



RESUMEN EJECUTIVO PLAN ESTRATÉGICO 2020-2023.

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 sus actuaciones al corto plazo sin que existiese un marco estratégico plurianual de referencia, situación a superar y más teniendo en cuenta 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.

El Plan Estratégico persigue 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.
- Identificar prioridades entre todas las líneas de actuación, medidas y actuaciones posibles.
- Adecuar la organización a los cambios y demandas del entorno económico, a nivel nacional e internacional, propiciando la reflexión interna sobre líneas estratégicas de actuación y medidas.
- 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.

En la elaboración del Plan estratégico se han considerado las siguientes variables:

- 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 y, en especial, la creación de un nuevo modelo de asistencia con nuevos canales de comunicación.
- 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.
- 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.
- 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.

Por otra parte, el Plan Estratégico constituye una reflexión de la Agencia Tributaria sobre sus compromisos, prioridades, líneas de actuación e indicadores de resultados. Por tanto, 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.

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.

Misión, visión y valores

De acuerdo con su normativa de creación, la Misión de la Agencia Tributaria es *“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, en especial 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.

Entorno

La actualización del Plan Presupuestario 2020 prevé un crecimiento del PIB real del 1,8 por 100 en 2020 y del 1,7 por 100 en 2021 y 2022. La continuación del ciclo alcista permite estimar que los ingresos tributarios seguirán creciendo. Cabe destacar que en 2018 los ingresos tributarios gestionados por la Agencia Tributaria alcanzaron 208.685 millones, un 7,6% más que en 2017. La tasa de crecimiento en términos homogéneos fue de un 5,9% y en términos devengados del 5,4%. En 2019, aunque la tasa de crecimiento de los ingresos se ha ralentizado, la previsión de cierre supera la cifra alcanzada en 2018 lográndose el importe más alto de la serie histórica.

Siendo las previsiones continuistas para 2020, nos encontramos en un entorno recaudatorio y presupuestario que, sin perjuicio de seguir prestando 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 de incumplimientos y fraudes.

Desde el punto de vista internacional, el Plan de Acción para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscal de la Comisión Europea y el Plan BEPS de la OCDE han permitido la adopción de nuevas medidas contra el fraude y la elusión fiscal. En cualquier caso, importantes tareas siguen pendientes, como el refuerzo de la coordinación internacional para hacer frente a los retos de la economía digital, el pleno despliegue de las Directivas de cooperación administrativa en el seno de la Unión

Europea o la optimización de los sistemas de intercambio automático de información con fines tributarios entre jurisdicciones.

En este contexto, resulta significativo que 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.

Además, no se puede ignorar que el fraude fiscal constituye una clara preocupación para los ciudadanos. 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%.

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 del IEF sobre opiniones y actitudes fiscales de los españoles, 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.

Combinando diferentes datos de las dos encuestas citadas, puede estimarse que en torno a un 7% o 9% de los contribuyentes muestran clara propensión al fraude, mientras que en un intervalo entre el 12% y el 33% presenta cierta tolerancia o 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, también con medidas que refuercen el control tributario y la lucha contra el fraude frente a quienes no cumplen con sus obligaciones.

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

A este respecto, como punto de partida, 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 con el tiempo, opción por la que ha optado la Agencia Tributaria.

En cualquier caso, 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 IVA. 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%.

Mucho más controvertidos son los estudios sobre el tamaño de la economía sumergida, los cuales plantean importantes problemas metodológicos. 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, autor de referencia en la

materia, en un estudio realizado para el FMI, estima el tamaño de la economía sumergida en España en el 11,2% del PIB, muy por debajo de otras estimaciones anteriores incluso 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 formal, 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).

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 este motivo, la Agencia Tributaria no se plantea como reto su cuantificación sino identificar las principales bolsas de fraude relacionadas con la economía sumergida y la ocultación de rentas, transacciones, bienes y derechos para actuar sobre ellas en el marco de una estrategia global para la prevención y el control del fraude fiscal y de los incumplimientos tributarios en general.

En paralelo, como ya se adelantó, la Agencia Tributaria dedicará un especial esfuerzo a 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 las bases imponibles agregadas, sea más favorable que la evolución de las magnitudes macroeconómicas agregadas directamente relacionadas con ellos.

En este sentido, 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 control y de lucha contra el fraude que, generalmente de forma anual, se hacen públicos.

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 único y 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.

Cabe destacar que los resultados globales de control logrados en 2018, 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, pasarían de 15.089 a 9.748 millones de euros y, con ese mismo criterio, 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 computando también los resultados extraordinarios previsiblemente quedará claramente 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 diferente peso 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 en dichos ámbitos.

Por todo ello, en el apartado correspondiente a los indicadores estratégicos se presentan indicadores adicionales que se consideran, en su conjunto, más representativos del trabajo y resultados de la Agencia Tributaria.

Medios humanos y materiales

La plantilla de la Agencia Tributaria se ha reducido respecto de la disponible antes de la crisis. Además, en términos comparativos homogeneizados, es algo reducida respecto de las plantillas de las administraciones tributarias de los países de la OCDE y de los grandes países de la Unión Europea.

