pago al Servicio de Gestión Económica de la Agencia Tributaria, procediéndose así a la ejecución de la devolución, mediante su pago al interesado. Para ello, cada Departamento Ministerial debe remitir al Departamento de Recaudación el original del acuerdo o resolución dictado, una vez que haya practicado su notificación al interesado, acompañado del ejemplar del modelo, que incluye determinados datos necesarios para proceder al pago de la devolución. Algo semejante ocurre cuando el reconocimiento del derecho a la obtención del ingreso indebido se derive del cumplimiento de las correspondientes resoluciones judiciales o administrativas.

Hasta la fecha, los acuerdos de devolución de estas tasas llegan de forma dispersa a través del Registro junto con la documentación correspondiente, sin que se haya definido un asiento de Registro específico, requiriendo posteriormente el alta manual por personal del Departamento de Recaudación de cada devolución en el Sistema Consolidado de Gestión de Devoluciones. El objetivo es que, desde el correspondiente asiento registral, cada Ministerio acompañe la documentación necesaria para que la devolución se incorpore al Sistema Consolidado de Gestión de Devoluciones con los datos estructurados previamente requeridos en el asiento registral, eliminando así las actuaciones manuales que los Ministerios y el Departamento de Recaudación efectúan hasta la fecha. De esta manera, una vez concluido el asiento registral por haberse aportado así los datos por el centro gestor de la tasa, la información del acuerdo de devolución se cruzará con los datos correspondientes a los ingresos recibidos en su día a través de las entidades colaboradoras, a fin de comprobar la existencia misma del

ingreso antes de proponer su devolución. En definitiva, se trataría de que, mediante este procedimiento los Ministerios aportaran los datos y documentos requeridos de forma estructurada para que pudieran pasar de forma automática o al menos masiva al Sistema Consolidado de Devoluciones para que desde éste pudiera tramitarse el pago al interesado.

Por último, se incluye una actuación relativa al envío de las peticiones de asistencia mutua previstas en la Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria es la autoridad competente en materia de asistencia mutua en la recaudación. Es, por tanto, responsable de garantizar frente a otros Estados la concurrencia de los requisitos necesarios para poder enviar una petición de asistencia mutua en base a la Directiva 2010/24/UE. Para mejorar ese envío de las peticiones a otros Estados, agilizando su tramitación y permitiendo un incremento del número de peticiones enviadas, se afrontarán los desarrollos informáticos necesarios. Además, éstos se diseñarán de tal manera que, además de permitir las peticiones de cobro de las deudas tributarias íntegramente gestionadas por la Agencia Tributaria, hagan posible que puedan enviarse peticiones cuando la Administración peticionaria es otra Administración tributaria nacional (autonómica, foral o local), una vez concluido el procedimiento de apremio de las deudas implicadas sin que se haya logrado el cobro total de las mismas. Para ello, se habilitará el acceso remoto de las Administraciones Tributarias peticionarias a la nueva Aplicación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Tramitación de Peticiones de Asistencia Mutua de Salida. La Agencia Estatal de Administración Tributaria deberá verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Directiva.

B. ACTUACIONES PREVENTIVAS

Los países de nuestro entorno más avanzados se dirigen hacia sistemas donde se potencian las actuaciones preventivas dirigidas a la mejora del cumplimiento de las obligaciones tributarias en período voluntario, promoviendo un ensanchamiento de las bases imponibles declaradas.

Estas actuaciones preventivas, sin duda, comienzan y se basan en la creación de una conciencia fiscal, una finalidad en la que la educación cívico-tributaria desempeña un papel central. La Agencia Tributaria seguirá apostando por la potenciación de esa labor bajo el convencimiento de que la concienciación en las etapas iniciales del desarrollo de las personas resulta esencial en el comportamiento tributario en las etapas adultas.

Por otra parte, la Agencia Tributaria, consciente que la línea que separa las actuaciones de asistencia y preventivas es cada vez más delgada, pretende durante estos años la

intensificación de sus actuaciones de prevención y control a priori y entre ellas las siguientes:

B.1. Refuerzo de la puesta a disposición de los datos fiscales

La nueva planificación impulsada por la Agencia Tributaria para los próximos ejercicios tiene entre sus retos estratégicos principales el de la promoción del cumplimiento voluntario entre los contribuyentes. Toda aproximación a los problemas del fraude fiscal o, en general, del cumplimiento tributario, pasa por mantener siempre la perspectiva del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias como el fin último al que propenden todos los trabajos de control tributario.

La Agencia Tributaria debe cuestionarse siempre cuál es la actividad que va a rendir mayores frutos en términos de cumplimiento tributario general del sistema, antes de buscar cuál es la actividad de control que le va a reportar mayores rendimientos en términos cuantitativos o económicos de forma inmediata.

Por ello, cada año nuestra actuación está enfocada a la transparencia de los datos informativos que la Agencia dispone de los obligados tributarios. Esta transparencia se dirige a incrementar el nivel de cumplimiento voluntario de los contribuyentes, permitiendo de esta manera que se incrementen las bases imponibles declaradas y reduciendo la evasión fiscal.

Esta estrategia se dirige a reducir al máximo el nivel de incumplimiento tributario por errores o por falta de información en aquellos contribuyentes que realmente desean cumplir con sus obligaciones tributarias, siendo múltiples y cada vez más precisas las fuentes de suministro: DACs, CRS, FATCA, modelo 720, y modelo 179.

Toda esta estrategia conduce a reducir el número de actuaciones de control extensivo a realizar sobre incumplimientos de menor relevancia potenciando, por un lado, la recaudación voluntaria y, por otro, permitiendo intensificar la realización de actuaciones de control más complejas.

Por otra parte, como ya se adelantó, en la campaña anual del Impuesto sobre Sociedades 2019 también se comenzarán a ceder datos fiscales a los contribuyentes para facilitar la presentación de las declaraciones y favorecer el cumplimiento voluntario.

B.2. Suministro Inmediato de Información (IVA e IIEE)

El 1 de julio de 2017 comenzó la aplicación del nuevo sistema de gestión del IVA mediante la llevanza de los libros registros del IVA a través de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria para los sujetos pasivos cuyo periodo de liquidación es mensual (grandes empresas, grupos de IVA y sujetos inscritos en el Registro de Devolución Mensual), junto con los que, voluntariamente, decidan acogerse al mismo, en lo que se denomina como Suministro Inmediato de Información (SII) de los registros de

facturación. El colectivo al que resultó de aplicación inicialmente alcanzó a unas 54.000 empresas, que constituían el 80 por 100 del total de la facturación nacional.

La aplicación del nuevo sistema supone una mejora radical en la relación de comunicación entre la Administración y el contribuyente, puesto que permite tener una relación bidireccional, automatizada e instantánea en lo referente al suministro de información sobre la facturación empresarial. A su vez, se configura como una novedosa herramienta tanto de asistencia al contribuyente como de mejora y eficiencia en la prevención del fraude tributario.

Con este sistema de obtención de información se dispone de información de calidad en un intervalo de tiempo muy reducido, lo que permite ofrecer información de contraste a los contribuyentes para que puedan confeccionar sus declaraciones de IVA.

Este nuevo sistema permite el incremento de la recaudación voluntaria en materia del Impuesto sobre el Valor Añadido, como consecuencia de la propia acción del declarante ya que el sistema facilita la plena consistencia entre la facturación y los datos declarados.

Siguiendo esta línea de trabajo, se está avanzando hacia sistemas similares en el ámbito de los Impuestos Especiales, reforzando de esta manera la prevención del fraude, en el marco de la nueva regulación sobre esta materia contenida en el Real Decreto 1075/2017, de 29 de diciembre, que establece que la llevanza de los libros de Contabilidad de existencias de los citados impuestos, en el caso de fábricas, depósitos fiscales, depósitos de recepción, almacenes fiscales y fábricas de vinagre, mediante un sistema contable en soporte informático, se realice a través de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, con el suministro electrónico de los asientos contables en la referida Sede en los plazos y condiciones que se han establecido mediante la Orden Ministerial HAC/ 998/2019, de 23 de septiembre y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2020.

El suministro electrónico de los asientos contables podrá realizarse a través de servicios web o utilizando el formulario electrónico publicado en la misma.

Los demás establecimientos afectados por la normativa de Impuestos Especiales estarán obligados al cumplimiento de la obligación de llevanza de contabilidad mediante un sistema contable en soporte informático o mediante libros foliados en soporte papel. Estos establecimientos no estarán obligados a la llevanza de la contabilidad a través de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria salvo que opten por su llevanza a través de la referida Sede.

Por otra parte, el nuevo sistema de llevanza de los libros contables de Impuestos Especiales conlleva una reducción de otras obligaciones y, en particular, se prevé exonerar a todos aquellos que obligatoriamente deban cumplir con este nuevo sistema de llevanza de los libros de contabilidad de la obligación de presentar las declaraciones

de operaciones previstas en el artículo 44 del Reglamento de los Impuestos Especiales, cuyos modelos figuran aprobados en la Orden EHA 3482/2007.

Este nuevo sistema de llevanza de los libros de contabilidad permitirá a la Agencia Tributaria disponer de información suficiente y de calidad para facilitar el control y la prevención del fraude fiscal, objetivos prioritarios, y proporcionará a los contribuyentes una herramienta de asistencia en el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito específico de los Impuestos Especiales.

Por otra parte, el nuevo sistema de llevanza de la contabilidad implicará mayor seguridad jurídica para todos los operadores económicos obligados, al definirse de forma homogénea para todos los establecimientos los campos de los asientos contables que deberán ser objeto de suministro a la Agencia Tributaria. De igual forma, permitirá el diseño de nuevos servicios a los contribuyentes sobre la base de la experiencia del SII.

B.3. Impulso de Buenas prácticas

La Agencia Tributaria, a través del Foro de Grandes Empresas, ha iniciado un proceso para transformar la tradicional posición de confrontación entre la Administración y las empresas en una relación de cooperación reglada, capaz de adoptar soluciones conjuntas en defensa del interés común. En esa línea se enmarca el Código de Buenas Prácticas Tributarias, que, conteniendo recomendaciones, voluntariamente asumidas por la Agencia Tributaria y las entidades, tiende a la mejora de la aplicación de nuestro sistema tributario, a través del incremento de la seguridad jurídica, la cooperación recíproca basada en la buena fe y confianza legítima entre las dos partes, y la aplicación de políticas fiscales responsables en las empresas con conocimiento del Consejo de Administración. La aprobación en 2015 de un anexo al Código de Buenas Prácticas Tributarias impulsó este nuevo modelo de relación: la presentación por las empresas del denominado "Informe de transparencia" permite conocer de manera temprana la política fiscal y de gestión de riesgos fiscales de las empresas, lo que proporciona mayor seguridad jurídica, supone menores costes de cumplimiento y contribuye a una reducción de la conflictividad, impulsando también la existencia de un nuevo modelo de control.

Los informes de transparencia se presentan anualmente, dentro de un plazo orientativo que va desde el día siguiente a la aprobación de las cuentas anuales hasta tres meses después de la terminación del plazo de presentación de la autoliquidación del Impuesto sobre Sociedades.

La tarea de revisión de estos Informes se realizará todos los años, desarrollándose en dos fases diferenciadas:

- una primera fase de planificación de las actuaciones, a realizar por Inspección, que tendrá lugar durante los meses de noviembre y diciembre tras la presentación de los informes, y
- una segunda fase de revisión de los informes presentados y desarrollo de las actuaciones planificadas que se iniciará en los primeros meses del año siguiente y que tendrá las siguientes etapas:
 - Valoración preliminar de su contenido. En el seno de la Dependencia de Control Tributario y Aduanero de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes se procederá a un primer análisis de la información recibida para constatar su idoneidad a los efectos del reforzamiento de las buenas prácticas de transparencia fiscal empresarial.
 - Explicación del informe. En esta etapa, la empresa y la Agencia Tributaria acordarán la mejor manera de proceder a una explicación de los aspectos que por razón de su complejidad, confidencialidad o sensibilidad comercial no hubieran sido suficientemente explicitados en el propio informe.
 - Aportación de documentación adicional. Finalizadas las etapas anteriores o durante la fase de explicación del informe, la empresa voluntariamente o a petición de la Agencia podrá aportar documentación soporte de la información contenida en el Informe de transparencia o documentación adicional o complementaria de aquélla a los efectos de permitir a la Inspección determinar el perfil de riesgo de la empresa y obrar en consecuencia.

A la conclusión del proceso de revisión de cada Informe de transparencia, la Inspección trasladará a la empresa su valoración en relación con determinados aspectos analizados, dando a conocer los criterios administrativos aplicables a los mismos al objeto de facilitar a la empresa el desarrollo por su parte de buenas prácticas tributarias. Al mismo tiempo, el análisis y evaluación de riesgos realizado en el marco del proceso de revisión de los Informes de transparencia permitirá a la Inspección determinar qué actuaciones va a desarrollar para ofrecer a las empresas emisoras de los informes la suficiente seguridad jurídica y/o certeza temprana al respecto.

Asimismo, recientes tendencias en el ámbito nacional e internacional apuestan por la introducción en el seno de las empresas de sistemas de Compliance, definidos según las directrices de la OCDE, que garanticen el correcto cumplimiento tributario, con el objetivo de tender hacia nuevos sistemas de autorregulación de su comportamiento de cara a mejorar las relaciones con las administraciones tributarias. Estas iniciativas han de incardinarse en los Códigos de Buenas Prácticas Tributarias como muestra de la política interna de las empresas de seguir criterios de actuación en el ámbito fiscal dirigidos al cumplimiento tributario y a separarse de las prácticas de planificación fiscal agresiva.

En este mismo sentido, se ha estado trabajando en el Foro de asociaciones y colegios profesionales tributarios en la elaboración de Códigos de Buenas Prácticas para Asociaciones, Colegios y profesionales tributarios con el fin de generalizar los instrumentos de buenas prácticas tributarias respecto a dichos profesionales y a los propios contribuyentes. Como resultado de dichos trabajos en julio de 2019 se aprobaron los textos de dos Códigos de Buenas Prácticas Tributarias, uno para Asociaciones y Colegios Profesionales y otro para los intermediarios fiscales. Ambos códigos recogen compromisos adquiridos por las partes que permitirán avanzar en la relación cooperativa, entre los que destacan los siguientes:

Para la Asociaciones y Colegios los compromisos son, entre otros:

- las asociaciones y colegios se comprometen a informar a la Agencia Tributaria, respetando los límites del secreto profesional, de aquellas irregularidades que detecten sus asociados y que puedan afectar al funcionamiento normal del sistema tributario o a la competencia en el mercado, ofreciendo pruebas de las irregularidades cuando se disponga de ellas.
- los intermediarios fiscales adheridos deberán prevenir e instar a corregir conductas de clientes encaminadas a provocar riesgos fiscales importantes, advirtiéndoles de la ilegalidad de las conductas engañosas, fraudulentas o maliciosas que detecten, y no colaborando en su ejecución.
- los intermediarios se comprometen también a no incluir en su diseño de estrategias fiscales la utilización de sociedades instrumentales situadas en paraísos fiscales y territorios no cooperantes.

