



Agencia Tributaria

**PLAN ESTRATÉGICO DE LA
AGENCIA TRIBUTARIA
2024-2027**

Madrid, 31 de enero de 2024



ÍNDICE

I.	CARACTERÍSTICAS DEL PLAN ESTRATÉGICO Y ELEMENTOS CLAVE CONSIDERADOS EN SU ELABORACIÓN	5
I.1.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: OBJETIVOS	5
I.2.	ELEMENTOS CLAVE CONSIDERADOS EN LA ELABORACIÓN	6
I.3.	VISIÓN, MISIÓN Y VALORES.....	7
II.	ENTORNO	9
II.1.	ENTORNO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	9
II.2.	ENTORNO INTERNACIONAL.....	10
II.3.	MARCO DE ACTUACIÓN Y CONDICIONANTES.....	11
	A. PERCEPCIÓN SOCIAL DEL FRAUDE.....	11
	B. CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y MEDICIÓN DEL FRAUDE FISCAL	12
	C. DIRECCIÓN POR OBJETIVOS E INDICADORES DE RESULTADOS	14
	D. RELACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CON LAS HACIENDAS FORALES	16
III.	EJES VERTEBRADORES DE LAS ACTUACIONES	19
	A. ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE.....	19
	<i>A.1. Redefinición del modelo de información y asistencia integral.....</i>	<i>19</i>
	<i>A.2. Censo de contribuyentes, censos web y reingeniería del censo</i>	<i>21</i>
	<i>A.3. Asistencia a no residentes.....</i>	<i>22</i>
	<i>A.4. Implantación del proyecto de autoliquidaciones rectificativas.....</i>	<i>23</i>
	<i>A.5. Continuación de la simplificación del lenguaje administrativo.....</i>	<i>23</i>
	<i>A.6. Cita especializada para profesionales tributarios.....</i>	<i>24</i>
	B. ACTUACIONES PREVENTIVAS.....	24
	<i>B.1. Suministro de información en el marco nacional e internacional</i>	<i>24</i>
	<i>B.2. Intensificación de las campañas preventivas y fomento del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias</i>	<i>25</i>
	<i>B.3. Implantación paquete ViDA (VAT in the Digital Age)</i>	<i>25</i>
	<i>B.4. Desarrollo de aplicaciones para la inalterabilidad, legibilidad e intercambio potencial de registros de facturación.....</i>	<i>26</i>
	<i>B.5. Renovación de las actuaciones preventivas de recaudación.....</i>	<i>27</i>

<i>B.6.</i>	<i>Cumplimiento cooperativo</i>	<i>27</i>
<i>B.7.</i>	<i>Agilizar las devoluciones de IRPF: autocorrección de pequeños errores</i>	<i>28</i>
C.	CONTROL DEL FRAUDE	29
<i>C.1.</i>	<i>Reorientación del modelo de control</i>	<i>29</i>
<i>C.2.</i>	<i>Refuerzo del control sobre actividades económicas y actuaciones complejas en el área de Gestión: mayores competencias de revisión.....</i>	<i>30</i>
<i>C.3.</i>	<i>Refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal en el área de Inspección</i>	<i>30</i>
<i>C.4.</i>	<i>Grupos de consolidación fiscal: refuerzo del control y herramientas de asistencia</i>	<i>31</i>
<i>C.5.</i>	<i>Gestión y control extensivo de las Grandes Empresas.....</i>	<i>32</i>
<i>C.6.</i>	<i>Refuerzo de la actividad de investigación</i>	<i>32</i>
<i>C.7.</i>	<i>Fiscalidad directa internacional</i>	<i>34</i>
<i>C.8.</i>	<i>Evolución de los estrictos límites competenciales territoriales y renovación del sistema competencial</i>	<i>36</i>
<i>C.9.</i>	<i>Mejora en la aplicación del procedimiento sancionador.....</i>	<i>37</i>
<i>C.10.</i>	<i>Actuaciones complejas de control en materia de recaudación</i>	<i>37</i>
<i>C.11.</i>	<i>Plan de acción para mejorar la calidad del proceso de despacho aduanero....</i>	<i>38</i>
<i>C.12.</i>	<i>Implementación de los nuevos tributos medioambientales.....</i>	<i>39</i>
<i>C.13.</i>	<i>Prevención y represión de la fabricación clandestina de productos del tabaco y del comercio ilícito de la hoja de tabaco.....</i>	<i>40</i>
<i>C.14.</i>	<i>Iniciativa para el refuerzo de la seguridad integral de los puertos marítimos contra el tráfico de cocaína.....</i>	<i>41</i>
<i>C.15.</i>	<i>Refuerzo de la posición procesal de la Agencia Tributaria en los Tribunales... </i>	<i>41</i>
D.	ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA TRIBUTARIA.....	43
<i>D.1.</i>	<i>Comité de Coordinación de la Comunicación Institucional Externa e Interna ..</i>	<i>43</i>
<i>D.2.</i>	<i>Eficacia de la comunicación institucional</i>	<i>43</i>
<i>D.3.</i>	<i>Mantenimiento y fortalecimiento de los canales de comunicación: presencia en redes sociales</i>	<i>44</i>
<i>D.4.</i>	<i>Intensificación, mejora y extensión del Programa de Educación cívico-tributaria; relaciones con las Universidades</i>	<i>44</i>
<i>D.5.</i>	<i>Mejora de la conciencia fiscal de los ciudadanos</i>	<i>45</i>
<i>D.6.</i>	<i>Colaboración con otras instituciones de ámbito social.....</i>	<i>45</i>
IV.	MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES.....	46
IV.1.	ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS: LÍNEAS ESTRATÉGICAS	46