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, así como las dificultades para la incorporación de nuevos efectivos después de años con ofertas de empleo públicas reducidas, la Agencia Tributaria se plantea como objetivo la recuperación progresiva de la cifra de empleados de los que disponía antes del impacto de la crisis económica. Esta recuperación progresiva de efectivos 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.

Por otra parte, las prioridades estratégicas en materia de recursos humanos en los próximos años serán las siguientes:

- Mejora de los procesos selectivos de incorporación de personal.
- Mejora de las condiciones de desarrollo profesional del empleado público.
- Adecuación de la plantilla a las necesidades de la organización.
- Conocimiento del resultado del trabajo individual y compensación a cada empleado público.
- Participación de la parte social.

Desde el punto de vista de los medios materiales, la Agencia Tributaria pretende la mejora de su sistema de contratación para reforzar la seguridad jurídica, haciendo posible su conciliación con la satisfacción de las necesidades de la organización, la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

Por lo que se refiere a los inmuebles, la gran variedad de situaciones (titularidad propia, cesión por otras Administraciones e instituciones, arrendamiento) aconseja la aprobación e implantación de planes trienales de inversiones inmobiliarias, adaptados al marco presupuestario disponible. Además, 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.

Desde el punto de vista de los recursos técnico informáticos, se debe continuar primando que el conocimiento en este ámbito resida en el personal interno, utilizando los recursos externos como un complemento cuando resulte preciso. De igual forma se deben definir con claridad las prioridades, aplicar una metodología ágil de desarrollo, basada en el prototipado, y el Departamento de Informática Tributaria debe adoptar un papel proactivo en la organización haciendo propuestas para obtener el máximo rendimiento de las nuevas tecnologías.

En el ámbito de los medios aeronavales (adscritos al Servicio de Vigilancia Aduanera del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales) se impulsará 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.

Relaciones con las Comunidades Autónomas.

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.

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.

Relaciones internacionales

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, Tax Administration European Union Summit (TADEUS) en la UE, Intra-European Organization of Tax Administration (IOTA), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y 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 en un proceso permanente de aprendizaje y adaptación al entorno.

Infraestructura ética.

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. Especial consideración ha de dedicarse a la gestión de las incompatibilidades y la prevención de los conflictos de intereses y de las conductas irregulares y de corrupción.

La trascendencia de los valores institucionales citados aconseja un compromiso explícito de la Agencia Tributaria con su observancia mediante una declaración institucional, la creación de una comisión consultiva de ética y la elaboración de un código de principios y de conducta que atienda a las peculiaridades y actividad específica de la Agencia Tributaria, de acuerdo con los principios y recomendaciones de los órganos internacionales y de responsabilidad corporativa.

También se reforzarán los protocolos en materia de seguridad de la información y las líneas de defensa para un control interno reforzado, impulsándose, además, la transparencia y rendición de cuentas.

Por último, 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

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

Indicadores estratégicos

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

- 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.

La evolución de los ingresos homogéneos (descontando diferentes calendarios de devoluciones u otras medidas que distorsionan las comparativas entre ejercicios) y de los impuestos devengados reflejan mejor si la variación entre ejercicios del cumplimiento voluntario es consistente con la evolución del PIB nominal o de la demanda interna nominal que son los indicadores macroeconómicos que pueden guardar mayor correlación con los ingresos fiscales. No obstante, otros factores como los cambios normativos pueden distorsionar la comparativa, por lo que, se debe corregir este factor de distorsión.

Por todo lo anterior, se considera que el indicador más consistente es el que compara la evolución de las bases imponibles agregadas con la evolución de las magnitudes macroeconómicas de referencia. En este sentido, en los últimos años las bases imponibles agregadas han crecido por encima de la tasa de incremento de la demanda interna nominal.

Además, este indicador estratégico es consistente con la orientación de las actuaciones de la Agencia Tributaria al afloramiento y ensanchamiento de las bases imponibles. Por otra parte, factores externos, como la inflación, que podrían distorsionar la comparativa entre ejercicios, muestran en los últimos años tasas de variación muy reducidas.

En conclusión, la Agencia Tributaria considera que es un buen indicador de su desempeño que las bases imponibles crezcan por encima de la demanda interna nominal a lo largo del ciclo económico alcista, como es el previsto en el período al que se refiere este Plan estratégico. En el indicador se mide la evolución de

las bases imponibles declaradas en términos homogéneos, es decir, ajustadas de cambios normativos. En cualquier caso, lo importante es la tendencia a lo largo del ciclo, sin poner el énfasis en la evolución del indicador en un año determinado.

- Medición de los efectos inducidos.

Para mejorar el cumplimiento voluntario, la Agencia Tributaria realiza actuaciones preventivas y de control, como la cesión de datos fiscales, contar con una mayor presencia preventiva en determinados sectores o reforzar el control sobre los grandes patrimonios.

Respeto de este tipo de actuaciones, se medirán anualmente los efectos inducidos logrados en términos de mejora del cumplimiento voluntario.

Igualmente se medirá el efecto inducido de las actuaciones inspectoras (a título de ejemplo, los contribuyentes inspeccionados en 2015 declararon un 25,6% más en el trienio posterior que en el trienio anterior a la actuación inspectora, tasa claramente superior a la del crecimiento general de los ingresos) y, progresivamente, se irá midiendo el efecto inducido logrado en otras actuaciones de comprobación.