Para la Agencia Tributaria, los compromisos son, entre otros:

- establecer un canal específico de comunicación en su web con las asociaciones y colegios, la publicación de criterios de aplicación general y el impulso de los instrumentos legales existentes para la minoración de conflictos.
- singularizar y personalizar la atención a los intermediarios fiscales adheridos al Código de Buenas Prácticas de Profesionales Tributarios, mejorando las funcionalidades de la aplicación de cita previa.
- en las condiciones marcadas en el código, la Agencia se compromete a facilitar lo antes posible a los intermediarios adheridos el conocimiento de los hechos susceptibles de una regularización para que puedan desplegar la actividad probatoria en defensa de sus intereses con mayor antelación.
- también se prevé organizar reuniones con dichas entidades para la puesta en común de los temas que se susciten y para el intercambio de ideas o sugerencias.

Por otra parte, también en el ámbito de la relación cooperativa, se está trabajando en la elaboración de códigos de buenas prácticas con organizaciones representantes de otros colectivos como pueden ser los autónomos o las pequeñas y medianas empresas.

Igualmente, cabe destacar la figura del Operador Económico Autorizado, en el área de Aduanas, que nace relacionada con el intento de incrementar la seguridad de la cadena logística, de forma que se puedan focalizar los recursos en el análisis de las expediciones en las que no figuran operadores de confianza en los diferentes eslabones de la cadena, así como en facilitar el comercio a este tipo de operadores mediante la concesión de facilidades y la reducción de controles, habida cuenta que el riesgo de estos operadores se ha analizado con carácter previo en el procedimiento de concesión de la autorización y se considera menor. Así, desde su introducción, la Unión Europea ha venido intensificando el recurso a esta figura, como estrategia del análisis de riesgo en su lucha contra el tráfico ilícito, y ha venido dotándola de mayores simplificaciones, como instrumento de facilitación de comercio. Esta última vertiente de la figura, a instancia de la Unión, ha conseguido trascender al Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC, firmado en Bali en el año 2013.

Adicionalmente, se analizará por parte de la Agencia Tributaria la forma de implementación de la figura del sujeto pasivo certificado, por si finalmente esta figura se incorpora en la normativa armonizada del IVA, sobre la base de la figura del operador económico autorizado que se utiliza en el ámbito aduanero. Entre los factores a considerar para obtener la certificación se encuentran los siguientes: estar dado de alta y declarar en el sistema de Suministro Inmediato de Información, haber suscrito un Código de Buenas Prácticas, contar con un sistema de compliance o el historial tributario del contribuyente. En cualquier caso, el desarrollo y completa implementación de la medida se producirá cuando tenga lugar la trasposición a nuestro ordenamiento del sistema definitivo de tributación en destino del IVA, en el que dicho operador reconocido como fiable es un pilar básico (ya que podrá adquirir productos intracomunitarios sin IVA para su posterior distribución).

Por otra parte, hay que destacar el impulso de buenas prácticas en procedimientos internacionales. En este sentido se realizarán acciones para el impulso de buenas prácticas en el marco de los procedimientos amistosos desarrollados ante las autoridades competentes de otros Estados, en especial, habida cuenta de que el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria ha asumido la condición de autoridad competente desde enero de 2016 en todos aquellos procedimientos derivados de ajustes en operaciones vinculadas y de atribución de beneficios a establecimientos permanentes. Con tal objeto, junto a la creación de un área específica dentro de la ONFI dedicada a estas funciones, se pretende agilizar la tramitación de dichos procedimientos, así como cumplir los estándares mínimos requeridos internacionalmente en su instrucción.

B.4. Presencia preventiva en sectores económicos

Las últimas experiencias desarrolladas han puesto de manifiesto el efecto positivo que se puede inducir en el cumplimiento en sectores económicos cuando aprecian la existencia de un control preventivo sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Igualmente, la presencia de los órganos de recaudación para prevenir los impagos también se considera fundamental. Se trata de abrir la posibilidad de realizar actuaciones informativas respecto al cumplimiento de las obligaciones tributarias, como por ejemplo la posibilidad de solicitar aplazamientos o fraccionamientos, pero también, en caso de que se estime necesario por los órganos de Recaudación, la adopción de medidas preventivas, sin perjuicio de levantarlas en caso de mejora de la situación.

Respecto al primero de los bloques señalados, en el marco de los planes de intensificación de actuaciones desarrollados en años anteriores, se ha evidenciado que una mayor presencia de funcionarios de la Agencia Tributaria en la verificación del cumplimiento de las obligaciones formales respecto de los ejercicios en curso puede ser un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos de la Agencia.

Estas actuaciones presenciales se dirigen al análisis de los libros-registro, la facturación, los medios de pago, los medios productivos, las características del negocio, etc.

Este tipo de actuaciones pretende conseguir que la relación de los empresarios y profesionales con la Inspección de los Tributos sea algo habitual, sin que sea imprescindible la vinculación a procedimientos de comprobación e investigación. Estas visitas permitirán contrastar la corrección del cumplimiento de las obligaciones formales, poner de manifiesto eventuales incumplimientos para incentivar su corrección a futuro, explicar la forma en que deben cumplirse las obligaciones tributarias o prevenir futuros incumplimientos en el momento de la presentación de las declaraciones correspondientes, sin perjuicio de actuar sobre todos aquellos que, pese a esas actuaciones preventivas, no procedan a mejorar su cumplimiento tributario.

La ejecución de esta línea estratégica se articula a través de la realización de cuatro tareas.

1º. Análisis de información de riesgos fiscales en diferentes sectores económicos.

Este análisis se desarrolla en varias fases.

- Definir un área de control en forma de Sector económico o temática, atendiendo a las Directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero.
- Definir el modo de ordenar y jerarquizar los riesgos fiscales de incumplimiento sectorial y elegir los parámetros. La comparación de los obligados tributarios dentro de su sector económico y segmento de facturación, con las medias ponderadas en

aquellas ratios económicas o financieras relevantes, resulta primordial. Estas comparativas complementan la información sectorial que se incluye en las estadísticas que publica la Agencia Tributaria y que constituye una primera fuente de información que permite a los contribuyentes, ya en el IRPF y próximamente en el Impuesto sobre Sociedades, evaluar si se encuentran alineados con lo declarado por su sector económico.

- Instrumentar en las aplicaciones informáticas corporativas los riesgos y establecer para cada uno de ellos y para su conjunto los umbrales de relevancia. Se trata de configurar en las aplicaciones los perfiles definidos por los riesgos con los que se trabaja, permitiendo su uso para las finalidades que procedan: estudios sectoriales, inclusión en los Planes de Control, inducción de mejoras en el comportamiento tributario, etc.

2º. Desarrollo del Plan de Visitas a contribuyentes.

Por lo que se refiere a los Planes de Visitas 2020-2023, debe señalarse que la presencia preventiva del control tributario de la Agencia Tributaria en los sectores económicos en los que existe una mayor percepción de incumplimiento exige utilizar nuevos métodos. En particular, se considera efectivo trabajar con la idea de proporcionar información a los sectores. Esta información puede difundirse mediante el envío de cartas a contribuyentes si cumplen dos requisitos: que pueda ser útil para el contribuyente (e indirectamente útil para el cumplimiento tributario que gestiona la Agencia) y que respete la reserva tributaria del artículo 95 de la Ley General Tributaria. Estas actuaciones se dirigen a influir positivamente en el comportamiento de los obligados tributarios referidos. Alternativamente, en los próximos años la información a trasladar al contribuyente podrá ser incluida en los datos fiscales que se ponen a su disposición en la campaña de presentación de la declaración del IRPF o del Impuesto sobre Sociedades (ya que la puesta a disposición de los datos fiscales en este impuesto va a ser una realidad en la próxima campaña sobre la base de la experiencia en el IRPF).

El Plan de Visitas ha sido gestionado dentro del Plan Nacional de Inspección desde hace años. No obstante, en los pasados ejercicios se produjo un salto cualitativo en la materia que convendría continuar en los ejercicios a los que se extienden las líneas estratégicas: lo que se denominó Plan del IVA 2017 (por ir enfocado a este impuesto).

Tras el envío de cartas informativas señaladas anteriormente, el desarrollo de las líneas estratégicas requiere las siguientes fases:

- Determinación de los colectivos a visitar.

Esa definición de los objetivos incluye por un lado la selección de sectores en los que la economía sumergida esté presente y, por otro lado, la formación de los colectivos que los integran.

– Diseño del Plan de Visitas IVA.

Bajo la coordinación general de cada Delegado Especial las visitas se llevan a cabo por equipos mixtos de agentes tributarios pertenecientes principalmente a las áreas de Inspección y Gestión tributaria.

Las actuaciones se desarrollan bajo la competencia del área de Inspección en la que quedan integrados, con carácter temporal y para el desarrollo de estas actuaciones del Plan de Visitas, los agentes tributarios pertenecientes a otras áreas funcionales.

Las visitas se desarrollan con equipos informáticos en movilidad y con utilización de diligencias normalizadas.

3º. Ejecución de fases similares a las anteriores en relación con otros sectores económicos y otro tipo de contribuyentes.

En los ejercicios siguientes se reproducirá el anterior modelo definiendo nuevos sectores económicos y tipología de contribuyentes y cambiando en el perfil de la actuación los extremos que sean precisos para asegurar su mayor eficacia.

4º. Desarrollo y ejecución de otras visitas.

Adicionalmente, el área de inspección continuará realizando las tradicionales actuaciones de visitas a lo largo del año 2020 y siguientes. Estas visitas que se efectúan sobre otros sectores de actividad constituyen la práctica habitual de trabajo de los agentes tributarios del área de inspección, y desde el año 2017 presentan como especial novedad el desarrollo de visitas complementarias a la ejecución de las Operaciones Nacionales Coordinadas.

El segundo de los bloques se refiere a la presencia de los órganos de recaudación para prevenir el impago y los vaciamientos patrimoniales. Ante el posible impago o el comienzo del mismo, se hace necesario la presencia del área de recaudación para que se pueda constatar de la forma más rápida posible y con la mayor inmediatez la situación del posible deudor.

Especial relevancia conllevan los impagos del Impuesto sobre el Valor Añadido, puesto que éste se ha cobrado ya al consumidor sin haberlo ingresado el sujeto pasivo, lo que supone una distracción del importe del impuesto y que puede conducir a la realización de actuaciones preventivas.

El diseño del Plan de Visitas que comenzó en 2018 recae sobre los sectores económicos que puedan tener incumplimientos en los pagos de impuestos (especialmente el Impuesto sobre el Valor Añadido), pero también en aquellos casos específicos de reiterados incumplimientos de aplazamientos o de, directamente, reconocimientos de deuda sin ingreso, salvo que estén sustentados en la falta de cobro del impuesto repercutido en su caso.

Para la realización de estas visitas se cuenta con tablets específicas que faciliten no solo la extensión de la diligencia, sino el tratamiento de la información y la rapidez en que ese tratamiento se realice. Ello permitirá además analizar el efecto inducido de las mismas en el cumplimiento de las obligaciones de pago.

B.5. Control de autorizaciones aduaneras

Desde el 1 de mayo de 2016, resulta de plena aplicación el Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (CAU). El nuevo marco jurídico incorpora numerosas simplificaciones y establece nuevos requisitos para la concesión de las distintas autorizaciones aduaneras. Esto exige la adopción de medidas adecuadas para la eficaz vigilancia del cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en la normativa de la Unión Europea para la concesión del estatuto de Operador Económico Autorizado.

Sin perjuicio de la relación de confianza que existe entre estos operadores económicos y la Administración, deberán desarrollarse actuaciones de control de las autorizaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y los requisitos exigidos en las mismas.

La aduana realizará una supervisión continua para verificar, por un lado, que se mantienen las condiciones y los criterios que debe cumplir el titular de una decisión y, por otro, que se cumplen las obligaciones que se deriven de la misma. Se realizará un proceso de cambio desde la actuación caso a caso por el tipo o lugar de las autorizaciones, hacia una actuación más global con el operador que permita tener en cuenta de un modo global los riesgos del operador titular de las autorizaciones, así como lograr una mayor eficiencia en el trabajo de la administración.

B.6. Potenciación de otros instrumentos de mejora del cumplimiento voluntario

El propósito de la Agencia es la utilización intensiva de todos los instrumentos a su alcance para mejorar el cumplimiento voluntario, como son los acuerdos previos de valoración, los intercambios de información y los controles multilaterales.

Los acuerdos previos de valoración están contemplados en nuestro ordenamiento tributario, en primer lugar y básicamente, en relación con el Impuesto sobre Sociedades. En particular, la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, prevé la existencia de acuerdos previos de valoración para operaciones vinculadas o valoración de rentas de activos intangibles. Igualmente, en el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se regula la posibilidad de solicitar ante la Administración Tributaria un acuerdo previo de

valoración sobre las retribuciones en especie del trabajo personal a efectos de determinar el correspondiente ingreso a cuenta.

En aspectos ya de carácter material, se persigue tanto la potenciación de las reuniones previas (prefillings) en el marco de la instrucción de un APA, como la reducción de los tiempos medios de tramitación atribuibles a la Agencia Tributaria como elementos adicionales a impulsar en el marco de estas líneas de actuación.

Por otra parte, la consolidación del intercambio de información sobre cuentas financieras con Estados Unidos y determinados países y jurisdicciones de la OCDE, por aplicación de los acuerdos FATCA y CRS, cuyo número se incrementó considerablemente en 2018, manteniéndose dicho incremento en 2019, permite disponer de información que se incorporará progresivamente a las bases de datos de la Agencia Tributaria. Esta circunstancia se comunica a los contribuyentes lo que lógicamente debe contribuir a la mejora del cumplimiento voluntario.

Asimismo, la extensión y ampliación del intercambio efectivo de información entre países es también una línea de actuación ligada y conexas a BEPS que debe constituir un desincentivo potente a comportamientos elusivos o de evasión fiscal basada en la opacidad; de modo que también participa de ese efecto preventivo.

En este sentido, por lo que se refiere a los grupos multinacionales, la información disponible se incrementó a lo largo del año 2018 como consecuencia del intercambio de información del denominado “Informe País por País”. Dicho “Informe”, que recoge las magnitudes esenciales de la actividad de los grandes grupos multinacionales en todos los territorios en los que operan, fue objeto de intercambio por primera vez a partir del mes de junio de 2018, continuando los intercambios en 2019, lo que ha permitido, a partir de esa fecha, conocer de forma global el cumplimiento tributario de tales grupos y disminuir los riesgos asociados a las prácticas de erosión fiscal de las bases imponibles.