A.	CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE EFECTIVOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA	47
B.	ESTRUCTURA DE PUESTOS DE TRABAJO Y MEDICIÓN DE CARGAS.....	48
C.	CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA ...	49
D.	EVALUACIÓN Y FORMACIÓN	49
E.	TELETRABAJO	50
F.	PERSONAL LABORAL Y CONVENIO COLECTIVO	51
G.	PROCESOS SELECTIVOS Y PROMOCIÓN INTERNA.....	52
IV.2.	INFRAESTRUCTURA ÉTICA Y GOBERNANZA	52
IV.3.	MEDIOS MATERIALES.....	54
A.	CONTRATACIÓN Y VALORACIONES.....	54
B.	INSTALACIONES	55
C.	MEDIOS TECNOLÓGICOS	55
D.	ESTRATEGIA DE “INTELIGENCIA ARTIFICIAL”	57
E.	CIBERSEGURIDAD, RESILIENCIA Y PROTECCIÓN DEL DATO TRIBUTARIO .	59
F.	MEDIOS AERONAVALES Y TECNOLÓGICOS DE VIGILANCIA ADUANERA	61
V.	INDICADORES ESTRATÉGICOS.....	62
V.1.	ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES	62
V.2.	MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS DE ACTUACIONES DE CONTROL	64
V.3.	IMPACTO DE LA TRANSPARENTACIÓN DE DATOS Y DE LAS ACTUACIONES DE ASISTENCIA.....	65
V.4.	EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO	66
V.5.	MEJORA DE LA EFICIENCIA.....	67
V.6.	DEUDA GESTIONADA.....	69
V.7.	CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA	72
V.8.	INFORMACIÓN Y ASISTENCIA.....	75
VI.	ACTUACIONES DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA OTROS ORGANISMOS Y OTRAS COMPETENCIAS	76
VI.1.	PRESENCIA INTERNACIONAL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA.....	76
VI.2.	GESTIÓN DE AYUDAS	77
VI.3.	SISTEMAS INFORMÁTICOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA SU USO POR LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS.....	77

VI.4.	PROYECTO MINERVA.....	78
VI.5.	CONVENIOS Y CESIÓN DE INFORMACIÓN	79
VI.6.	FACTURA ELECTRÓNICA	80
VI.7.	COLABORACIÓN DEL SERVICIO DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS Y ESTADÍSTICAS CON OTROS ORGANISMOS.....	81
VII.	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	82

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA 2024-2027

I. CARACTERÍSTICAS DEL PLAN ESTRATÉGICO Y ELEMENTOS CLAVE CONSIDERADOS EN SU ELABORACIÓN

De acuerdo con su normativa reguladora, corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante Agencia Tributaria) la aplicación del sistema tributario estatal y del sistema aduanero.