- Evolución de la base de cálculo (resultados de control) 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 delitos 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 el seguimiento se han de analizar los resultados

extraordinarios que se puedan producir en cuanto que pueden desvirtuar la comparación entre ejercicios.

Por otra parte, no hay que olvidar que el eje central que guía las actuaciones de la Agencia es la mejora del cumplimiento voluntario, aumentando el efecto inducido de las actuaciones de la Agencia y disminuyendo el peso de los resultados de control. Por este motivo, 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), siempre que, lógicamente, en paralelo, el cumplimiento voluntario mejore en mayor medida que los indicadores macroeconómicos y considerando, además, los diferentes factores involucrados, como las bases imponibles aseguradas o los créditos fiscales minorados. A estos efectos, este indicador ha de ser objeto de análisis conjunto con los dos indicadores estratégicos anteriores.

- 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.

Históricamente 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 volvió a cifras record.

Con datos de la OCDE, relativos al año 2017, España con un 0,7%, mejora la media de los 54 países analizados por dicha organización (países OCDE más emergentes) y la media de 25 países de la Unión Europea incluidos en el estudio, 0,81% y 0,77%, respectivamente. Los países de mayor tamaño de la UE presentan los siguientes porcentajes: el Reino Unido el 0,7%, Italia el 0,8%, Francia el 0,9% y Alemania el 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 dicho porcentaje es compatible con el incremento de plantilla necesario para ir recuperando progresivamente los efectivos con los que contaba la Agencia Tributaria antes de la crisis.

- Deuda gestionada.

En el área de Recaudación se puede distinguir entre deuda gestionable y deuda “no gestionable”, dependiendo de la mayor o menor capacidad de actuación administrativa existente en función del tipo de deuda (deudas en período voluntario, deudas suspendidas por recurso, etc.) y de la propia situación del deudor (deudor declarado fallido, deudores en proceso concursal y otras circunstancias).

Así, en 2018 de los 41.627,7 millones de cargo pendiente al final del ejercicio (42.365,1 millones al inicio del mismo), 5.664,97 millones y 12.763,47 millones, respectivamente, correspondían a deuda suspendida por procesos concursales o por recurso o reclamación. Con independencia del reducido margen de actuación de los órganos de recaudación en este tipo de casos, estas partidas también deben ser objeto seguimiento específico, en el caso de la deuda suspendida por recurso o reclamación de forma conjunta con los dos indicadores siguientes.

Complementariamente a lo anterior, este indicador estratégico centra su atención en la deuda que se puede considerar gestionable, sobre la cual la capacidad de actuación es plena y respecto de la cual se busca finalizar su gestión en el menor plazo de tiempo posible. Por ello, el indicador calcula anualmente el porcentaje que representa el importe total de la deuda realmente gestionada respecto al importe total de la deuda en período ejecutivo que era gestionable.

- Conflictividad tributaria.

Aunque la Agencia Tributaria intenta aplicar el sistema tributario con generalidad y justicia a todos los contribuyentes, en ocasiones sus actuaciones generan conflictividad, entendiéndose por tal la interposición por los contribuyentes de recursos o reclamaciones.

En primer lugar, este indicador mide anualmente la conflictividad absoluta, es decir, el número total de recursos de reposición presentados (en ocasiones seguidos de reclamaciones económico-administrativas) y las reclamaciones económico-administrativas que se interponen directamente, contra actos dictados por la Agencia Tributaria en cualquier procedimiento.

En segundo lugar, el indicador mide la conflictividad relativa, es decir, el porcentaje que suponen los recursos y reclamaciones interpuestos sobre el total de actos administrativos dictados por la Agencia susceptibles de recurso o reclamación. En 2018 el indicador se situó en el 1,82%, en línea con los porcentajes de los años anteriores.

Cabe recordar que en el indicador sobre deuda gestionable se incluye también un indicador complementario sobre el importe de la deuda suspendida por la interposición de recursos o reclamaciones. También está relacionado con el presente indicador el que se verá a continuación sobre intereses de demora satisfechos por la Agencia Tributaria.

En tercer lugar, el indicador mide el porcentaje de recursos de reposición, de reclamaciones económico-administrativas y de recursos contencioso-administrativos que son total o parcialmente anulados por los órganos de revisión.

Además, la combinación de los indicadores anteriores permite estimar el porcentaje de actos dictados susceptibles de recurso o reclamación que son total o parcialmente revisados.

Este análisis está orientado a un mejor conocimiento de la conflictividad y sus causas para mejorar la calidad y motivación de los actos administrativos emitidos por la Agencia, reducir la conflictividad en la medida de lo posible y también disminuir las causas que producen que los recursos y reclamaciones sean estimados total o parcialmente.

- Reducción de los intereses de demora satisfechos por la Agencia Tributaria.

El pago de intereses de demora por la Agencia Tributaria se origina básicamente 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.

Al margen de estos últimos casos, 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 anterior, en la medida en que la calidad de los actos administrativos y su motivación permita reducir las anulaciones de actos dictados por la Agencia, el importe de los intereses de demora a satisfacer disminuirá.