El trabajo a realizar con los “Informes País por País” es una actividad nueva y diferenciada que conlleva un procedimiento interno exclusivamente de análisis de riesgos y por ello no necesariamente forma parte del proceso de selección de contribuyentes. Para ello el Departamento de Inspección ha establecido un nuevo programa específico de “Análisis de Riesgos del Informe País por País” dentro del Plan de Inspección y fijará a cada Dependencia de Inspección involucrada un objetivo anual en términos de número de actuaciones/Informes País por país a analizar/evaluar.

Se procederá, por tanto, al análisis de los “Informes País por País” que se realizará en tres fases:

- a. Fase de análisis automatizado. En esta fase se aplicarán ratios y otros indicadores de riesgo que permitan seleccionar el número de Informes a analizar por cada Dependencia.

- b. Fase de revisión manual. En esta segunda fase, los informes seleccionados en la primera fase serán analizados por un experto en precios de transferencia que tendrá en cuenta las especificaciones del protocolo del proceso de análisis de riesgos establecido con carácter general por el Departamento de Inspección.
- c. Fase de análisis con documentación específica del grupo y del contribuyente. La tercera y última fase del proceso de análisis de riesgos supone identificar aquellos casos en los que resulta conveniente ampliar el proceso de análisis de riesgos al estudio de los documentos “Master y Local file”, para lo que será necesario ponerse en contacto con los contribuyentes.

La Delegación Central de Grandes Contribuyentes, por medio de su Dependencia de Control Tributario, está trabajando, en coordinación con la ONFI, para el desarrollo de una aplicación informática que permita catalogar mejor los riesgos de fiscalidad internacional que derivan de la información CbC, así como del contraste de esta con otra información como, por ejemplo, la de los modelos tributarios 220, 200, 232, los Rulings de terceros países, los APA´s, las participaciones societarias, expedientes de Inspección, etc.

El objetivo es disponer de una información de contexto de los datos del CbC, que permita valorar la situación de una empresa en relación a riesgos predefinidos de fiscalidad internacional. Al mismo tiempo el modelo podrá ser utilizado para análisis y decisión de aquellas empresas que incurran en riesgos concretos o, con el adecuado desarrollo, en una combinación de ellos.

Finalmente hay que tener en cuenta que cuando se disponga de los Informes País por País de varios ejercicios consecutivos de un mismo contribuyente o bien de varios contribuyentes de un mismo sector, el proceso de análisis de riesgos descrito se verá enriquecido con las posibilidades de comparación y análisis temporal, sectorial, etc, que ofrezcan las herramientas informáticas.

Otros procedimientos a potenciar son el uso de nuevas herramientas dirigidas al análisis y evaluación temprana de riesgos basadas en la cooperación y transparencia reforzada del contribuyente, impulsadas por la OCDE en el contexto del desarrollo del proyecto BEPS, como, por ejemplo, el “International Compliance Assurance Program” (ICAP), y también por las propias iniciativas normativas proyectadas en el ámbito propio de la Unión Europea, que tienen por finalidad dar mayor seguridad y certeza a las empresas a la vez que a las propias Administraciones tributarias sobre su comportamiento fiscal con efectos y consecuencias en la planificación de las actuaciones de control posterior en relación con las mismas.

El procedimiento ICAP aparece encuadrado en la denominada Administración Cooperativa Internacional y, como tal, se soporta en el común entendimiento y la disposición al cumplimiento del propio obligado tributario. Resulta deseable a medio

plazo un desarrollo y amparo normativo para estas actuaciones que aseguren su buen fin. No obstante, el ICAP se entiende como un procedimiento para pre evaluar riesgos de modo preventivo.

Asimismo, en el período de vigencia de este Plan Estratégico, comenzará la obligación de presentar información sobre planificaciones fiscales agresivas. En particular, en el marco del proyecto MDR-DAC 6, el 1 de julio de 2020 los asesores tendrán obligación de presentar dicha información y el 31 de octubre deberá estar en funcionamiento el intercambio de dicha información con otras jurisdicciones fiscales.

La implementación de estas medidas se dirige a lograr mejoras en el cumplimiento voluntario, una mayor eficacia en la lucha contra el fraude al permitir destinar más medios a combatir otros tipos de fraude más sofisticados, y una reducción de los costes de aplicación del sistema tributario, tanto para la Administración (tributaria y jurisdiccional) como para el contribuyente, con el consiguiente incremento de la competitividad de nuestra economía y estímulo a la inversión exterior.

B.7. Prevención del fraude recaudatorio

Las actuaciones preventivas en materia de Recaudación engloban un conjunto de actuaciones que finalmente se dirigen a garantizar y facilitar el pago de las deudas tributarias. Estas actuaciones van desde la reorientación de la política de aplazamientos hasta las iniciativas para influir positivamente en el cumplimiento espontáneo de los contribuyentes.

En materia de aplazamientos y fraccionamientos, el Real Decreto-Ley 3/2016, de 2 de diciembre, supuso una modificación de la política seguida en materia de aplazamientos. Así, se procedió a la eliminación de la posibilidad de aplazamiento o fraccionamiento de determinadas obligaciones tributarias.

Debe resaltarse que la falta de incorporación de ingresos previstos en los Presupuestos Generales del Estado, puede ocasionar un quebranto a la Hacienda Pública, que se ve obligada a cubrirlo, con sus propios recursos (realización de bienes, aumento de impuestos, etc.) o debiendo acudir al endeudamiento. Por ello, se deben analizar fórmulas que permitan que de los aplazamientos y fraccionamientos realmente se beneficien aquellos que más lo precisan con una mejor delimitación de los importes de los aplazamientos y la adecuación del deudor que debe recibirlos superando un modelo en el que el criterio principal es el importe cuyo aplazamiento o fraccionamiento se solicita.

También será objeto de atención en la adaptación de la suficiencia económica de las garantías de acuerdo con la evolución de los aplazamientos concedidos. Igualmente se profundizará en el desarrollo de nuevas herramientas que midan el nivel de solvencia financiera.

Por último, con la misma finalidad preventiva, se pretende facilitar el pago de las deudas disminuyendo las cargas administrativas de cumplimiento. Este cumplimiento espontáneo puede realizarse en período voluntario o ejecutivo, y evita la realización de actuaciones ejecutivas consiguiendo el mismo efecto. Cualquier actuación que se realice en este campo requiere un previo conocimiento de los deudores, de los factores que inciden en este cumplimiento, para poder desarrollar los mecanismos más efectivos para tal finalidad, mecanismos que otros países de nuestro entorno están utilizando y que se encuadran en las teorías conductuales.

Por último, el control temprano de entidades se configura asimismo como un proyecto estratégico de prevención y lucha contra el fraude en todas las Áreas. En el ámbito de Recaudación, las actuaciones de personación en este tipo de entidades u otros colectivos de contribuyentes y deudores que se puedan implementar como planes de visitas se pueden enfocar también con esa doble finalidad: enfocándolas hacia el ámbito del control (fundamentalmente para la realización de actuaciones ejecutivas) y hacia el de la prevención. En este último caso permitirá la captación de información que pueda completar perfiles de riesgo y así anticipar posibles comportamientos de los contribuyentes. Lo mismo que en su enfoque de control del fraude recaudatorio, en uno y otro caso se realizarán dichas actuaciones de forma planificada sobre determinados colectivos, los cuales serán objeto de seguimiento para poder determinar, en la medida de lo posible, los efectos de estas personaciones en los comportamientos de los obligados tributarios.

B.8. Actuaciones censales: depuración y asistencia

Una piedra angular para el desarrollo de las actuaciones de prevención y control previstas en estas líneas estratégicas es el censo de obligados tributarios. Resulta básico que las herramientas de prevención y control se apoyen en una información en la que se minimicen los errores y que permita una visión correcta de la información de cada contribuyente.

Las modernas administraciones tributarias trabajan con enfoques preventivos, ya desde la incorporación al censo de los contribuyentes. Para ello, ha de realizarse una nueva tarea consistente en el análisis de la consistencia tributaria y la sustancia económica de las entidades que se incorporan al censo, lo que obliga a superar la gestión censal tradicional, para evolucionar hacia una función censal de análisis con apoyo informático. Es por ello que las actuaciones a realizar, serán las siguientes:

- a. Continuar impulsando la depuración de las notificaciones en Sede electrónica como vía imprescindible para el fomento del cumplimiento voluntario y la finalización de las actuaciones de control. En este sentido se está prestando especial atención a los colectivos de contribuyentes con un menor porcentaje de acceso al sistema de Notificaciones Electrónicas Obligatorias (NEO).

- b. Garantizar que el acceso al censo sea lo más sencillo posible, y que se refuercen los mecanismos de detección temprana de las distintas variantes de fraude que puedan producirse en el alta de entidades y su incorporación a los censos gestionados por la Agencia Tributaria. Se mejorará la fiabilidad de las entidades que se incorporan al Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores (CEPR), al Registro de Operadores Intracomunitarios y al Registro de Devolución Mensual. Para ello se plantean las siguientes soluciones a corto y medio plazo, algunas de las cuales ya se han iniciado:
- Desarrollo de una ayuda para la confección de la declaración censal, modelo 036 y 037, por el propio contribuyente, incluyendo un nuevo formulario y un asistente censal virtual en los términos señalados en el apartado A.1. anterior.
 - Establecimiento de un plan de visitas conjunto para sociedades de nueva creación.
 - Cambios en la medición en los objetivos operativos de las actuaciones de control del Registro de Operadores Intracomunitarios (ROI).
 - Tratamiento de los operadores que no visualizan en la Sede electrónica las notificaciones.
- c. Someter a un mayor control inspector a las pequeñas sociedades comerciales o industriales en los términos que se señalan más adelante en punto A.3 del apartado VII.2.
- d. Seguir incidiendo en la depuración de las entidades que ya están de baja provisional en el índice de entidades, para lo cual se llevarán a cabo de forma concatenada las actuaciones de depuración del índice de entidades y en su caso la revocación del NIF. Para ello se ha establecido un nuevo indicador en la planificación anual que mida la revocación del NIF de entidades incursas en causas objetivas de revocación.
- e. Con el objeto de que la revocación de NIF tenga la mayor trascendencia y efecto posibles se continuarán publicando los NIF's revocados en un lugar del portal de la Agencia Tributaria o Sede electrónica más visible que el actual.
- f. Respecto de medidas generales de mejora de la información censal, se está realizando una primera fase de control temprano de entrada en el censo (apoyado por las oportunas medidas expuestas de asistencia al contribuyente), mejora de las marcas de residencia fiscal y de la identificación del domicilio y asignación de oficina gestora de aquellos contribuyentes que accedan por primera vez al censo con datos con calidad insuficiente (especialmente aquellos que lo realicen a través de las declaraciones informativas, TGVI on line). Así, se están desarrollando distintas herramientas informáticas y se evalúan periódicamente los riesgos censales que

habrán de ser comprobados por las unidades de gestión censal. Se trabajará asimismo en la creación de una nueva aplicación de Gestión Integral del Censo que facilite el control del mismo desde los distintos puntos de vista que este abarca.

- g. Mantener la verificación, mediante actuaciones de carácter censal, del correcto cumplimiento por parte de los contribuyentes incluidos en el ámbito del régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en regímenes especiales del Impuesto sobre el Valor Añadido, remitiendo en su caso a los órganos liquidadores las propuestas que fueran necesarias para incorporar a los obligados tributarios a su adecuado régimen de tributación.

VII.2. CONTROL DEL FRAUDE TRIBUTARIO Y ADUANERO

En el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria las funciones de control del fraude se ejercen por el Departamento de Gestión Tributaria, por lo que se refiere al control extensivo, por el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria en relación a las actuaciones de investigación y control intensivo y por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, con una vertiente doble de control extensivo e intensivo en relación con los Impuestos Especiales y los denominados impuestos medioambientales, así como en cuanto a la aplicación del sistema aduanero. Igualmente, el Departamento de Recaudación realiza tareas de lucha contra el fraude combatiendo conductas fraudulentas en el ámbito recaudatorio.

En cualquier caso, las actuaciones se desarrollan de forma coordinada en el marco de una estrategia integral que este Plan pretende potenciar. De igual forma, hay que destacar la imprescindible colaboración entre las diferentes administraciones tributarias nacionales e internacionales en la prevención y lucha contra el fraude, muy especialmente, en el plano nacional, la colaboración con la Tesorería de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo, la Dirección General del Catastro y las Administraciones Tributarias autonómicas, mientras que en el plano internacional tanto en el entorno de la Unión Europea, como en el de la OCDE y su marco inclusivo, la cooperación internacional es imprescindible para hacer frente a la elusión y evasión fiscal mediante intercambios de información y acciones coordinadas, normativas y operativas, en ámbitos tan sensibles como los precios de transferencia, el concepto de establecimiento permanente, los paraísos fiscales y los regímenes preferenciales. Además, fenómenos como la economía digital y las criptomonedas suponen retos a afrontar por la comunidad internacional de la forma más coordinada posible.

Por último, teniendo en cuenta el auge del comercio electrónico transfronterizo en la actualidad y su evolución exponencial en los últimos años, su gestión y control será uno de los retos a afrontar por la Agencia Tributaria en los próximos años. La entrada en vigor de las medidas previstas en la Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva

2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del Impuesto sobre el Valor Añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes en relación a las “ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países”, y la aplicación efectiva prevista de las modificaciones incluidas en el código aduanero de la Unión en relación al tráfico postal y que, básicamente implican que todos los envíos postales, salvo los artículos de correspondencia, estarán sujetos a declaración electrónica obligatoria, incrementará exponencialmente el número de declaraciones diarias gestionadas por la Aduana, incrementándose también como consecuencia los controles a realizar sobre dichas declaraciones, así como sobre las mercancías importadas.

Funciones de control del Departamento de Gestión Tributaria.

Las actuaciones de control desarrolladas por este Departamento tienen como finalidad la realización de controles extensivos sobre los obligados tributarios en las principales figuras impositivas mediante los procedimientos de verificación de datos y de comprobación limitada. Esta actividad en la que el componente fundamental es su elevada automatización persigue detectar incumplimientos susceptibles de regularización mediante estos procedimientos.

Igualmente le corresponde ejercer la potestad sancionadora vinculada a los mismos, salvo que estén atribuidas o sean relativas a los tributos encomendados a otras áreas funcionales, así como del ejercicio de la potestad sancionadora vinculada a las actuaciones de inspección tributaria relativas a la aplicación de regímenes objetivos de tributación y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones correspondiente a los no residentes.

Le corresponde también la tramitación y resolución de las actuaciones y los procedimientos de gestión tributaria, excepto para las Grandes Empresas, relativos a las autoliquidaciones con resultado a devolver, así como la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que deriven de tales actuaciones y procedimientos.

Funciones de control del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria.

Las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección se agrupan en tres bloques principales: actuaciones de comprobación, de investigación y de carácter auxiliar.