La actividad de la Agencia Tributaria ha estado marcada en los últimos años por un contexto económico y presupuestario afectado por la declaración de pandemia de 2020 y por el estallido de la guerra en Ucrania en 2022.

Lo primero supuso para la Agencia Tributaria el reto de acelerar los procesos de digitalización y de implantar en tiempo récord nuevos canales de comunicación y asistencia al contribuyente.

El contexto bélico en Europa, por su parte, ha tenido como principal consecuencia económica el incremento de los precios, fundamentalmente por la tensión en los mercados energéticos. A su vez, la movilización de los fondos europeos a través del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania y las diversas medidas adoptadas durante 2022 (Reales Decretos-leyes 6, 11, 14 y 20/2022) y 2023 (Reales Decretos-leyes 5 y 8/2023) han servido para paliar los efectos en el precio de la energía por la invasión de Ucrania. Entre dichas medidas se han incluido una serie de ayudas cuya gestión ha sido atribuida a la Agencia Tributaria, lo que ha supuesto realizar todas las actuaciones de gestión, control y recaudación necesarias para su tramitación, actuaciones que superan las tradicionales competencias asignadas a la Agencia Tributaria y consumen un relevante volumen de recursos en términos de medios materiales y personales.

I.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: OBJETIVOS

La planificación estratégica en las organizaciones se dirige a la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario y de las 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.

Este Plan Estratégico es el instrumento orientador de las actuaciones de la Agencia Tributaria para el periodo 2024-2027 y, en la línea seguida por el anterior Plan Estratégico del periodo 2020-2023, 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.
- 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.
- 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, en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero y en el Plan de Intensificación de Actuaciones.
- Identificar prioridades de entre todas las líneas de actuación, medidas y actuaciones posibles.
- Asignar recursos humanos y técnicos (infraestructuras, sistemas de información) en línea con las prioridades identificadas.

Uno de los pilares del Plan Estratégico 2024-2027 es la centralidad del ciudadano como uno de los principales ejes que guiarán la actuación de la Agencia en este período reforzando nuestra vocación de servicio público.

Especial relevancia para el perfeccionamiento del Plan tendrá el análisis de las mejores prácticas 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 y aduanero, así como de los agentes sociales.

Para asegurar el cumplimiento efectivo de las medidas recogidas en el presente Plan Estratégico, la Agencia Tributaria contará con un instrumento específico, el Mapa de Riesgos 2024-2027, en el que se identificarán, evaluarán y gestionarán los riesgos que pueden afectar a la consecución de los objetivos de la organización y que se alineará con el citado plan.

Asimismo, 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.

I.2. ELEMENTOS CLAVE CONSIDERADOS EN LA ELABORACIÓN

Existe una serie de elementos que deben ser tenidos en consideración en la formulación del Plan Estratégico. Entre ellos, deben resaltarse los siguientes:

- Reorganización del modelo de información y asistencia y vertebración de todos los canales existentes, atendiendo a la centralidad del ciudadano.
- Optimización del modelo organizativo acompañado del incremento necesario del número de personas destinadas en la Agencia Tributaria.
- Retos en materia de ciberseguridad y protección del dato.
- Definición de una estrategia de inteligencia artificial.
- Creciente sensibilidad social frente al fraude.
- Exigencia ciudadana de calidad en las actuaciones y de transparencia y rendición de cuentas.
- Retos planteados por los cambios en la economía generados por el fenómeno digital, el comercio electrónico, los nuevos modelos de negocio y la globalización.
- Apuesta por la utilización de medidas preventivas de toda índole dirigidas a evitar o limitar la comisión de errores para la mejora del cumplimiento voluntario.
- Complejidad de las actuaciones defraudadoras, lo que exige la maximización de la eficacia y la eficiencia en la lucha contra estas modalidades de fraude utilizando las nuevas herramientas que se encuentren a disposición de la Agencia Tributaria.

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.

Resulta preciso recalcar que en la formulación de este Plan Estratégico 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.3. VISIÓN, MISIÓN Y VALORES

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

Su misión es favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones derivadas de la aplicación del sistema fiscal y del aduanero, así como de otras figuras cuya gestión le sea encomendada, para obtener los correspondientes recursos de una manera justa y

suficiente. 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.