En cualquier caso, en el análisis de la evolución de los intereses (en 2018 la cifra se situó en 235,5 millones, por debajo de los años anteriores) se considerará la existencia de posibles resultados extraordinarios derivados de expedientes singulares que puedan desvirtuar las cifras en un año determinado.

Con carácter general, en todos los indicadores estratégicos anteriores lo verdaderamente relevante 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.

Ejes vertebradores de las actuaciones 2020 - 2023

Las líneas de actuación de la Agencia Tributaria para el período 2020-2023 se articulan en torno a los siguientes grandes ejes: refuerzo de la asistencia y de la prevención del fraude fiscal e intensificación de las actuaciones de control sobre el fraude tributario y aduanero más complejo.

Asistencia.

Las principales líneas de actuación en este ámbito son las siguientes:

- 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 de servicios de información y asistencia, priorizando los canales telefónico y electrónico.

A partir de la experiencia satisfactoria del “Asistente Virtual” del SII, se implantará progresivamente el Asistente Virtual del IVA. Cabe destacar en esta línea la existencia de herramientas 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 haya ofrecido una respuesta satisfactoria para el usuario.

Para la adecuada implantación del modelo, se realizará una amplia labor de difusión, tanto externa como interna, y se establecerán indicadores para su evaluación.

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.

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, incorporando nuevos servicios y posibilitando nuevos medios de pago. Por otro lado, para incentivar la plena participación del

ciudadano en los procesos públicos de enajenación (subastas) se diseñará un servicio telefónico exclusivo destinado a la información y asistencia de aquellos interesados en participar en dichos procedimientos.

Asimismo, se trabajará sobre un Modelo de Asistente Virtual en Recaudación.

- El SII como ejemplo de asistencia integral.

El principal reto, una vez implantado el SII, es ampliar los servicios que se proporcionan a los contribuyentes, ofreciéndose, como prueba piloto, y a partir de la experiencia con el borrador del IRPF, un borrador de declaración de la autoliquidación del IVA (Pre-303) a los sujetos pasivos del impuesto incluidos en el SII que cumplan un determinado perfil: sujetos pasivos incluidos 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 €), que no apliquen el régimen de caja o sean destinatarios de operaciones a las que se aplique el régimen de caja, no apliquen la regla de prorrateo o cuenten con sectores diferenciados y que no formen parte de un grupo de entidades. 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.

- Creación de Administraciones de Asistencia Digital Integral.

Las Administraciones de Asistencia Digital Integral (ADIs) se dedicarán exclusivamente a la atención y asistencia al contribuyente por medios electrónicos y telefónicos. Con ello se puede atender a toda la población en un horario amplio, se reducen los costes para el contribuyente, ya que puede resolver las dudas que se le planteen sin necesidad de desplazarse, se favorece la unificación de criterio y se logra una mayor especialización de los funcionarios.

El modelo se apoya en la creación en una primera fase de dos o tres Administraciones de asistencia Digital Integral, con una prueba piloto en el último cuatrimestre de 2020 en Valencia. La ubicación de estas Administraciones tomará en consideración, entre otros factores, la facilidad para atender a los contribuyentes en las distintas lenguas cooficiales y la demanda de destinos de los funcionarios.

El canal de atención será preferentemente mediante llamadas salientes, siempre previa petición de cita previa.

- Campaña de Renta y Sociedades.

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

El nuevo sistema de presentación de declaraciones informativas, TGVI-online, y la generalización del formulario como sistema de presentación, están favoreciendo un incremento de la calidad de los datos incorporados y de la validación de los mismos.

Además, el lanzamiento de Renta Web y de la App ha permitido simplificar el proceso de presentación y de confección de las declaraciones a un mayor número de contribuyentes, línea de trabajo a profundizar.

Por otro lado, se continuará potenciando el Plan “Le llamamos” como servicio de asistencia telefónica para la elaboración de la declaración.

Por último, 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.

- Otras actuaciones de asistencia.

Se desarrollará la telematización del modelo 05, posibilitando con ello la presentación electrónica de todos los modelos relacionados con el Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte.

Por otra parte, la Agencia Tributaria creará y administrará la plataforma informática para el intercambio de información y las actuaciones de gestión recaudatoria con 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, los cuales deben intercambiar la información sobre deudores de las Administraciones y los pagos a los mismos para dictar las diligencias de embargo que sean procedentes.

De igual forma, se agilizarán las actuaciones recaudatorias relativas a la tramitación de las devoluciones gestionadas por los Departamentos Ministeriales que constituyan recursos del presupuesto del Estado y se mejorarán los procedimientos para que la Agencia Tributaria puede actuar con eficacia y eficiencia como autoridad competente en materia de asistencia mutua en el ámbito internacional en la recaudación cuando intervengan en los procedimientos otras administraciones nacionales.

Prevención

Las actuaciones preventivas dirigidas a la mejora del cumplimiento de las obligaciones tributarias en período voluntario para lograr el ensanchamiento de las bases imponibles declaradas, en línea con lo que sucede en los países más avanzados, constituyen una

prioridad para la Agencia Tributaria, siendo las líneas de actuación a potenciar las siguientes:

- Refuerzo de la puesta a disposición de los datos fiscales.