1. Actuaciones de comprobación. La Inspección actúa mediante los procedimientos de Comprobación e Investigación para la regularización de los incumplimientos tributarios, tanto materiales como formales. Los incumplimientos pueden derivar tanto derivados de ocultaciones o de evasión fiscal intencionada, como de planificaciones fiscales susceptibles de recalificar. Por otra parte, puede tratarse de incumplimientos culposos o de errores en la interpretación de la norma de cualquier

naturaleza. Esta actividad parte de la detección de áreas de riesgo, sectores económicos o temáticas comunes de fraude que, una vez analizadas, se priorizan como objetivo del trabajo inspector.

Definidas las áreas de riesgo se realizan procesos selectivos de análisis de la información para adecuar los obligados que serán finalmente comprobados con los criterios que integran la programación anual, y siempre sin perjuicio de atender adicionalmente aquellos riesgos emergentes o inicialmente imprevistos que deban ser comprobados por razones de importancia u oportunidad.

En cuanto a la forma de trabajo de la Inspección, esta se rige por lo establecido en el Capítulo IV del Título I de la LGT, pero merece la pena destacar la necesidad de que una parte significativa de esa actividad se realiza en los lugares en los que el obligado tributario desarrolla su actividad económica, y donde se conservan los documentos que servirán como pruebas en el procedimiento inspector. Esas actuaciones son irrenunciables si se quiere acceder a la realidad de las actividades económicas.

Dentro de la comprobación atribuida a la Inspección también destaca la actividad de control de Grandes Empresas (GGEE). El trabajo con las GGEE, incluye comprobaciones generales, especialmente por lo que se refiere a los censos de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes (DCGC), que es la mayor Dependencia Inspector de la Agencia Tributaria en términos de Recursos Humanos; pero también actuaciones muy variadas de las Unidades de Gestión de Grandes Empresas (UGGE) de las Delegaciones Especiales y de la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios de la DC asegurando la corrección en las declaraciones en sus aspectos cuantitativos, pero también formales.

2. Las actuaciones de investigación judicial y auxilio a la Justicia, constituyen una parcela significativa tanto por los resultados alcanzados, como especialmente por la importante repercusión social que alcanzan. Tales actuaciones se subdividen en dos bloques conceptuales:

- 2.1. Actuaciones de investigación directa y denuncia temprana, sin el previo inicio formal de un procedimiento de comprobación. Constituyen la forma habitual de trabajo cuando la Inspección se encuentra ante una organización criminal. En estos casos, las actuaciones no pueden dirigirse a los delincuentes por el riesgo de desaparición de pruebas, por lo que se comunican al Juez en sus estadios más incipientes, solicitando de la Autoridad Judicial la continuación de las investigaciones en esa sede.

La Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) tiene entre sus funciones el impulso y coordinación nacional de este tipo de investigaciones que se dirigen en dos direcciones principales: Fraude organizado al IVA y

Fraude financiero. La gestión de información de muy diversas fuentes asegura la continuidad de este tipo de trabajo.

- 2.2. Por otra parte, el trabajo en materia de Auxilio Judicial en sus distintas modalidades (testigo, perito o administrador judicial especialmente) ha tenido y seguirá teniendo una creciente importancia como actividad principal de los funcionarios del Área. Esta actividad se circunscribe, en general, al ámbito del Delito contra la Hacienda Pública, sin perjuicio de incluir en ocasiones delitos conexos con el anterior.
3. Por último, se desarrollan por la Inspección actuaciones de carácter auxiliar e instrumental, tales como la emisión de requerimientos, los informes de cualquier naturaleza elaborados por los órganos de la Inspección o la tramitación de las denuncias.

Funciones de control del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Este Departamento tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema aduanero y de los Impuestos Especiales y de los denominados impuestos medioambientales.

En el ámbito del control tributario y aduanero, en el marco del control extensivo, la función sustancial es la comprobación a posteriori de las declaraciones aduaneras y de las correspondientes a los demás tributos estatales de competencia del Departamento, como un sistema de control extensivo basado en procedimientos de gestión tributaria.

El control intensivo se desarrolla, en relación con el sistema aduanero y los demás tributos de competencia de este Departamento, a través de los órganos de Inspección.

Como especificidad en los controles aduaneros y tributarios que desarrolla este Departamento, se deben citar las funciones de resguardo aduanero del Servicio de Vigilancia Aduanera. Éstas se dirigen, en el ámbito del territorio español, a la investigación y persecución de las infracciones de contrabando, de los delitos conexos con éste, en especial el de blanqueo de capitales, actuando en ellos como policía judicial, a la lucha contra el fraude y la economía sumergida y a las de apoyo a las demás áreas de la Agencia Tributaria. De igual forma, destacan las funciones en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico.

En este ámbito, las cuatro áreas estratégicas principales son las siguientes:

- a. Lucha contra el contrabando de tabaco en todas sus manifestaciones y tipologías.
- b. Análisis e investigación del tráfico comercial exterior, encaminado a la selección y detección de tráficos ilícitos amparados en el flujo del comercio internacional.
- c. Control marítimo (vigilancia, inteligencia e información, investigación), con la finalidad de alcanzar un conocimiento del medio marino y de las embarcaciones que navegan en los espacios marítimos de interés que permita la detección,

vigilancia y control sobre embarcaciones sospechosas de estar implicadas en tráficos ilícitos.

- d. Análisis e investigación patrimonial, destinado a la investigación de los delitos de blanqueo de capitales asociados a los delitos investigados por el Servicio de Vigilancia Aduanera y a la elaboración de planes de blanqueo basados en perfiles de riesgo patrimonial.

Por otra parte, no se puede desconocer el reto que supone el Brexit, con importantes consecuencias en el área, que cuenta con el correspondiente plan de contingencias para minimizar su impacto en el normal desarrollo de la operatoria aduanera ; así como las modificaciones que afectan al comercio electrónico transfronterizo en relación con el importe de las franquicias de IVA y la obligación de presentar declaración electrónica obligatoria para los envíos postales, que supondrán una carga de trabajo incrementada para las Aduanas.

Funciones de control del Departamento de Recaudación.

Las actuaciones y procedimientos del Departamento de Recaudación obedecen a una doble finalidad: facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a los contribuyentes y la lucha contra el fraude.

El control del fraude supone desplegar todas las herramientas o mecanismos que el ordenamiento jurídico habilita para el cobro, y mediante las técnicas más efectivas, especialmente a través de una labor de detección y selección de riesgos que permitan dar un tratamiento más temprano y adecuado a las actuaciones más cualificadas de fraude recaudatorio.

Además, se abren dos vías, no necesariamente incompatibles: por una parte, las actuaciones en vía administrativa, fruto de la autotutela ejecutiva, tales como la realización de embargos, la exigencia de deudas a terceras personas (derivaciones de responsabilidad, exigencia de deudas a codeudores y sucesores) y la adopción de medidas cautelares. Y por otra parte la vía judicial, en sus órdenes civil, penal y mercantil, cuyos efectos indirectos, especialmente del segundo, se consideran de una importancia capital.

A. EJES VERTEBRADORES DE ACTUACION EN EL ÁMBITO DE CONTROL TRIBUTARIO Y ADUANERO

Los ejes vertebradores de actuación a desarrollar por la Agencia tributaria en el período 2020-2023 en el ámbito de control tributario y aduanero se rigen por la mejora de la eficiencia de las actuaciones de comprobación e investigación, tanto de control intensivo como extensivo.

Sin perjuicio de las líneas de actuación que se describen en las Directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero para 2020, muchas de ellas de proyección plurianual y cuya aplicación se mantiene con independencia de que no todas se mencionen expresamente a continuación, las principales iniciativas que se desarrollarán estos próximos años se sintetizan en los siguientes aspectos destacados.

A.1. Utilización de la información del SII: selección coordinada en IVA

La implantación del Sistema de Suministro Inmediato de Información (SII) para la gestión del IVA permite llevar los libros registro del impuesto a través de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, mediante el suministro cuasi inmediato de los registros de facturación, aumentando las posibilidades de control inmediato de la actividad facturada.

La selección de los obligados tributarios que son objeto de control constituye el pilar fundamental sobre el que se apoyan las actuaciones de lucha contra fraude desarrolladas por la Agencia Tributaria. La realización de una selección eficiente requiere la existencia de una coordinación entre las distintas unidades de control que permita aprovechar las ventajas derivadas de un análisis en conjunto de los riesgos de los obligados tributarios.

En el pasado, la Agencia ha desarrollado diversos sistemas para detectar los incumplimientos tributarios y permitir, así, una adecuada selección de los contribuyentes que deben ser objeto de comprobación. No obstante, se considera que debe avanzarse hacia un nuevo sistema integral y coordinado de análisis y detección de riesgos que combine todas las fuentes de información y que permita conocer en profundidad los resultados de las comprobaciones efectuadas.

Esta nueva orientación del control se está implantando progresivamente y ha comenzado en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido, dada la información a disposición de la Agencia por la implantación del SII.

El diseño de la nueva estrategia de control se asienta, en primer lugar, en la puesta en marcha de equipos de trabajo mixtos especializados dirigidos hacia la estructuración de los riesgos fiscales en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Estos equipos especializados definirán riesgos fiscales y, asimismo, coordinarán y ordenarán las propuestas de riesgos fiscales emanadas desde los órganos territoriales.

Definidos los riesgos, se establecerán perfiles que ponderarán y combinarán los riesgos fiscales definidos en la fase anterior generando los colectivos objeto de control.

Resulta relevante destacar que, finalmente, se crearán herramientas que permitan medir los resultados derivados de las actuaciones realizadas en virtud del diseño de riesgos y de perfiles realizado por la aplicación de gestión de riesgos.

A.2. Selección coordinada de riesgos en el resto de impuestos

El desarrollo de nuevas herramientas informáticas que facilitan el análisis y detección de riesgos permitirá un mejor conocimiento y selección de riesgos asociados a los contribuyentes de cada programa: grupos fiscales, titularidad de grandes patrimonios, planificaciones fiscales agresivas, ocultación de actividad o contrastes sobre la aplicación adecuada de normativa interna.

Se extenderá progresivamente el sistema de selección de riesgos en materia de IVA, referido en el apartado anterior, al resto de figuras impositivas objeto de control, incluyendo el análisis integrado del conjunto de información en poder de la AEAT y la relevancia de los datos declarados y demás información suministrada a efectos de un determinado tributo para detectar riesgos en otros, incluidos aquellos que sean competencia de distintas áreas funcionales de la AEAT, posibilitando un mejor análisis a posteriori de los conceptos regularizados, de manera que pueda valorarse el acierto de la selección inicial y permitir una estrategia en el medio plazo para minimizar los riesgos fiscales, promoviendo, en consecuencia, un incremento en la recaudación líquida.

Así, se está avanzando, en primer lugar, en la selección coordinada en el IRPF. Estas actuaciones se centrarán, en la primera fase, en el ámbito del control de los patrimonios relevantes, introduciendo mejoras en las herramientas a disposición de la Agencia.

Igualmente, a lo largo del período 2020-2023, se consolidará el camino iniciado en IVA e IRPF y a su vez se avanzará en el mismo sentido en el desarrollo de las comprobaciones en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.

En la misma línea, se analizará la aplicación de estos mecanismos de selección al resto de figuras impositivas que integran el sistema tributario y aduanero.

A.3. Impulso del control selectivo e investigación

A lo largo de 2019 se implantaron unidades con competencia inspectora para la comprobación del Impuesto sobre Sociedades que trabajan conjuntamente con el área de Gestión en la fase de selección. Estas unidades se caracterizan por la rapidez en la tramitación de procedimientos y están dirigidas a regularizar los riesgos concretos detectados.

En el ámbito del área de Gestión se está llevando a cabo un proceso de concentración regional de las unidades de control en las Dependencias Regionales de Gestión de cada Delegación Especial, con el objeto de homogeneizar y optimizar el control en este territorio.

Este proceso de concentración se comenzó a realizar en 2019 de forma coordinada con el área de Inspección a través de la creación o refuerzo de las Unidades de Comprobación Abreviada (UCAs) con la intención de asegurar el respaldo de las

campañas de comprobación del Impuesto sobre Sociedades que emprenda Gestión Tributaria a través del instrumento de comprobación limitada, admitiendo expedientes que no puedan finalizarse en sede gestora, ya sea por ausencia legal de competencia en el análisis contable, ya sea por los perfiles de defraudación que se detecten.

Para ello en 2019 se inició la realización de actuaciones coordinadas de las áreas de Gestión y de Inspección sobre un colectivo concreto (sociedades con importe neto de cifra de negocios por debajo de un límite determinado), con establecimiento de objetivos concretos de remisión y finalización de expedientes, todo ello bajo la coordinación de los Departamentos de Gestión e Inspección y, en el ámbito territorial, de los Delegados Especiales. Se pretende reforzar e intensificar la realización de estas actuaciones de comprobación durante el período de duración de este Plan Estratégico.

Igualmente, se prevé la creación de unidades especializadas de investigación en el ámbito de los tributos de competencia del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales a nivel regional, que puedan hacer frente al fraude complejo que se produce en los mismos.

El reto para la Agencia Tributaria pasa por realizar un análisis y estudio de los resultados obtenidos en el primer año, no solo desde el punto de vista de los resultados o ingresos de las liquidaciones, sino desde el punto de vista de fomento y mejora del cumplimiento voluntario (efecto inducido), con el objetivo de avanzar en el campo de acción de estas actuaciones (ampliando los colectivos sobre los que se debe actuar o segmentándolos por perfiles de actividad económica, etc.). En este sentido, deben ser puestas en práctica una combinación de actuaciones, incluyendo información a estas sociedades, cartas aviso, visitas de verificación formal, comprobaciones limitadas, comprobaciones inspectoras abreviadas y comprobaciones por personación. De igual forma, tendrá un fuerte efecto inducido al cumplimiento voluntario en este colectivo la cesión de datos fiscales prevista para las futuras campañas anuales del Impuesto sobre Sociedades.

En segundo lugar, se impulsará la centralización y homogeneización de criterios en la comprobación de la tributación de los titulares de grandes patrimonios.

El Control de Patrimonios Relevantes ha sido siempre una de las prioridades en la planificación de la investigación y el control selectivo en la Agencia; de hecho, se trata de una actividad que viene realizándose con intensidad. Las nuevas tecnologías, los sistemas de obtención de información del propio contribuyente (modelo 720), las recientes fuentes de información (CRS, FATCA, etc.), exigen poner en valor todo el potencial informativo de la organización, rediseñar las estrategias y sistematizar este control, objetivos que se han pretendido impulsar con la creación de la nueva Unidad Central de Coordinación del Control Patrimonios Relevantes (UCCCPR) que tiene por objeto impulsar el control sobre las grandes fortunas. Esta Unidad cuenta con amplias facultades para establecer su propia planificación estratégica y se encargará de coordinar las actuaciones de control sobre grandes patrimonios que realiza la Agencia.