Idénticos objetivos son predicables respecto a las obligaciones que la normativa de la Unión Europea impone a la importación, exportación, tránsito y demás operaciones propias del comercio internacional, de índole no estrictamente financiero, pero en cuya gestión y control se atribuye responsabilidad a las autoridades aduaneras, y por tanto a la Agencia Tributaria como entidad competente para la aplicación del sistema aduanero.

La Agencia Tributaria se compromete, de acuerdo con su Misión y Visión, a aplicar de manera objetiva y con equidad el sistema tributario y aduanero y a actuar con el máximo respeto a un conjunto articulado de valores de constante observancia, debidamente interiorizados y compartidos por quienes integran la organización y, que compromete, muy especialmente, a su personal directivo. Entre ellos se encuentran todos aquellos principios éticos y normas de conducta recogidos en el Estatuto Básico del Empleado Público, así como en el Código ético para la Agencia Tributaria que, con un carácter fundamentalmente orientador, los incorpora y los adapta a las conductas, comportamientos, actuaciones y dilemas que constituyen la especificidad propia de la Agencia Tributaria.

El Código ético para la Agencia Tributaria ha optado por integrar los principios éticos del Estatuto Básico del Empleado Público en cinco categorías que reflejan los compromisos éticos de una Administración tributaria moderna y que se concretan en reglas de conducta, adaptadas a la actividad de la Agencia Tributaria, con un pragmatismo que permita un conocimiento más claro y preciso a todo su personal, cualquiera que sea su puesto de trabajo, de modo que constituya el marco de referencia para sus actuaciones y que se desarrolla sobre los siguientes principios:

- Principio de observancia de la Constitución y de las leyes
- Principio de integridad.
- Principio de buena gestión y responsabilidad.
- Principio de centralidad de ciudadanas y ciudadanos.
- Principio de lealtad a la institución y a las personas.

II. ENTORNO

II.1. ENTORNO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

La actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 plantea un escenario en el que previsiblemente la economía española mantendrá una senda de sólido crecimiento en los próximos años, basado en la favorable evolución del empleo y del consumo privado y con el trasfondo de las inversiones y reformas propiciadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Todo ello a pesar del contexto de incertidumbre y de endurecimiento de las condiciones monetarias.

En concreto, para 2024 la previsión de crecimiento es del 2%. En 2025 y 2026, con aumentos del 1,8% y 1,7%, respectivamente, el PIB irá convergiendo de manera gradual hacia su crecimiento potencial, situado por encima del 1,5%.

Como se ha señalado, los dos elementos que sostendrán el crecimiento serán el empleo y el consumo. Se prevé que el mercado laboral mantenga el dinamismo de los últimos años dando como resultado, al final del periodo, la creación de 1,1 millones de puestos de trabajo y una tasa de paro inferior al 10%. El consumo privado será el gran beneficiado de la evolución del empleo, a lo que hay que sumar las medidas y reformas puestas en marcha en estos años, la moderación de los precios y la progresiva desacumulación del ahorro acumulado durante los años 2020 a 2022. Además de estos dos factores, el crecimiento se verá respaldado por la inversión ligada al Plan de Recuperación y la contribución positiva de las exportaciones a partir de 2025.

En lo que se refiere a los precios, cuyas subidas han sido un problema central en los tres últimos años, se prevé que los incrementos de los precios de los bienes y servicios de consumo vayan moderándose hasta alcanzar el objetivo del 2%. En 2024 los avances en la reducción de la inflación serán menores por el fin progresivo de las medidas extraordinarias adoptadas para enfrentarse al shock energético y a las subidas de precios en los alimentos. En 2025 volvería a reducirse la inflación hasta dejar el crecimiento del IPC por debajo del 2%.

En cuanto al entorno presupuestario, la estrategia fiscal para el periodo 2023-2026 se plantea reducir el déficit de 2023 hasta el 3,9% y con nuevas reducciones en 2024 (3%), en 2025 (2,7%) y en 2026 (2,5%), estos dos últimos años ya por debajo del 3% fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Esta estrategia fiscal tiene como principal soporte el intenso crecimiento de los ingresos públicos y, en particular, de los ingresos tributarios, consolidándose la tendencia que ya se observó en el periodo 2020 a 2022. Para los cuatro próximos años, se prevé que la ratio recursos no financieros de las Administraciones Públicas respecto al PIB se

incremento desde el 43,4% en 2023 hasta el 43,8% en 2026 como consecuencia del mayor incremento de los ingresos respecto al del PIB nominal.