La cesión de datos fiscales tiene por objeto reducir al máximo el nivel de incumplimiento tributario por errores o por falta de información, siendo múltiples y cada vez más precisas las fuentes de suministro de información: DACs, CRS, FATCA y declaraciones informativas.

Esta estrategia hace innecesaria la realización de actuaciones de control sobre incumplimientos evitables y permite intensificar los controles sobre los incumplimientos de mayor complejidad.

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

- Suministro Inmediato de Información (IVA e IIEE)

El SII permite disponer de información de calidad en un intervalo de tiempo muy reducido y hace posible que se pueda ofrecer información de contraste a los contribuyentes para facilitarles la confección de sus declaraciones de IVA. Además, asegura que la información sobre facturación sea consistente con los datos declarados.

Con la misma filosofía, se está avanzando hacia un sistema similar (SILICIE) en el ámbito de los Impuestos Especiales para fábricas, depósitos fiscales, depósitos de recepción, almacenes fiscales y fábricas de vinagre, sobre la base del suministro electrónico por estos de sus asientos contables a la Agencia Tributaria utilizando la sede electrónica.

- Impulso de Buenas Prácticas.

En el seno del Foro de Grandes Empresas surgió un Código de Buenas Prácticas Tributarias mediante el cual la Agencia Tributaria y las empresas que lo suscriben asumen compromisos para mejora de la aplicación del sistema tributario, el 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 de sus Consejos de Administración.

La aprobación en 2015 de un anexo al Código de Buenas Prácticas Tributarias impulsó este nuevo modelo de relación con la presentación por las empresas del denominado "Informe de transparencia" que 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 la reducción de la conflictividad, impulsando de esta forma el establecimiento de un nuevo modelo de control reforzado y preventivo basado en la transparencia.

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 generalizar los instrumentos de buenas prácticas tributarias respecto a dichos profesionales. Como resultado de los trabajos el pasado 2 de julio se aprobaron los textos de dos Códigos de Buenas Prácticas Tributarias, uno para Asociaciones y Colegios Profesionales y otro para los intermediarios fiscales.

Por otra parte, también en el ámbito de la relación cooperativa, se está trabajando con organizaciones representativas de los autónomos y las pequeñas y medianas empresas en la elaboración de Códigos de Buenas Prácticas adaptados a las necesidades de estos colectivos.

Los Códigos citados constituyen el marco de referencia en el que han de incardinarse los sistemas de compliance fiscal, de reciente y amplia difusión en el ámbito nacional e internacional, como sistemas de autorregulación empresarial cuyo objetivo es asegurar el correcto cumplimiento tributario por los contribuyentes y mejorar sus relaciones con las administraciones tributarias.

Por otra parte, cabe destacar la figura del Operador Económico Autorizado, en el área de Aduanas, cuyo propósito es incrementar la seguridad de la cadena logística, de forma que se puedan focalizar el control en las expediciones en las que no intervienen operadores de confianza en los diferentes eslabones de la cadena, mientras que se facilita la operatoria de quienes consiguen la autorización mediante la concesión de facilidades y la reducción de controles.

A partir de esta experiencia, se analizarán por la Agencia Tributaria posibles formas de implementación de la figura del sujeto pasivo certificado en el IVA, si finalmente esta figura se incorpora a la normativa armonizada del impuesto.

Por último, hay que destacar el impulso de buenas prácticas en los procedimientos internacionales, como los procedimientos amistosos desarrollados ante las autoridades competentes de otros Estados.

- Presencia preventiva en sectores económicos.

Los controles preventivos producen efectos inducidos positivos en el cumplimiento de las obligaciones tributarias en los sectores sobre los que se actúa.

La mayor presencia mediante visitas permite explicar la forma en que deben cumplirse las obligaciones tributarias, contrastar la corrección del cumplimiento de las obligaciones formales y, caso de detectarse incumplimientos, evitar que se repitan, sin perjuicio de actuar a posteriori cuando no se corrijan.

Para ello debe analizarse la información sobre los riesgos fiscales que se producen en los diferentes sectores económicos, seleccionarse los colectivos a visitar y evaluar los resultados para retroalimentar el proceso en el mismo u otros sectores.

Igualmente, se debe incrementar la presencia de los órganos de recaudación para prevenir los impagos y los vaciamientos patrimoniales, con especial atención a los impagos del Impuesto sobre el Valor Añadido, puesto que en este caso el impuesto ha sido repercutido al consumidor sin que éste haya procedido a su ingreso.

- Revaluación y control de autorizaciones aduaneras.

El nuevo código aduanero de la Unión (CAU) incorpora numerosas simplificaciones y establece nuevos requisitos para la concesión de las distintas autorizaciones aduaneras. Una vez superado el proceso de revaluación de las autorizaciones concedidas, la aduana debe realizar una supervisión continua para verificar, por un lado, que se mantienen las condiciones y los criterios que motivaron la autorización y, por otro, que cumple las obligaciones que se deriven de ésta.

- Potenciación de otros instrumentos de mejora del cumplimiento voluntario.

La Agencia debe utilizar de forma creciente 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.