La creación de la Unidad Central de Grandes Patrimonios ha llegado tras el establecimiento de una nueva herramienta de selección diseñada para impulsar el control de este colectivo de contribuyentes a partir del uso intensivo del 'big data'.

De esta forma, la Agencia Tributaria se alinea con la tendencia internacional de crear unidades especializadas en la comprobación de los denominados 'High Net Worth Individuals' (HNWI), de manera que se pueda intensificar el control de este tipo de contribuyentes y reforzar la utilización de nuevas herramientas informáticas basadas en el 'big data' y el análisis de riesgo avanzado.

Asimismo, la lucha contra la economía sumergida es un reto estratégico de primer nivel para la actividad de la Agencia Tributaria. Actualmente la Agencia se encuentra ante un escenario en el que coexisten dos realidades: la economía sumergida y el uso de sistemas profesionalizados y tecnificados de gestión empresarial que ya están a disposición del 99% de las empresas y los profesionales. Esta paradoja de dinero negro vs. control empresarial ha sido resuelta con los llamados SSS (siglas en inglés de software para la supresión de ventas o 'Sales Supression Software').

En este contexto, la reacción frente a la economía sumergida plantea varios retos estratégicos que podemos presentar desde el ángulo de la prevención y desde el de la represión:

– Aproximación preventiva:

Resulta de capital interés estratégico impulsar la inclusión y regulación de esta materia en nuestra normativa tributaria. Para ello es preciso avanzar en la normalización de los sistemas y la prohibición del uso de los SSS. Como señala la OCDE, se hace imprescindible combatir el uso de esas herramientas de contra tecnología por parte de los Estados.

– Aproximación represiva:

El Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, coordinará acciones nacionales sobre sectores en los que la economía sumergida sea un problema incidiendo en la investigación previa de los casos y en el diseño de los operativos con entrada en la sede de las empresas.

Igualmente, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales continuará realizando y potenciará acciones de control en aquellos sectores en los que existe actividad en el marco de la economía sumergida con incidencia en los tributos de su competencia.

Por último, el mundo económicamente cambiante en el que desarrolla su actividad la Agencia Tributaria tiene como factor emergente de indudable trascendencia la Economía Digital. Las líneas de trabajo que se planea llevar a cabo en el ámbito temporal del Plan son las siguientes:

- Acceder a la información de los elementos personales y cuantitativos que participan en las operaciones de la Economía Digital ya que, paradójicamente, el acceso de la Administración Tributaria a la información en un mundo digital muy globalizado es, cada vez, más compleja. Este objetivo debe hacerse extensivo al mayor número posible de transacciones vinculadas a la economía digital, independientemente de que se trate de bienes o servicios y, en el caso de los bienes, de la procedencia de los mismos. En particular, parece necesario avanzar en la información relativa al comercio internacional por vía digital, ya que es una realidad el ingente volumen de transacciones electrónicas de compra de bienes procedentes de terceros países y la necesidad de contar con sistemas adecuados de control de las mismas.
- Control de la presencia de grandes multinacionales digitales en España. A medio plazo, la forma de tributación de esas sociedades exige un esfuerzo en los contextos internacionales de los que la Agencia Tributaria forma parte, para inducir un cambio definitivo que acompañe el pago de impuestos directos al lugar donde estas multinacionales tienen una presencia digital significativa y generan el verdadero valor añadido.
- Control de la actividad logística. El aseguramiento de que cada envío se ve gravado con la imposición indirecta pertinente y deja el rastro suficiente para permitir conocer quién, cuánto y dónde vendió cada empresario, es el reto planteado.

Con todo ello se pretende que la Agencia Tributaria esté preparada para la completa implantación práctica de la Directiva Europea de IVA (régimen definitivo), prevista para enero de 2021.

A.4. Lucha contra el fraude en el área de Recaudación.

La apuesta del Departamento de Recaudación pasa por cuatro bloques de actuaciones, todas ellas dependientes del desarrollo del sistema de riesgos del Departamento que descansa en el Equipo de Selección y Análisis de Riesgos. Todas esas actuaciones se registrarán y apoyarán en la configuración de un sistema completo y dinámico de riesgos.

Este último aspecto supone un cambio estratégico relevante y decisivo para el área. La utilización de las nuevas herramientas informáticas disponibles en la organización para ir configurando un sistema completo y dinámico de Riesgos permitirán, progresivamente, ir detectando de forma más automatizada y extensa actuaciones y conductas de riesgo de los deudores que, hasta ahora, solamente se detectaban y combatían al analizar individualmente los mismos.

Ello, unido al estado de desarrollo del Sistema Integrado de Recaudación (SIR) en este momento, con un nivel razonable de cobertura de las actuaciones del procedimiento administrativo de apremio sobre la totalidad de los deudores, determina la posibilidad de afrontar el reto de una nueva manera de realizar la gestión recaudatoria, compatible con las existentes hasta ahora:

- Actuaciones de gestión recaudatoria sobre un colectivo de deudores previamente seleccionado, de acuerdo a indicadores de riesgo, fijando líneas de actuación sobre los mismos, con el fin de aumentar la eficacia de las actuaciones recaudatorias al poder centrar los esfuerzos en aquellos casos que se detecten y seleccionen previamente.
- Programas de Investigación Recaudatoria, en base a la detección de tramas y actividades fraudulentas en el área de recaudación, sobre colectivos seleccionados de deudores colocados en una situación de insolvencia aparente.

Con este planteamiento, se distinguen estos cuatro bloques de actuaciones en la lucha contra el fraude en el área de Recaudación:

- 1º. La primera de las actuaciones mencionadas supone la lucha contra uno de los tipos de fraude más reprochables y para el que el legislador articula la respuesta penal: las acciones previstas en los artículos 257 y siguientes del Código Penal y los informes de investigación de capacidad económica de aquellos condenados por delito fiscal que podrían suspender el ingreso en prisión alegando o acreditando una falsa capacidad económica. Estas acciones pueden incluir la adopción o propuesta de medidas cautelares si así lo estima conveniente el órgano actuante.
- 2º. La segunda de las actuaciones se corresponde con las personaciones sobre aquellos fraudes más significativos y que conllevan la entrada y registro judicial (decretada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo o Juzgado de Instrucción, según proceda) o, excepcionalmente, el cierre temporal del establecimiento mercantil. Implicarán también la adopción de medidas cautelares que fueran procedentes.
- 3º. En tercer lugar, las actuaciones de investigación de responsables en aquellos casos en los que por el importe de la deuda o por la configuración del esquema defraudatorio, se precisa de una investigación intensiva, siendo normalmente actuaciones complejas y de larga duración. La gestión recaudatoria en todos estos casos va a dirigir su enfoque necesariamente a sobrepasar todo el entramado hasta llegar a las sociedades y/o grupo familiar de refugio donde se localiza el patrimonio que en principio pudiera imputarse al deudor, la afloración e imputación a los deudores investigados del patrimonio que realmente les pertenece, para tratar de vincular jurídicamente los bienes ocultos en el deudor, agotar en su caso todas las actuaciones del procedimiento administrativo de apremio tanto contra el deudor principal como contra todos los responsables, como medida para frenar y desarticular las conductas de fraude recaudatorio. Como en los anteriores casos, se adoptarán las medidas cautelares precisas para asegurar el crédito público.
- 4º. Finalmente, las actuaciones de gestión recaudatoria de exigencia de deudas a terceros o detección de operaciones de vaciamiento patrimonial para eludir

embargos en los casos con presupuestos de hecho más sencillos que contempla nuestra normativa, lo que no se opone a la adopción de medidas cautelares en su caso.

Estas selecciones, además, no son estáticas, sino que irán variando a lo largo del tiempo según las especificaciones de los perfiles de riesgo y la situación concreta de cada obligado al pago, sin tener que esperar a una fecha concreta para tener la información necesaria para realizar estas selecciones, lo que redundará en una anticipación y adaptación a lo largo de todo el año a las nuevas circunstancias.

A.5. Consolidación de herramientas de control extensivo

Este proyecto tendrá como finalidad la mejora y desarrollo de nuevas herramientas y la potenciación de ámbitos de control que permitan avanzar y mejorar el desarrollo de las actuaciones de control extensivo. Se concreta en las siguientes actuaciones:

- a. Normalización de libros registro del IVA y su consolidación con los libros de actividades económicas del IRPF.

Esta medida, que está siendo acometida por fases, contempla en primer lugar la normalización conforme a los requisitos establecidos en el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido del formato electrónico en el que deben presentarse los Libros Registro del IVA requeridos por el órgano de control. Este nuevo formato facilitará su incorporación al sistema de información con la rapidez y calidad necesaria para permitir un análisis eficaz de dichos Libros. Entre los objetivos perseguidos en esta primera fase, caben destacar los siguientes:

- Optimización de la productividad de las tareas de comprobación mediante su especialización y liberación de las tareas que no sean de comprobación en sentido estricto.
- Homogeneización en la forma de trabajar de los funcionarios dedicados al control extensivo del IVA en todas las Delegaciones.
- Maximización de la utilidad, para todas las áreas, de los Libros Registro requeridos mediante la incorporación de todos ellos al Sistema de Información.

Este formato electrónico normalizado se diseñará en colaboración con las empresas de desarrollo para facilitar su adopción generalizada en el menor tiempo posible.

En una segunda fase, se ha procedido a la normalización de los libros registro del IVA y su consolidación con los libros de actividades económicas del IRPF, para ello se aprobó la Orden HAC/773/2019 de 28 de julio, que habilita para que los libros registro del IRPF puedan ser compatibles con los requeridos en el IVA, a través de un formato informático único plenamente consistente con la normativa y con el modelo de declaración de IRPF, reduciendo así las obligaciones formales a casi un millón y medio

de contribuyentes que podrán llevar unos únicos libros registro válidos tanto en el ámbito del IRPF como en el de IVA.

Esta iniciativa persigue una reducción de cargas formales que simplifiquen de modo sustancial las obligaciones de los empresarios individuales y de determinadas Entidades en Régimen de Atribución de Rentas (EAR), obligados a llevar libros registro de sus actividades económicas, al permitir la llevanza consolidada en un mismo formato de los Libros Registro para los dos impuestos.

Este formato se pone a disposición de los contribuyentes para asistirles en el cumplimiento de las obligaciones tributarias formales registrales y para ofrecerles seguridad jurídica y certeza en el contenido mínimo que pueda exigirse sobre los mismos en un procedimiento tributario.

Todo ello en contacto permanente con las organizaciones representativas de los autónomos para analizar posibles mejoras en las obligaciones de facturación, registrales, de declaración y de suministro de información del colectivo, en la medida en que los avances tecnológicos posibiliten fórmulas para simplificar sus obligaciones formales y mejorar la prevención del fraude evitando que este constituya un factor de competencia desleal para los contribuyentes cumplidores.

El control tributario extensivo se reorienta hacia ámbitos más complejos. La implantación del SII y los estudios realizados ponen de manifiesto la necesidad de incrementar las actuaciones de control en el ámbito del IVA en las declaraciones con saldo a ingresar. Este incremento de actuaciones, sin disminución del control de devoluciones, se va a realizar contando con herramientas de análisis más desarrolladas, con soporte informático, lo que exige unas tareas de diseño y de formación interna muy relevantes, dado el carácter novedoso de las herramientas informáticas de análisis que han de utilizarse ya desde la preparación material de los expedientes.

- b. Control integral de rendimientos del capital inmobiliario en el IRPF y en los arrendadores en el IVA.

Se están desarrollando herramientas informáticas que permitan realizar un control homogéneo y con eficacia reforzada de los rendimientos del capital inmobiliario en el IRPF, permitiendo la gestión de la información obtenida a través de los modelos informativos. Dicho desarrollo implica dos aspectos: por un lado, la identificación de perfiles de contribuyentes susceptibles de comprobación; y por otro, el desarrollo de una herramienta de cálculo de los rendimientos que permita un registro y tratamiento ordenado de la documentación aportada por los obligados tributarios tras el requerimiento del órgano de control.

c. Control de retenciones a cuenta del IRPF.

Se encuentra en desarrollo una herramienta informática de análisis global e integral de las obligaciones derivadas de las retenciones y pagos a cuenta en sede del retenedor. A través de dicha herramienta se podrán identificar perfiles de contribuyentes susceptibles de una comprobación integral de su obligación, teniendo en cuenta no solamente los errores de cálculo de las retenciones sobre la base de la información facilitada en el modelo 190, sino otras contingencias como las derivadas del exceso de declaración de rentas exentas de retención, o las relativas a las comunicaciones de los trabajadores a sus empleadores respecto de su situación personal o familiar.

d. Impulso de la automatización de solicitudes de rectificación de autoliquidaciones (SRA).

Se trata de una tarea que se ha incrementado exponencialmente en los últimos años, tanto en número como en complejidad y que exige una permanente atención de nuestros efectivos, máxime con el incremento de las solicitudes de rectificaciones en el IRPF asociadas a las prestaciones por maternidad/paternidad, por lo que ha de lograrse un mayor grado de automatización de la gestión de este tipo de solicitudes para ahorrar tiempo en la realización de tareas rutinarias automatizables y centrar el esfuerzo en la comprobación de los elementos de mayor complejidad.

A.6. Evaluación del comportamiento a posteriori de los obligados tributarios

Áreas de Inspección y Gestión tributaria

La finalidad de la Agencia no debe ser únicamente la regularización e ingreso de las cuotas defraudadas, nuestra misión consiste en la obtención de unos niveles óptimos de cumplimiento tributario.

De esta manera, la Agencia Tributaria se propone realizar un seguimiento de los cumplimientos tributarios posteriores de los contribuyentes sobre los que se ha actuado obteniendo una adecuada información sobre los mismos. En definitiva, se pretende reconducir a aquellos contribuyentes incumplidores sin que resulte necesario la realización de actuaciones de control de forma periódica.

En este sentido, por un lado, se trata de medir el efecto de las autoliquidaciones complementarias que directa o indirectamente hayan sido inducidas como consecuencia de la actividad de control. Este seguimiento se realiza habitualmente y se encuentra correctamente definido, formando parte de los resultados de control que la Agencia presenta anualmente.

Por otro lado, sin duda el mayor interés del seguimiento es el del comportamiento posterior del contribuyente (o el entorno de éste) después de las acciones de control. Como ya se expuso, este análisis se efectúa respecto de los contribuyentes

inspeccionados, pero no en el resto de casos. A este fin es preciso canalizar esfuerzos de medición y seguimiento que se refieren a los siguientes aspectos:

– Definición del colectivo a analizar.

- El propio obligado sujeto a control.
- El conjunto de personas que integran el entorno personal y familiar del obligado sujeto a control.
- El conjunto de entidades o personas relacionadas con el obligado tributario y que constituyen su entorno económico empresarial.
- El entorno sectorial o temático de los obligados sujetos a control realizado por medio de fichas de seguimiento sectorial o temático elaboradas, bien por las dependencias territoriales que realizan la actuación, bien por parte de los Servicios Centrales (especialmente cuando se trate de planes centralizados).