II.2. ENTORNO INTERNACIONAL

En el marco de la fiscalidad directa internacional, la Agencia Tributaria se enfrenta a diversos retos derivados de la reforma del sistema de tributación directa internacional.

Después del proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), la iniciativa puesta en marcha por la OCDE para tratar de frenar las prácticas de elusión fiscal a nivel internacional, el Marco Inclusivo de BEPS, del que forman parte más de 135 jurisdicciones de todo el mundo, ha seguido trabajando en la reforma del sistema de tributación internacional a través del proyecto sobre digitalización de la economía, en el que se plantean un conjunto relevante de medidas organizadas en dos Pilares.

La Unión Europea ha propuesto ya una Directiva para el desarrollo de las medidas que aseguren una tributación mínima de los beneficios de determinadas multinacionales; la ley española que traspone la referida Directiva será aplicable a los ejercicios que se inicien a partir del 31 de diciembre de 2023. Por lo que se refiere al Pilar 1, se espera que, en la primera mitad de 2024, se produzca la conclusión de los trabajos relativos a la reasignación de los derechos de gravamen sobre una parte de los beneficios de determinados grupos multinacionales.

Los avances de la cooperación internacional hacia un modelo fiscal justo, sostenible y moderno incorporan el intercambio multilateral de información como parte fundamental para el funcionamiento de los dos Pilares. Estos intercambios de información se han convertido en uno de los principales activos estratégicos para la Agencia Tributaria. Se espera un incremento de su relevancia en los próximos años gracias a los próximos acuerdos de intercambio de información relativos a las plataformas de comercio electrónico o sobre criptoactivos.

Más allá de estas importantes reformas, la Unión Europea está trabajando en otras iniciativas que pueden tener también un impacto sobre el sistema de tributación directa internacional como ocurre, en particular, con la iniciativa BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*), heredera de los planteamientos realizados previamente sobre la Base Imponible Consolidada Común en el Impuesto sobre Sociedades.

En el ámbito de la fiscalidad indirecta, cabe destacar el proyecto de modernización de la normativa de IVA europea (*VAT in the Digital Age*, ViDA), actualmente en análisis en el Consejo, que aborda los retos de la digitalización y del auge de las plataformas de comercio electrónico y que, entre otras medidas, apuesta por la facturación electrónica para un intercambio de información en tiempo real.

En materia aduanera, el contexto internacional estará marcado por la propuesta de reforma presentada por la Comisión en 2023 y el despacho centralizado en la Unión Europea de 2025. Se continuará con los esfuerzos para reforzar la participación en los foros internacionales del ámbito aduanero y la cooperación tanto con las aduanas del resto de Estados miembros de la Unión Europea como con las de terceros países. En particular, se continuará con la discusión en el Consejo de los textos legales del Paquete de la Reforma Aduanera mencionada.

En el marco de la presidencia rotatoria semestral de España del Consejo de la Unión Europea, la Agencia Tributaria ha participado activamente en el impulso y elaboración de propuestas y negociaciones de los diferentes proyectos normativos europeos en materia de fiscalidad, incorporando sus equipos de trabajo a los formados en los órganos centrales de la Secretaría de Estado de Hacienda en el Ministerio de Hacienda y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda).

El trabajo, extendido durante el segundo semestre de 2023, pone de manifiesto la importancia que muchos de los proyectos normativos europeos presentan respecto de los aspectos gestores y de control de cumplimiento del sistema fiscal por parte de las Administraciones tributarias. Por ello, la Agencia Tributaria ha formado parte activa de los equipos de trabajo sobre proyectos normativos europeos en materia de fiscalidad, tanto directa como indirecta, tales como los relacionados con las devoluciones de impuestos y certificados de residencia para sujetos no residentes, las medidas para disuadir del uso de sociedades pantalla sin actividad económica real, el nuevo marco de la fiscalidad sobre beneficios empresariales de los grandes grupos multinacionales o la adaptación de las reglas del IVA a la nueva economía digital. Teniendo esos proyectos en curso tanta relevancia, resulta aconsejable la continuación de la participación de la Agencia Tributaria en los trabajos relativos a las disposiciones que emanan de la Unión Europea.