En relación con los acuerdos previos se persigue tanto la potenciación de las reuniones previas (prefillings), como la reducción de los tiempos medios de tramitación atribuibles a la Agencia Tributaria.

Por otra parte, los intercambios de información con otras jurisdicciones permiten disponer de información que es comunicada a los contribuyentes, lo que contribuye a la mejora del cumplimiento voluntario. Asimismo, la extensión y ampliación del intercambio efectivo de información entre países constituye un desincentivo a comportamientos elusivos o de evasión fiscal.

Por lo que se refiere a los grupos multinacionales, cabe destacar la información que proporciona el “Informe País por País”. Dicho “Informe” recoge las magnitudes esenciales de la actividad de los grandes grupos multinacionales en todos los territorios en los que operan y permite valorar la situación de una

empresa o grupo en relación a riesgos predefinidos de fiscalidad internacional y seleccionar a grupos que incurran en riesgos concretos.

Otros procedimientos preventivos dirigidos al análisis y evaluación temprana de riesgos sobre la base de la transparencia son el “International Compliance Assurance Program” (ICAP), promovido por la OCDE, y las iniciativas normativas proyectadas en el ámbito propio de la Unión Europea. En particular, la Directiva de intermediarios, la llamada DAC 6, permitirá obtener información sobre transacciones que se puedan considerar potencialmente agresivas, disuadiendo la elusión fiscal.

- Prevención del fraude recaudatorio.

Las actuaciones preventivas en materia de Recaudación para garantizar y facilitar el pago de las deudas tributarias incluyen la reorientación de la política de aplazamientos y otras iniciativas para influir positivamente en el cumplimiento espontáneo de los contribuyentes.

En materia de aplazamientos y fraccionamientos, se deben analizar fórmulas que permitan que de los aplazamientos y fraccionamientos realmente se beneficien quienes más lo precisan superando un modelo en el que el criterio principal es el importe cuyo aplazamiento o fraccionamiento se solicita.

También se analizará 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.

- Actuaciones censales: depuración y asistencia.

Las modernas administraciones tributarias trabajan con enfoques preventivos, ya desde la incorporación al censo de los contribuyentes. Para ello, debe analizarse la consistencia tributaria y la sustancia económica de las entidades que se incorporan al censo.

Entre las actuaciones a potenciar destaca el acceso al sistema de Notificaciones Electrónicas Obligatorias, una incorporación al censo más sencilla con utilización de un programa de ayuda para la presentación de la declaración censal, la potenciación de la detección temprana de riesgos con realización de visitas preventivas, una mayor presencia administrativa en el ámbito de las pequeñas sociedades comerciales o industriales, la agilización de la depuración de las entidades de baja provisional en el Índice de Entidades y una más amplia difusión de las decisiones de revocación del NIF.

Control del fraude tributario y aduanero.

Las actuaciones de control extensivo e intensivo, también en el ámbito aduanero y en los Impuestos Especiales, así como el control en fase de recaudación, se desarrollan de forma coordinada en el marco de una estrategia integral a potenciar.

De igual forma, es imprescindible la colaboración entre las diferentes administraciones tributarias nacionales e internacionales en la prevención y lucha contra el fraude.

En el plano nacional, hay que destacar la importancia de la colaboración con la Tesorería de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo, la Dirección General del Catastro y las Administraciones Tributarias autonómicas.

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 fundamental 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.

Las principales líneas de actuación a potenciar en este ámbito del control y lucha contra el fraude son las siguientes:

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

La Agencia se plantea como objetivo avanzar 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, comenzando por el Impuesto sobre el Valor Añadido, dada la información disponible desde la implantación del SII.

El diseño de la nueva estrategia de control se asienta en la puesta en marcha de equipos de trabajo mixtos especializados dirigidos hacia la estructuración de los riesgos fiscales, en primer lugar, 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. Finalmente, se crearán herramientas que permitan medir los resultados derivados de las actuaciones realizadas.

- Selección coordinada 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 incluidos en cada programa de control: grupos fiscales, titularidad de grandes patrimonios, planificaciones fiscales agresivas, ocultaciones de actividad y controles para el contraste de la correcta aplicación de la normativa interna.

Progresivamente, el sistema de selección de riesgos en materia de IVA se extenderá al resto de figuras impositivas, avanzando, en primer lugar, en la selección coordinada en el IRPF con especial atención al control de los patrimonios relevantes.

- Impulso del control selectivo e investigación.

A partir de 2019 se implantaron unidades con competencia inspectora para la comprobación del Impuesto sobre Sociedades para trabajar conjuntamente con el área de Gestión en la fase de selección. Estas Unidades de Comprobación Abreviada (UCAs) se caracterizan por la rapidez en la tramitación de los procedimientos y están dirigidas a regularizar riesgos concretos. En paralelo, 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 cada ámbito territorial.

Adicionalmente, 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 a fraudes complejos.

También se está impulsando la centralización y homogeneización de criterios en la comprobación de la tributación de los titulares de grandes patrimonios con el uso de big data aprovechando las nuevas tecnologías, los sistemas de obtención de información del propio contribuyente y las recientes fuentes de información (CRS, FATCA, etc.). Para ello la Unidad Central de Coordinación del Control Patrimonios Relevantes (UCCCPR) cuenta con amplias facultades para establecer su propia planificación estratégica y coordinar las actuaciones de control sobre grandes patrimonios que realiza la Agencia.