En el colectivo de análisis no se incluirán en ningún caso aquellos obligados tributarios en los que se haya producido cese en la actividad o una omisión sistemática de presentación de autoliquidaciones como consecuencia de un cese de hecho en la actividad.

– Definición de los aspectos temporales.

Se deberá computar el efecto inducido desde el momento mismo en que se inicia cada comprobación hasta varios años después de terminada ésta. Solo así se alcanza a percibir la verdadera entidad de los efectos sobre el cumplimiento de las acciones de control. Con estos criterios distinguiremos:

- Efecto inducido inmediato. En el año de la comprobación.
- Efecto inducido sostenido. En los ejercicios posteriores a la comprobación.

– Definición del sistema de cálculo y automatización.

Una vez definidos los colectivos de los obligados tributarios que van a ser objeto de análisis en su comportamiento, hay que determinar cuál va ser el ámbito objetivo de dicho cómputo (es decir, los modelos cuyo seguimiento se efectuará).

Área de Aduanas e Impuestos Especiales

Igualmente, aunque en un plano diferente y separado de la óptica anterior, en el área de Aduanas e Impuestos Especiales, la constante persecución de unos niveles óptimos de cumplimiento tributario se centrará especialmente en aquéllos operadores que, en el momento de presentar las declaraciones en aduana, no disponen de todos los datos exigidos por la normativa aduanera de la Unión.

Por razones obvias, el comercio internacional no puede detenerse aun cuando los importadores no dispongan de todos los datos necesarios para efectuar una importación.

El código aduanero de la Unión ha sido sensible a esta realidad económica, introduciendo procedimientos simplificados, basados en una previa autorización y la presentación de una primera declaración con los datos ya conocidos y una declaración complementaria con la que se aporten los datos o documentos pendientes. Estos procedimientos simplificados responden a un doble objetivo:

- Por una parte, garantizar la agilidad del comercio internacional, permitiendo introducir las mercancías con independencia de que existan elementos pendientes.
- Por otra parte, asegurar un buen control por parte de las aduanas, las cuales, con estos procedimientos, pueden identificar las operaciones sobre las que queda pendiente alguna circunstancia futura y los motivos que subyacen en la pendencia, de forma que les permite decidir, con mejor conocimiento de causa, los controles a realizar una vez que se aporten todos los datos relevantes.

Ahora bien, también es cierto que el código aduanero de la Unión mantiene, con otras finalidades, la posibilidad de solicitar la rectificación de las declaraciones aduaneras. Con ello, por su propia comodidad, los operadores pueden y de hecho utilizan efectivamente vías alternativas para regularizar la situación, que, sin embargo, se alejan de la filosofía general que preside la actual regulación y además disminuyen la capacidad de control de las aduanas. Además, no puede descartarse que existan operadores que, debiendo rectificar posteriormente los datos iniciales, no lo hagan, es decir que ni se acojan a los procedimientos simplificados ni utilicen vías alternativas.

En este contexto, resulta de particular interés para el área de Aduanas e Impuestos Especiales el control de este tipo de operaciones. Dada la situación actual, donde el uso de estos procedimientos específicos dista mucho de ser generalizado entre los operadores, se trata con esta medida de desarrollar un proyecto progresivo, que pasa en primer lugar por la identificación de los contribuyentes que por las características de su actividad importadora debieran acogerse a los procedimientos simplificados, para a continuación reconducir su actuación al procedimiento previsto en el código aduanero de la Unión y finalmente realizar un seguimiento de su evolución.

Ello debe traducirse en una mejora del cumplimiento voluntario, ya que por una parte el propio proceso de autorización aporta información previa sobre la operativa de los obligados y permite establecer, en la propia autorización, criterios sobre los conceptos que deben formar parte del valor en aduana. Asimismo, la identificación de las declaraciones que quedan pendientes de elementos no conocidos en el momento de su admisión y de la correspondiente declaración complementaria posterior, permiten ajustar el modo de control al que en función del caso resulte más adecuado (incluyendo

en su caso el procedimiento inspector cuando resulte necesario comprobar elementos para los que sea necesario, como pueden ser los precios de transferencia). Finalmente, el seguimiento permitirá comprobar el grado de cumplimiento de la autorización, así como si se producen cambios en la actividad (por ejemplo, nuevos contratos, modificación de cláusulas o nuevos proveedores vinculados) que afecten a la liquidación de los tributos.

Con esta medida se pretende por tanto realizar un seguimiento del efecto inducido generado por el mejor uso de los procedimientos simplificados previstos en el código aduanero de la Unión, que a su vez debe traducirse en una mejor declaración de los elementos necesarios para la determinación de los tributos exigibles con ocasión de la importación de mercancías.

Área de Recaudación

Como ya se mencionó anteriormente, los planes de visitas que se desarrollarán en el área de Recaudación persiguen una doble finalidad, preventiva y de control. En este último ámbito se sitúan tradicionalmente las actuaciones de personación de Recaudación, con la finalidad de realizar las actuaciones ejecutivas que sean necesarias para el cobro de las deudas cuya gestión tiene encomendadas. Se planificarán partiendo de los colectivos que según distintos criterios se considere es necesario efectuar estas personaciones, por el tipo de deudor, el negocio que puedan desarrollar, el comportamiento concreto de los mismos y cualquier variable que permita una más eficaz y eficiente actuación. Estas personaciones deben ser objeto de análisis posteriormente, para medir los efectos directos que tienen sobre dichos contribuyentes (con referencia al pago, a posteriores incumplimientos, a regularizaciones de su situación a través de solicitudes de aplazamientos o fraccionamientos y su cumplimiento, etc.), y en la medida de lo posible se analizará también el comportamiento inducido en dichos contribuyentes en otros del mismo sector o que pudieran estar relacionados con los deudores visitados.

A.7. Regionalización y nacionalización

En estos momentos, después de un largo proceso, los órganos de control de la Agencia Tributaria tienen atribuidas, con carácter general, competencias en todo el ámbito territorial de la Delegación Especial en la que se integran.

A pesar de ello, en la práctica existen todavía numerosos puestos de trabajo cuya competencia está circunscrita al ámbito provincial, lo que supone una limitación en el desarrollo de sus funciones que reduce a su vez la potencial eficacia de las mismas. Se pretende afrontar la revisión de las competencias de determinados puestos de trabajo de la Agencia con el propósito de ampliar su ámbito competencial y de responsabilidad al nivel regional.

Esta regionalización otorgará una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos por parte de cada Delegación Especial, lo que permitirá aumentar la eficiencia en su funcionamiento y una mayor eficacia en la consecución de los objetivos exigidos en el ámbito de la Delegación Especial, de manera que se puedan realizar todas las actuaciones incluidas en la planificación de la Agencia para cada ámbito regional con la máxima optimización de recursos.

Los estudios internos de distribución territorial de las cargas de trabajo que realiza la Agencia Tributaria evidencian así un ámbito de mejora que puede obtenerse mediante el incremento de las posibilidades de actuación de los órganos de control fuera de su ámbito territorial o la atribución de competencias de ámbito nacional a algunos órganos (modificando las correspondientes resoluciones del Presidente de la Agencia sobre atribución de competencias) contribuyendo a aumentar la eficiencia del control tributario y aduanero.

Frente a este desafío, también se pretende abordar, en la medida de lo posible, un proceso de nacionalización del control tributario y aduanero, que afronte este reto incrementando la eficiencia de las actuaciones de control desarrolladas.

En el ámbito de Gestión tributaria, recientemente se han aprobado las modificaciones normativas para la atribución de competencias al Departamento y a la Oficina Nacional de Gestión Tributaria para nacionalizar la gestión del IRNR sin establecimiento permanente y del sistema Verifica del IRPF. Este último sistema se dirige a simplificar la comprobación y liquidación a los contribuyentes que hubieran presentado una declaración impositiva de IRPF con resultado a devolver, habilitando que puedan aceptar la regularización de su declaración tributaria mediante la implantación en la Sede electrónica de una opción en la que puedan otorgar su consentimiento a la corrección propuesta con la finalidad de que puedan anticipar el cobro de su devolución.

Estas medidas normativas se acompañarán de la dotación de personal necesario o reorganización a nivel central de las oficinas.

Asimismo, se ha establecido la nacionalización en sede de la ONGT de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, correspondiente a los no residentes, así como la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que deriven de tales actuaciones o procedimientos. Es un objetivo, por tanto, de la Agencia, impulsar la realización de estas actuaciones para su correcto y satisfactorio desarrollo.

Por otro lado, será objeto de estudio continuar con este proceso de nacionalización de competencias mediante la asunción por parte de la ONGT de la competencia relativa al Impuesto sobre el Patrimonio por Obligación Real.

El Departamento de Inspección Financiera y Tributaria constituyó durante 2018 un grupo de trabajo para estudiar el ámbito en el que se podría avanzar nacionalizando determinadas actuaciones y los cambios organizativos necesarios para llevarlas a cabo. Las conclusiones del Grupo fueron claras: no procede realizar un complejo cambio estructural en las competencias del área, cambio que afectaría a aspectos tales como el despliegue territorial de la Agencia y, especialmente, los ámbitos competenciales del Tribunal Económico Administrativo, gemelos de la Planta y Demarcación judicial. En cambio, se entendió más conveniente avanzar en las extensiones de competencia que permiten al Director del Departamento en casos concretos, tanto por la existencia de nexos económicos, como por simples razones de organización del trabajo, extender la competencia de una Dependencia, o de un Equipo o Unidad, sobre los contribuyentes domiciliados en otra. El incremento de la actividad en este sentido, especialmente por medio de la Extensión al equipo (que supone la conservación de la competencia de liquidación y revisión en la Dependencia del domicilio), junto con la extensión de esta mecánica sobre contribuyentes adscritos a la Delegación Central, fueron los avances propuestos. En 2019, una vez extraídas las conclusiones del grupo de trabajo, se ha iniciado la aplicación práctica de las mismas, estando previsto su consolidación durante el período de duración del Plan Estratégico.

Por lo que respecta al área de Recaudación, se aborda la nacionalización de competencias mediante la adaptación de la Resolución de Competencias del área de Recaudación, sin perjuicio de que, en lo que a regionalización de competencias se refiere, todavía existe margen para conseguir profundizar en la misma y extenderla, dotando de mayor flexibilidad las opciones organizativas del área.

Gracias al grado de avance de las herramientas informáticas y la introducción de las nuevas tecnologías ya decididamente implantadas en la Agencia Tributaria, surge la posibilidad de que determinadas actuaciones y competencias se realicen por unidades con ámbito de actuación nacional, que beneficien a toda el área al permitir liberar de ciertas tareas, importantes en sí mismas, a parte de los recursos más preciados con que cuenta la organización: el capital humano, para así poder realizar tareas más cualificadas en la lucha contra el fraude recaudatorio.

Se abre así la posibilidad de adaptar las cargas de trabajo para una mejor distribución a nivel territorial, con el objeto de eliminar la posible sobrecarga de trabajo en algunos casos y mitigar el riesgo de una posible infrautilización de recursos en otros casos.

También, se ha tenido en cuenta la reciente modificación del Reglamento General de Recaudación que introdujo un nuevo procedimiento de subasta, totalmente electrónico, y encauzado a través del Boletín Oficial del Estado, superando con ello todo concepto territorial en cuanto a la celebración de las subastas. De esta manera dicho procedimiento puede calificarse como un procedimiento nacional, y se aprovecha esta modificación para extender también el ámbito de sus actuaciones, en la medida en que

a través del BOE sea factible, al resto de los procedimientos de enajenación: adjudicaciones directas y concursos. Como consecuencia de todo lo anterior se prevé la creación del Equipo Nacional de Enajenaciones.

Se contempla la nacionalización bajo dos posibilidades: bien trasladando cargas de trabajo mediante la atribución de todas o alguna de las competencias a Equipos con competencia nacional, bien encomendando ciertas actuaciones que no supongan el ejercicio de competencias pero que su concentración en unidades especializadas permita la liberación de recursos humanos antes mencionada.

En el área de Aduanas e Impuestos Especiales, el código aduanero de la Unión, aprobado por Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, establece que las relaciones entre los operadores económicos y las autoridades aduaneras se realizarán exclusivamente por vía electrónica, salvo en los supuestos específicos que se prevén en los Reglamentos de la Unión Europea que lo desarrollan.

Esta obligación general será implantada en función del desarrollo de los sistemas electrónicos, siendo en todo caso obligatoria en el año 2020.

El gran avance de las aplicaciones informáticas a nivel nacional en materia de aduanas y la puesta en marcha de forma paulatina de las correspondientes a la competencia de la Comisión de la Unión Europea, permiten deslocalizar las actividades de gestión y control de la mayoría de las declaraciones aduaneras, concentrando su ejecución en grandes unidades con competencia en todo el territorio español.

La próxima resolución de competencias del área de Aduanas e Impuestos Especiales pretende la creación de un órgano especializado, la Oficina Nacional de Gestión Aduanera, en la que se integrarán todas las funciones gestoras competencia del Departamento, procedimientos aduaneros en los que intervienen varios Estados miembros, así como funciones en materia de Impuestos Especiales. La creación de esta Oficina Nacional permitirá separar las funciones de dirección de las de gestión, contribuyendo a una aplicación efectiva del sistema aduanero y de los tributos estatales de competencia del Departamento de forma más eficiente.

Por último, el proyecto del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales sobre la creación un sistema de centralización de imágenes de escáneres tiene como objetivos principales optimizar el uso de los medios actuales, aumentar la seguridad de la información que se manipula y, al mismo tiempo, intensificar el número de imágenes que se analizan.

El proyecto se basa principalmente en la creación de un Centro en la sede del Departamento, desde donde los operadores especialistas analizarán las imágenes obtenidas en los escáneres ubicados actualmente en los puertos españoles, así como las imágenes provenientes de los escáneres móviles para vehículos. También está

prevista la conexión al sistema centralizado de diferentes equipos móviles de paquetería.

El sistema permitirá que se vayan incorporando al mismo nuevas unidades de escáneres portuarios, furgonetas del tipo ZBV y escáneres móviles de paquetería, según se vayan adquiriendo o instalando.

El proceso de la creación del sistema será plurianual, estando previsto que a lo largo de 2021 funcionen los escáneres con este sistema en los ocho puertos españoles.