Por otra parte, la lucha contra la economía sumergida incluye tanto la normalización de sistemas informáticos empresariales y la prohibición de uso de los SSS (siglas en inglés de software para la supresión de ventas o 'Sales Supression Software') como acciones sobre los sectores en los que la economía sumergida constituye un problema de competencia desleal, con investigación previa de casos y operativos con entrada en la sede de las empresas.

Igualmente, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales potenciará las acciones de control en aquellos sectores con incidencia de la economía sumergida en los tributos de su competencia.

En todos los casos anteriores, el reto para la Agencia Tributaria pasa por analizar los resultados obtenidos, considerando no solo los ingresos derivados de las liquidaciones practicadas, sino también las mejoras inducidas en el cumplimiento voluntario, para retroalimentar el sistema de prevención y control.

Respecto de la economía digital, se está reforzando el acceso a la información sobre transacciones vinculadas a la misma, independientemente de que se trate de bienes o servicios y, en el caso de los bienes, de su procedencia. Además, se avanzará en el control de las grandes multinacionales digitales en España con atención a los cambios en la regulación internacional para acompañar el pago de los impuestos directos al lugar donde las multinacionales tienen presencia digital significativa y generan verdadero valor añadido.

Además, en el ámbito aduanero, se está potenciando el control de la actividad logística para asegurar que cada envío se vea gravado con la imposición indirecta pertinente y deje el rastro suficiente para permitir conocer quién, cuánto y dónde vendió cada empresario.

- Lucha contra el fraude en el área de Recaudación.

La utilización de las nuevas herramientas informáticas permite configurar un sistema completo y dinámico de riesgos para, progresivamente, ir detectando de forma más automatizada y extensa actuaciones y conductas de riesgo de deudores que, hasta ahora, solamente afloraban y se combatían al analizar individualmente cada caso. También posibilita activar programas de investigación recaudatoria cuando se detectan tramas y actividades fraudulentas en el área de recaudación, permitiendo actuar sobre colectivos de deudores en situación de insolvencia aparente.

Asimismo, se dedicará especial atención a las acciones previstas en los artículos 257 y siguientes del Código Penal y a los informes de investigación de la capacidad económica de los condenados por delito fiscal que podrían suspender el ingreso en prisión alegando o acreditando una falsa capacidad económica, a las personaciones en los casos de fraude más graves con entrada y registro judicial, a las actuaciones de investigación de responsables en casos significativos debido al importe de la deuda o a la configuración del esquema defraudatorio y, finalmente, a las actuaciones de gestión recaudatoria de exigencia de deudas a terceros o detección de operaciones de vaciamiento patrimonial para eludir embargos. En todos los casos anteriores, se adoptarán las medidas cautelares que procedan.

- Consolidación de herramientas de control extensivo.

En primer lugar, se ha procedido a la normalización de los libros registro del IVA y su consolidación con los libros de actividades económicas del IRPF para facilitar un análisis más eficaz de dichos libros y reducir las cargas formales al permitir la llevanza consolidada en un mismo formato de los Libros Registro del IVA y del IRPF. 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.

En segundo lugar, se están desarrollando aplicaciones informáticas para el control integral de los rendimientos del capital inmobiliario en el IRPF y de los arrendadores en el IVA, para identificar perfiles de contribuyentes susceptibles de comprobación y disponer de una herramienta de cálculo de los rendimientos que permita un registro y tratamiento ordenado de la documentación aportada en atención a requerimientos.

También se está desarrollando una herramienta informática de análisis global e integral de las obligaciones derivadas de las retenciones y pagos a cuenta en sede del retenedor para identificar perfiles de contribuyentes a comprobar teniendo en cuenta no solamente los errores de cálculo de las retenciones sobre la base de la información facilitada en el modelo 190, sino también 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.

Por último, se está impulsando la automatización de solicitudes de rectificación de autoliquidaciones para ahorrar tiempo en la realización de tareas rutinarias y centrar el esfuerzo en la comprobación de los elementos de mayor complejidad.

- Evaluación del comportamiento a posteriori de los obligados tributarios.

Para la Agencia Tributaria es fundamental realizar un seguimiento del cumplimiento de los contribuyentes sobre los que se actúa o se ha actuado en el pasado. Por un lado, se trata de medir el efecto derivado de las autoliquidaciones complementarias que directa o indirectamente hayan sido inducidas como consecuencia de la actividad de control. Por otro lado, se debe realizar el seguimiento del comportamiento posterior del contribuyente (o el entorno de éste) después de las acciones de control. Como ya se expuso, este análisis se

está efectuando respecto de los contribuyentes inspeccionados, pero no en el resto de casos, por lo que es un ámbito de actuación a potenciar.

El seguimiento ha de referirse al propio obligado sujeto a control, al conjunto de personas que integran su entorno personal y familiar, a las entidades o personas relacionadas con él y que constituyen su entorno económico empresarial y, por último, también a su entorno sectorial o temático.