A.8. Lucha contra el contrabando y el blanqueo de capitales

Las cuatro grandes áreas estratégicas en este ámbito se desarrollarán mediante diversas líneas de actuación, de entre las que cabe destacar las siguientes:

- Impulso de la presencia de oficiales de enlace del Servicio de Vigilancia Aduanera en oficinas o proyectos de ámbito internacional relevantes para la generación de inteligencia y de procesos de cooperación e intercambios de información, así como el incremento de la cooperación con otros organismos e instituciones europeas, especialmente en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado transfronterizo y la vigilancia marítima.
- Desarrollo de un catálogo de medidas (operativas, de cooperación interagencias, formativas, de captación de información, protocolización, herramientas informáticas, calidad y difusión de buenas prácticas) para la intensificación y mejora de la eficacia en el ámbito de la investigación del blanqueo de capitales.
- Impulso de un proyecto de mejora de la seguridad portuaria para prevenir el narcotráfico y reforzar la seguridad de la cadena logística. Se trata de un proyecto liderado por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales con la colaboración de la Fiscalía Especial Antidroga, la Guardia Civil, Puertos del Estado y las principales autoridades portuarias del país. El objetivo es impulsar el refuerzo de las medidas de control en las terminales de contenedores e instalaciones portuarias, así como mejorar la colaboración público-privada en este ámbito.
- Implementación de los instrumentos internacionales destinados a la prevención y represión del comercio ilícito de los productos del tabaco, en particular:
 - La implementación de los artículos 15 (Trazabilidad de los productos del tabaco) y 16 (Medida de seguridad) de la Directiva 2014/40/UE, denominada “de los productos del tabaco”, que han entrado en vigor el 20 de mayo de 2019.
 - El desarrollo e implementación del Protocolo de la OMS sobre comercio ilícito de los productos de tabaco, ya ratificado por España y que entró en vigor el pasado 25 de septiembre de 2018.

Adaptación a los nuevos métodos cibernéticos utilizados por las organizaciones criminales para el tráfico internacional ilícito de todo tipo de mercancías, intensificando los intercambios de información y la cooperación internacional y proporcionando formación especializada del personal de las unidades operativas.

VIII. IMPACTO DEL PLAN POR PERFILES DE CONTRIBUYENTES Y DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE DESARROLLA LA AGENCIA TRIBUTARIA

VIII.1. IMPACTO DEL PLAN POR PERFILES DE CONTRIBUYENTES

En los censos tributarios figura información sobre 54 millones de personas físicas, incluidos no residentes y fallecidos, y 6 millones de entidades, incluidas entidades no residentes e inactivas.

En los principales impuestos, el número de declarantes es de 24,2 millones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (20,4 millones de declaraciones, considerando que 3,8 millones de ellas son conjuntas), 1,5 millones en el Impuesto sobre Sociedades y 3,6 millones en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas unos 17 millones de declaraciones incluyen rentas del trabajo, 13 millones rendimientos de capital mobiliario y 3 millones rentas inmobiliarias.

Por otra parte, 3,2 millones de declaraciones del impuesto personal incluyen rentas económicas derivadas de actividades empresariales o profesionales, de las cuales 1,3 millones tributan con aplicación del régimen de estimación objetiva y 1,9 en el régimen de estimación directa, normal o simplificada. Dentro del régimen de estimación objetiva, 900.000 contribuyentes desarrollan actividades agrarias y el resto, 400.000, otras actividades empresariales.

Por otra parte, se considera que unos 170.000 contribuyentes personas físicas disponen de patrimonios relevantes, atendiendo al valor real de sus bienes o derechos en España y en el exterior, e, independientemente, de si presentan o no declaraciones por el Impuesto sobre el Patrimonio y de la forma mediante la cual gestionan su patrimonio (directamente o mediante sociedades o cualquier otro tipo de estructura), teniendo en cuenta, además, su entorno familiar.

En el Impuesto sobre Sociedades, de 1,5 millones de declaraciones presentadas, 400.000 declaraciones corresponden a entidades inactivas y 1,1 millones a entidades activas, de las cuales en el entorno de 39.000 tienen la condición de grandes empresas (volumen de operaciones superior a 6 millones) y están adscritas a Unidades de Gestión de Grandes Empresas, excepto las aproximadamente 3.000 entidades de mayor

tamaño o con mayor volumen de información, las cuales están adscritas a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

En el IVA el número de declarantes personas físicas está entorno a los 2,2 millones, de los cuales la mayoría aplican el régimen general en el IVA (u otros regímenes especiales, excepto los orientados a PYMES) y el régimen de estimación directa en el IRPF, entre ellos los arrendadores cuyos rendimientos no son considerados como rendimientos de actividades económicas en el IRPF sino como rendimientos de capital inmobiliario, por otra parte algo menos del 10% aplican el régimen simplificado en el IVA y el régimen de estimación objetiva en el IRPF. Hay que señalar que determinadas actividades que tributan en el IRPF como rendimientos empresariales o profesionales están exentas en el IVA y no obligan a la presentación de declaraciones por este impuesto (actividades relacionadas con la educación, la sanidad, los servicios sociales, etc.).

Asimismo, cabe observar que los contribuyentes que desarrollan actividades agrarias en el régimen de estimación objetiva en el IRPF no son declarantes del IVA por aplicar en este impuesto el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca y lo mismo sucede con los empresarios minoristas que aplican el régimen de estimación objetiva en el IRPF y el régimen especial del recargo de equivalencia en el IVA.

Por otra parte, 1,4 millones de entidades declaran el IVA, además del IS, de las cuales las de mayor tamaño, como ya se indicó, son gestionadas por Unidades de Gestión de Grandes Empresas o la Delegación Central.

Como es bien sabido, existen otras figuras tributarias y obligaciones fiscales de las que también se deriva el deber de presentar declaraciones tributarias o aduaneras adicionales a las anteriores, pero que son menos relevantes desde el punto de vista de la segmentación de los contribuyentes por la Administración Tributaria para adoptar respecto de cada colectivo la estrategia de fomento del cumplimiento voluntario más adecuada en cada situación.

En este contexto, el código aduanero de la Unión introduce procedimientos simplificados, basados en una previa autorización, que pretenden garantizar la agilidad del comercio y asegurar el control aduanero. La Agencia Tributaria, con la finalidad de fomentar el cumplimiento voluntario, desarrollará un proyecto que tratará de reconducir la actuación de los operadores económicos al procedimiento previsto en el Código, para posteriormente hacer un seguimiento de su evolución.

En cualquier caso, hay rasgos comunes, puesto que la gestión del sistema tributario se efectúa mediante una estrategia integral basada en el análisis de los riesgos fiscales que se producen en cada caso.

Así, las personas físicas y entidades incluidas en los censos tributarios son sometidas a comprobaciones para su correcta identificación y para que la información censal esté

permanentemente actualizada, con actuaciones de oficio para completar los censos. Además, se efectúan controles del cumplimiento de la obligación de declarar y para comprobar la corrección de los datos declarados tanto en las autoliquidaciones, especialmente cuando se trata de declaraciones a devolver, y en las declaraciones aduaneras, como en las declaraciones informativas, mediante procedimientos de control de obligaciones formales, verificaciones de datos, comprobaciones limitadas y procedimientos inspectores de comprobación e investigación. Estas actuaciones de control, según los casos, se pueden referir a obligaciones concretas, en ocasiones a aspectos muy parciales de las mismas, o tener un alcance más general pudiendo incluso dirigirse a la comprobación de la situación tributaria global del contribuyente.

De igual forma, la Agencia Tributaria gestiona las deudas derivadas de las autoliquidaciones y de los procedimientos administrativos.

Adicionalmente, se utilizan los procedimientos penales en los supuestos de mayor gravedad de las conductas.

Por supuesto, también se desarrollan actuaciones de información y asistencia y prevención, incluidas las que tienen por objeto reforzar la certeza jurídica, de carácter transversal y con participación creciente de las organizaciones representativas de los contribuyentes y de los profesionales tributarios.

Pero con independencia de lo anterior y sin perjuicio de que cada contribuyente deba ser tratado de acuerdo con su situación concreta cuando se inicie un procedimiento administrativo que le afecte, la Agencia Tributaria, en línea con las mejores prácticas internacionales, adapta su estrategia global a los distintos colectivos de contribuyentes que hemos visto que se pueden diferenciar al analizar los diferentes perfiles de los declarantes del IRPF, el IS y el IVA. Estos colectivos son esencialmente los siguientes:

1. Declarantes del IRPF que no realizan actividades económicas.

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Los datos fiscales y el borrador de declaración constituyen la piedra angular de la estrategia de cumplimiento.
- Importancia de los datos fiscales, como servicio preventivo, para favorecer el cumplimiento voluntario, cuando se disponga de nueva información relevante sobre su situación tributaria con posible impacto en sus declaraciones (por ejemplo, información sobre cuentas en el exterior).
- Mejora de los textos de las comunicaciones que se les dirigen para facilitar su comprensión.

2. Declarantes del IRPF cuyas rentas principales proceden de actividades agrarias en estimación objetiva y que en el IVA aplican el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca (por tanto, sin obligación de declarar en este último impuesto).

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Control indirecto mediante la información sobre subvenciones, las retenciones practicadas por sus clientes empresarios y profesionales y verificación de las principales variables que determinan su tributación en el régimen de estimación objetiva en el IRPF.
- Seguimiento de la problemática sectorial con las organizaciones agrarias representativas.

3. Declarantes del IRPF en estimación objetiva con actividades no agrarias que aplican en el IVA el régimen simplificado o el régimen del recargo de equivalencia.

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Control de las variables que determinan su tributación en el IRPF y en el IVA, con especial atención a las causas de exclusión. A estos efectos, las visitas a los establecimientos en los que se desarrollan las actividades es un punto clave del modelo de control de este colectivo.
- Erradicación de las facturas falsas con explotación de la información con técnicas de big data y la implicación de las organizaciones representativas del colectivo.
- Análisis de posibles cambios en la tributación con las mencionadas organizaciones a partir de la información estadística disponible y del conocimiento de la realidad de cada sector, aprovechando que la evolución tecnológica permite normalizar facturas, libros registros, contabilidades, cuentas bancarias y medios de pagos y, además, facilita que la administración pueda poner a disposición de los interesados nueva información de terceros.

4. Declarantes del IRPF en estimación directa y, en su caso, en el régimen general en el IVA u otros regímenes especiales en este impuesto, excepto los orientados a PYMES.

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Mejora del conocimiento sectorial con difusión sistemática de información estadística.
- Normalización de obligaciones formales, en especial de los libros registro.
- Análisis con las organizaciones representativas del sistema de obligaciones formales aprovechando que la evolución tecnológica permite normalizar facturas, libros registros, contabilidades, cuentas bancarias y medios de pagos y, además, facilita que la administración pueda poner a disposición de los interesados nueva información de terceros.

- Difusión de un código de buenas prácticas acordado con las organizaciones representativas del colectivo. Diseño de estrategias conjuntas frente a la economía sumergida.

5. Contribuyentes con patrimonios relevantes (esta categoría es complementaria de cualquiera de las anteriores).

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Uso sistemático de avisos, como servicio preventivo, para favorecer el cumplimiento voluntario, cuando se disponga de nueva información (por ejemplo, información sobre cuentas en el exterior).
- Análisis de sus entornos familiares y societarios con técnicas de big data para determinar sus patrimonios y verificar el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Potenciación y normalización de las actuaciones bajo la dirección de la Unidad Central de Coordinación del Control de Patrimonios Relevantes.

6. Pequeñas y medianas empresas obligadas al Impuesto sobre Sociedades.

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Cesión de datos fiscales para facilitarles el cumplimiento voluntario.
- Mejora del conocimiento sectorial con difusión sistemática de información estadística, con envíos de cartas en casos de desviaciones significativas y realización de visitas a los establecimientos en los que se desarrollan las actividades cuando concurren factores de riesgo adicionales.
- Análisis conjunto socio – sociedad cuando se trate de sociedades con un alto componente personal o familiar con el propósito de someter a un adecuado control a los contribuyentes con patrimonios relevantes.
- Estudio con las organizaciones representativas del colectivo de alternativas en la normalización de obligaciones formales, los suministros de información a la Administración Tributaria y el control de los medios de pago aprovechando la evolución tecnológica.
- Difusión de un código de buenas prácticas acordado con las organizaciones representativas del colectivo. Diseño de estrategias conjuntas frente al uso de software de ocultación de ventas.

7. Grandes empresas, excepto las adscritas a la Delegación Central.

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Potenciación del modelo cooperativo para favorecer el cumplimiento voluntario, con difusión del código de buenas prácticas aprobado por el Foro

de Grandes Empresas y análisis de figuras como el Sujeto Pasivo Certificado, previsto en las propuestas de directiva IVA, como fórmula para identificar contribuyentes con estándares de cumplimiento más exigentes, sin perjuicio de que esta figura pueda ser extendida a otros colectivos de contribuyentes distintos de las grandes empresas.

- Análisis de mejoras en la información remitida, en especial en el Suministro Inmediato de Información, para evitar errores e inconsistencias e ir ofreciendo progresivamente una predeclaración del modelo de declaración a los sujetos pasivos del IVA incluidos en el SII, no solo grandes empresas, comenzando con una prueba piloto de alcance limitado en 2020.

8. Entidades adscritas a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

Aspectos diferenciales en la estrategia frente a este colectivo:

- Avanzar hacia un modelo de control reforzado y en tiempo real. Para ello, como primer paso, se debe profundizar en el modelo cooperativo, también en el ámbito internacional, con el propósito de establecer un modelo de control preventivo en el caso de los grupos con estándares de cumplimiento y transparencia más avanzados. En particular, se dedicará atención preferente a los informes de transparencia que presentan las grandes empresas como instrumento clave para profundizar en el modelo cooperativo.
- Potenciar los controles multilaterales y desarrollar inspecciones conjuntas para asegurar el adecuado control de los grupos transnacionales.

VIII.2. IMPACTO DEL PLAN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS DESARROLLADOS Y APLICADOS POR LA AGENCIA TRIBUTARIA

La Agencia Tributaria cuenta con una estrategia integral orientada al cumplimiento voluntario de acuerdo con lo expuesto en este Plan.

Dicha estrategia incluye múltiples acciones en el ámbito tributario y aduanero: la educación cívico-tributaria, la información y asistencia al contribuyente, la prevención, la formación y el mantenimiento del censo, el control de las obligaciones formales, la comprobación extensiva e intensiva del cumplimiento de las obligaciones fiscales, las acciones penales, también en el ámbito del contrabando, blanqueo de capitales y narcotráfico, y la gestión del cobro de la deuda.

La piedra angular del cumplimiento voluntario es la existencia de un alto grado de conciencia fiscal en el país para lo cual es imprescindible incidir en múltiples aspectos, en algunos de los cuales, no en todos, la Agencia Tributaria tiene amplio protagonismo.

El grado de aceptación del sistema tributario está directamente relacionado con la conciencia fiscal, puesto que, en la medida en que los tributos respondan mejor a las preferencias sociales, las normas sean claras y satisfagan los principios constitucionales y su aplicación sea plenamente respetuosa con los derechos y garantías de los contribuyentes, será más sencillo lograr que la inmensa mayoría de los ciudadanos asuma el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como una condición indispensable para el sostenimiento del Estado de bienestar.