De forma particular, en el área de Aduanas e Impuestos Especiales el seguimiento se dirigirá prioritariamente a verificar que se hace un uso adecuado de los procedimientos simplificados por los operadores que en el momento de presentar las declaraciones en aduana no dispongan de todos los datos exigidos por la normativa aduanera de la Unión.

En el ámbito de Recaudación, en el caso de actuaciones de personación, el seguimiento ha de dirigirse a medir los efectos directos que tienen las actuaciones sobre los 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 otros contribuyentes del mismo sector o que pudieran estar relacionados con los deudores visitados.

- Profundización en el modelo de regionalización y nacionalización de competencias.

En estos momentos, después de un largo proceso, los órganos territoriales de control de la Agencia Tributaria tienen atribuidas, con carácter general, competencias en todo el ámbito territorial de su Delegación Especial, debiendo optimizarse la aplicación del modelo para mejorar la asignación de los recursos.

También se está llevando a cabo, en ámbitos específicos, un proceso de nacionalización de competencias, como es el caso, en el ámbito del control extensivo, de la gestión del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, el procedimiento Verifica respecto de las declaraciones a devolver del IRPF (que busca el consentimiento inmediato a la regularización propuesta por la Administración para agilizar la devolución), los procedimientos de control del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones correspondientes a no residentes y los relativos al Impuesto sobre el Patrimonio por Obligación Real.

En el ámbito del control intensivo, se hará uso creciente de la facultad que permite al Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, en casos concretos, extender la competencia de una Dependencia, de un Equipo o Unidad, sobre los contribuyentes domiciliados en otra, previéndose la extensión

de esta mecánica también sobre contribuyentes adscritos a la Delegación Central.

Por lo que se refiere al área de Recaudación, se prevé la creación de un Equipo Nacional de Enajenaciones y, además, en otros ámbitos, se posibilitará trasladar cargas de trabajo a Equipos con competencia nacional o, alternativamente, concentrar algunas tareas en unidades especializadas.

En el área de Aduanas e Impuestos Especiales, se prevé la creación de un órgano especializado, la Oficina Nacional de Gestión Aduanera, en la que se integren todas las funciones gestoras competencia del Departamento, los procedimientos aduaneros en los que intervienen varios Estados miembros, así como determinadas funciones en materia de Impuestos Especiales.

Por último, también en el ámbito aduanero, la creación un sistema de centralización de imágenes de escáneres permitirá 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.

- Lucha contra el contrabando y el blanqueo de capitales.

En primer lugar, se impulsará 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. También se incrementará la cooperación con otros organismos e instituciones europeas, especialmente en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado transfronterizo y la vigilancia marítima. De igual forma, se adaptará la estrategia 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.

De forma adicional, se implementarán los instrumentos internacionales destinados a la prevención y represión del comercio ilícito de los productos del tabaco (trazabilidad y seguridad en el seno de la Unión Europea y Protocolo de la OMS sobre productos del tabaco).

Igualmente, se desarrollará 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.

Por último, se impulsará un proyecto de mejora de la seguridad portuaria para prevenir el narcotráfico y reforzar la seguridad de la cadena logística, con la colaboración de la Fiscalía Especial Antidroga, la Guardia Civil, Puertos del Estado y las principales autoridades portuarias del país, con el objetivo reforzar

las medidas de control en las terminales de contenedores e instalaciones portuarias, así como mejorar la colaboración público-privada en este ámbito.

Impacto del Plan por perfiles de contribuyentes y desde la perspectiva de las acciones y procedimientos que desarrolla la Agencia Tributaria

La gestión del sistema tributario se efectúa conforme a una estrategia integral basada en el análisis de los riesgos fiscales que se producen en cada caso.

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 a los distintos colectivos de contribuyentes, según se trate de personas físicas o entidades, en función de que realicen o no actividades económicas y atendiendo a sus variables económicas y fiscales.

Desde el punto de vista procedimental, la estrategia de la Agencia Tributaria incluye múltiples acciones: 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, en su ámbito de competencias debe actuar con ejemplaridad.

Desde el punto de vista de la información y asistencia, la estrategia 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.

Como es lógico, cualquier estrategia para favorecer el cumplimiento voluntario no puede desatender la prevención, como elemento de disuasión, y las funciones de control tributario, puesto que, de forma inevitable, se producen errores e incumplimientos, deliberados o no, que deben ser detectados y regularizados, utilizando 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. Todo ello buscando 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.

También es fundamental 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, lo que incluye el reforzamiento de la cooperación administrativa y la asistencia mutua en el ámbito internacional.

Instrumentos de planificación.

Desde su fundación, la Agencia Tributaria se caracteriza por seguir un modelo organizativo 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. El Plan Estratégico incluye indicadores 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 a intensificar o cuya consecución se considera prioritaria en el ejercicio.

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.

Por este motivo, tanto el Plan Estratégico, en particular sus indicadores estratégicos, como el Plan Anual de Objetivos, deben ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia (y en el propio Portal de la Agencia Tributaria). También serán objeto de publicación los informes del Servicio de Auditoría Interna de seguimiento de los indicadores estratégicos y de cumplimiento de los objetivos anuales. La información referida será asimismo enviada al Parlamento.

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.

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 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.