También influye en la conciencia fiscal la percepción social, no solo de que el sistema tributario se aplica adecuadamente, sino también de que el gasto público financiado con los ingresos públicos se gestiona de forma eficaz y eficiente, con transparencia, rendición de cuentas y medidas efectivas que prevengan y castiguen la corrupción. Son aspectos en los cuales la Agencia Tributaria, como órgano gestor, debe actuar con ejemplaridad.

Además, ha de desarrollar acciones concretas, en la medida de sus posibilidades, con los siguientes objetivos:

- Reforzar la conciencia fiscal de los ciudadanos y empresas mediante el impulso de la educación cívico-tributaria.

Como se analizó con anterioridad, según el IEF, un 7,2% de los ciudadanos consideran el fraude como algo consustancial a los impuestos y que todo el mundo lo practica. Adicionalmente, un 21,6% de los encuestados consideran que hay circunstancias personales o en la vida de las empresas que justifican un cierto fraude para salir adelante. Aunque el 71,2 % restante lo considera injustificable, casi un 29% de opiniones lo justifican en alguna medida siendo un porcentaje muy alto. Además, en la encuesta del año anterior (Barómetro 2017) se presentaban los resultados por tramos de edad poniendo de manifiesto que era en la franja de edad entre 18 y 24 años en la que se producía el mayor porcentaje de justificaciones, seguido del intervalo de edad entre 25 y 39 años.

- Colaborar en la mejora del sistema tributario simplificando y clarificando las normas tributarias y las obligaciones formales que de ellas se derivan.
- Adoptar los estándares de conducta más exigentes en las relaciones con los contribuyentes para asegurar el pleno respeto a sus derechos y garantías, con el apoyo del Consejo para la Defensa del Contribuyente.
- Establecer un código interno que garantice el comportamiento ejemplar de los directivos y del conjunto de los trabajadores de la organización.
- Impulsar la transparencia y la rendición de cuentas respecto de sus planes, objetivos y resultados.

- Mejorar el conocimiento de la realidad y fomentar el intercambio de ideas y el diálogo con los agentes económicos y sociales, los asesores fiscales y el mundo académico, con la colaboración del Instituto de Estudios Fiscales.

Desde el punto de vista de la información y asistencia, se parte de la constatación de que la gran mayoría de los contribuyentes desea cumplir sus obligaciones tributarias, por lo cual la Agencia Tributaria les debe facilitar dicho cumplimiento siendo líneas prioritarias de actuación las siguientes:

- Incrementar el número de asistentes virtuales, de tal forma que se ofrezcan nuevas fórmulas de autoservicio a los contribuyentes que demandan información y asistencia.

A este respecto, el mejor servicio es el que deja de ser necesario por desaparecer la necesidad que lo motiva, lo que exige a la Administración la revisión permanente de la normativa, de las obligaciones formales y de sus procedimientos para su mejora y simplificación evitando dudas interpretativas y trámites innecesarios a los contribuyentes. El segundo mejor servicio es el autoservicio, es decir, aquel que permite al contribuyente resolver por sí mismo la cuestión en el momento que prefiera. En tercer lugar, cuando el autoservicio no sea suficiente, se deben ofrecer a los contribuyentes servicios de atención personalizada de calidad.

- Completar la prestación de servicios de atención personalizada multicanal (presenciales, telefónicos y telemáticos) con Administraciones de Asistencia Digital Integral que permitan optimizar la gestión de los recursos disponibles y aprovechar al máximo los avances tecnológicos.
- Perfeccionar, en colaboración con la Dirección General de Tributos, los canales existentes para que los contribuyentes puedan presentar solicitudes de información tributaria y consultas vinculantes, mediante un sistema más integrado, facilitando la agilización de los procedimientos y la unificación de criterios.
- Mejorar la cesión de información fiscal personalizada (información de terceros) a los distintos colectivos de contribuyentes para facilitarles la presentación de las declaraciones a las que estén obligados.
- Perfeccionar los borradores de declaración del IRPF y extender esta práctica, en la medida de lo posible, a otros impuestos.

Directamente relacionado con lo anterior, en el ámbito de la prevención, junto con la generalización de la cesión de datos fiscales y la extensión a nuevos colectivos de los borradores de declaración, las líneas de actuación más relevantes son las siguientes:

- Ofrecer a los contribuyentes de forma sistemática la nueva información que se vaya obteniendo de terceros, incluida la procedente de los intercambios automáticos de

información, sin perjuicio de que en determinados casos proceda directamente el inicio de actuaciones de comprobación.

- Firmar con los contribuyentes y asesores códigos de buenas prácticas tributarias basados en los principios de confianza y transparencia.
- Reforzar el modelo cooperativo de relación con la publicación de los criterios administrativos que aplica la Agencia Tributaria en sus actuaciones y el establecimiento de canales bidireccionales en los Foros colaborativos para la unificación de criterios y el reforzamiento de la certeza jurídica y la prevención y, en su caso, la finalización de los procedimientos con acuerdo y la resolución anticipada de los conflictos tributarios.
- Facilitar que el modelo cooperativo se extienda al ámbito internacional impulsando con otros países fórmulas para el reforzamiento de la certeza jurídica bilaterales o multilaterales.
- Buscar estrategias convergentes con la generalización de modelos de auto-cumplimiento (compliance) entre las empresas, de tal forma que su posicionamiento sobre el riesgo fiscal, mayor o menor, que cada una quiera asumir, no se formule en abstracto, sino con referencia a criterios administrativos previamente conocidos respecto de los que puedan fijar su posición.
- Analizar con los agentes económicos posibles mejoras en los sistemas de facturación, registro y contabilización de las operaciones por los empresarios y profesionales, así como en los medios de pagos, en línea con las mejores prácticas internacionales y aprovechando los avances tecnológicos, para prevenir errores de cumplimiento y fraudes.
- Ampliar los medios de pago, de tal forma que se pueda efectuar el pago con tarjeta o mediante transferencias inmediatas de un mayor número de deudas tributarias, en particular en el IRPF.

Como es lógico, cualquier estrategia para favorecer el cumplimiento voluntario no puede descuidar las funciones de control tributario, puesto que, de forma inevitable, se producen errores e incumplimientos, deliberados o no, que deben ser detectados y regularizados.

Además, junto a la mayoría que cumple - o que desea cumplir, aunque ocasionalmente cometa errores o incurra en incumplimientos no deliberados - existen contribuyentes que actúan directamente con el propósito de defraudar y obstaculizar cualquier tipo de regularización o acción tendente al cobro de las deudas generadas, mientras que otros perfiles de contribuyentes deciden su conducta en función de su percepción del riesgo de ser descubiertos en caso de incumplimiento.

Todo ello convierte en indispensable el sistema de control, en el cual las líneas de actuación a llevar a cabo son las siguientes:

- Utilizar en cada caso concreto el procedimiento previsto en la normativa tributaria más adecuado al riesgo fiscal detectado: acciones preventivas, depuración censal, control de obligaciones formales, verificación de datos, comprobación limitada, comprobación e investigación, etc.
- Aplicar cuando proceda el procedimiento penal correspondiente: delito contra la Hacienda Pública, blanqueo de capitales, insolvencia punible, contrabando, etc., teniendo en cuenta que, en la vía penal, excepcional por definición, lo relevante, además del efecto ejemplarizante, no es el número de expedientes que se inician sino en cuántos casos recae sentencia condenatoria y qué porcentaje representan sobre los iniciados.
- Buscar el efecto inducido de las actuaciones, es decir, la mejora en el cumplimiento futuro del propio contribuyente objeto de regularización, así como de su sector económico o entorno.
- Difundir estadísticas que permitan a los contribuyentes contar con referencias de cumplimiento y, adicionalmente, valorar el establecimiento de alertas o el envío de cartas individualizadas en ciertos casos, de tal forma que sus destinatarios puedan conocer su riesgo fiscal potencial.
- Mejorar las comunicaciones a los contribuyentes en los procedimientos de control para facilitarles el conocimiento de las actuaciones y de las acciones procedimentales a su disposición.
- Fomentar el funcionamiento en red de las distintas administraciones tributarias nacionales e internacionales para diseñar estrategias conjuntas que eviten la duplicidad de esfuerzos y favorecer economías de escala y una mayor eficacia y eficiencia.
- Reforzar la cooperación administrativa y la asistencia mutua en el ámbito internacional para asegurar que todos los contribuyentes con obligaciones tributarias en España estén sometidos al mismo grado de control, en función de su riesgo fiscal, con independencia de que operen o no o tengan o no bienes o derechos fuera del territorio español.

IX. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Desde su fundación, la Agencia Tributaria se caracteriza por seguir un modelo de dirección por objetivos articulado a partir de sus instrumentos de planificación.

El Plan Estratégico, dada su visión global y su carácter plurianual, constituye el principal instrumento de planificación y a él se subordinan los restantes Planes. En dicho Plan se incluyen indicadores estratégicos de alcance plurianual.

El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero desglosa las actuaciones de control a llevar a cabo por la organización en cada ejercicio en línea con lo establecido en el Plan Estratégico.

A partir del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero, el Plan Anual de Objetivos establece para cada período los objetivos a conseguir por la organización guardando sus indicadores la debida relación con los indicadores estratégicos y plurianuales incluidos en el Plan Estratégico.

Adicionalmente, en cada ejercicio, el Plan de Intensificación de Actuaciones, a partir de lo previsto en el Plan Anual de Objetivos y, siempre en consonancia con el Plan Estratégico, establece líneas de actuación y objetivos cuya consecución se considera prioritaria en el ejercicio.

Transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia y rendición de cuentas (accountability), junto con la planificación y dirección por objetivos, constituyen elementos consustanciales al funcionamiento de las agencias públicas en los países más avanzados, y la Agencia Tributaria profundiza en este modelo que es el seguido por las administraciones tributarias de referencia en el mundo.

En aplicación del artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tanto el Plan Estratégico, en particular sus indicadores estratégicos, como el Plan Anual de Objetivos, en este caso con indicación de cuáles son las actuaciones prioritarias afectadas por el Plan de Intensificación de Actuaciones, deben ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia, sin perjuicio de que, por razones de reserva y confidencialidad, exista un nivel de desglose de la información que solo se utilice a efectos internos. El Plan Anual será objeto de publicación antes del inicio del ejercicio a que se refiera. En aplicación de la normativa citada, el Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Tributaria, emitirá un informe anual sobre la evolución de los indicadores estratégicos incluidos en el Plan Estratégico, así como sobre el grado de cumplimiento de los objetivos anuales, informes que también se publicarán en el Portal de Transparencia. Ambos informes se publicarán dentro de los seis primeros meses del ejercicio siguiente.

Por otra parte, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley General Tributaria, las Directrices Generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero se publicarán en el BOE, sin perjuicio de que el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero mantenga su carácter reservado y confidencial. Las Directrices Generales también se publicarán en el Portal de Transparencia para que los ciudadanos puedan disponer de

una visión global de los instrumentos de planificación de la Agencia. La publicidad de las directrices se producirá antes del inicio del ejercicio en el que resulten de aplicación. De igual forma, la Disposición Adicional Novena de la Ley 36/2006 prevé que se remitan a las Cortes Generales los objetivos fijados para cada año y semestralmente información sobre los resultados alcanzados. Para dar cumplimiento a la citada disposición, se remitirá a las Cortes Generales el Plan Anual de Objetivos de cada ejercicio, así como, por razones de coherencia, también el Plan Estratégico que les sirve de marco de referencia. Vencido el primer semestre de cada año, se remitirá a las Cortes un informe de seguimiento del Plan Anual de Objetivos. Adicionalmente, los informes del Servicio de Auditoría Interna mencionados en el párrafo anterior serán remitidos a las Cortes Generales en el plazo de seis meses indicado en dicho párrafo.

Toda la información remitida al Portal de Transparencia se publicará asimismo en el Portal de la Agencia Tributaria. Adicionalmente, la Agencia Tributaria publicará para su difusión general una memoria anual sobre su actividad con carácter divulgativo. La memoria se publicará dentro de los seis meses siguientes al cierre del año al que se refiera.

En el caso de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en cuanto miembros del Consejo Superior de Dirección y de los Consejos Territoriales de la Agencia Tributaria, además de proporcionárseles toda la información que sea objeto de publicación, se les facilitará información adicional con el desglose territorial correspondiente a cada una de ellas.

Mediante la publicación del Plan Estratégico, los Planes Anuales de Objetivos y las Directrices Generales de los Planes Anuales de Control Tributario y Aduanero, la Agencia Tributaria formaliza los compromisos que asume al modo de un contrato-programa o contrato de gestión de la institución con el Gobierno, las Comunidades y Ciudades Autónomas que forman parte de sus órganos directivos, las Cortes Generales y el conjunto de los ciudadanos, compromisos que deben ser objeto de seguimiento para que la rendición de cuentas sobre su grado de cumplimiento sea efectiva. De ahí, la publicación de los informes anuales del Servicio de Auditoría Interna sobre la evolución de los indicadores estratégicos y el grado de cumplimiento de los objetivos anuales.

Incentivos.

En un modelo organizativo tipo Agencia el grado de cumplimiento de los objetivos debe tener reflejo en las retribuciones de sus trabajadores.

El desempeño personal ha de ser un factor determinante, pero también lo debe ser el grado de consecución de los objetivos asignados a la unidad o equipo en el que se integre cada empleado, así como el nivel de cumplimiento logrado por su área funcional u horizontal y en el ámbito territorial en el que se ubique.

Los sistemas de incentivación específicos que existen en determinadas áreas funcionales han de estar adecuadamente coordinados con los instrumentos de incentivación generales, de tal forma que los funcionarios y laborales que prestan sus servicios en la Agencia Tributaria, y toda la estructura organizativa funcional y territorial, conozcan qué espera la organización de ellos y qué actuaciones y resultados influyen en sus retribuciones variables en cuanto que están vinculadas al cumplimiento de objetivos.

En 2018 las retribuciones variables representaron algo más del 20% del total de las retribuciones brutas del personal que presta sus servicios en la Agencia Tributaria, a partir de lo cual se puede ir consolidando y perfeccionando el sistema retributivo para reflejar adecuadamente el grado de compromiso e implicación de cada uno de los trabajadores de la Agencia Tributaria con el modelo de planificación y dirección por objetivos de la institución.

En definitiva, los instrumentos de planificación anual son los siguientes:

- Plan de Objetivos
- Plan anual de Control Tributario y Aduanero
- Plan de Intensificación de Actuaciones.

Todos estos elementos han de estar integrados y alineados de cara a conseguir las metas plurianuales que establece este Plan Estratégico.

En definitiva, los planes operativos de cada ejercicio quedan alineados y se realizarán siempre de acuerdo con la planificación estratégica, que debe responder en todo caso a lo que la sociedad espera de la Agencia Tributaria.