II.3. MARCO DE ACTUACIÓN Y CONDICIONANTES

A. PERCEPCIÓN SOCIAL DEL FRAUDE

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 2022” del Instituto de Estudios Fiscales (IEF)¹, un 43% de los encuestados responde que el fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto.

¹ Instituto de Estudios Fiscales, Dirección de Estudios. (2023). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2022*.

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2023_07.pdf

El estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) “Opinión pública y política fiscal” de 2023² corrobora la existencia de una clara preocupación social por el fraude fiscal: un 37% considera que existe mucho fraude y un 51,6% que existe bastante.

Sin embargo, 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 62,4% 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 5,7%.

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 55,6% de los encuestados consideran insuficientes los esfuerzos que realiza la Administración frente al fraude (un 42,3% entiende que se realizan pocos esfuerzos y un 13,3% que muy pocos esfuerzos). Ello es compatible con que el 45,6% y el 41%, 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 3 sobre 4).

Lo que resulta especialmente preocupante es que un 10,8% de los ciudadanos consideren que el fraude es algo consustancial a los impuestos y todo el mundo tiende a ello, mientras que un 24,9% entiende que determinadas circunstancias de la vida de una persona o una empresa pueden justificar un cierto fraude para salir adelante. Sin embargo, un 64,2% considera que el fraude no se puede justificar en ningún caso.

Estas cifras continúan poniendo de manifiesto la necesidad de contar con una estrategia integral dirigida al fomento del cumplimiento voluntario, 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 de forma consciente y voluntaria no cumplen con sus obligaciones.

B. CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y MEDICIÓN DEL FRAUDE FISCAL

El cumplimiento voluntario es el principal factor a considerar en la aplicación del sistema tributario. 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

² Centro de Investigaciones Sociológicas. (2023). *Opinión Pública y Política Fiscal (XL)*. <https://cis.es/documents/d/cis/es3418marpdf>

con aquellas para, de forma indirecta, determinar si el cumplimiento tributario mejora en el tiempo, opción por la que ha optado la Agencia Tributaria y así se plasmó en el Plan Estratégico 2020-2023.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe advertir que la Agencia Tributaria realiza también el seguimiento de las iniciativas internacionales que miden el *tax gap* y otros indicadores relacionados, como puede 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 IVA³. 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 que aplica la Administración y los que aplican los contribuyentes, errores y situaciones de insolvencia.

En los tres últimos ejercicios de los que se dispone de datos, 2019, 2020 y 2021, se estima que la brecha fiscal en el IVA español se situaba en el 7,9%, en el 5,5% y en el 0,8%, respectivamente en los años citados, siendo en 2021 el tercer porcentaje más bajo, después de Países Bajos y Finlandia, entre los 27 Estados Miembros. Lo más destacable a estos efectos es, por un lado, la tendencia descendente que se aprecia y, por otro, el resultado por debajo de la media de la Unión Europea, cuyo porcentaje estimado alcanza el 5,3%. Todo ello, sin perjuicio de considerar que la evolución de las variables consideradas para el cálculo puede hacer que en el futuro el porcentaje estimado oscile al alza o a la baja.

Asimismo, la Agencia Tributaria participa en los grupos de trabajo impulsados por la *Tax Administration European Union Summit* (TADEUS) en la Unión Europea que se dirigen al establecimiento de una metodología para la evaluación del *tax gap* en el ámbito del IRPF, IS e IVA intracomunitario.

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 conjunto⁴ advirtiendo de sus limitaciones y de los riesgos que conlleva su uso con fines políticos o mediáticos.

³ El último publicado: Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Smietanka, A. (2023). *VAT gap in the EU: 2023 report*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/911698>

⁴ 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.

Así, Schneider, en un estudio realizado para el Parlamento Europeo⁵, estima el tamaño de la economía sumergida en España para 2022 en el 15,8% del PIB, por debajo de la media (no ponderada) para la Unión Europea y Reino Unido (17,3%), si bien, siguiendo la técnica del propio autor, una vez deflactada de aquellas actividades que no pueden ser fiscalmente emergibles, quedaría reducido al 10,5%, con una progresiva tendencia al decrecimiento, especialmente en los últimos años.

En cualquier caso, hay que señalar que los estudios sobre el *tax gap* o la economía sumergida tienen una utilidad relativa para la planificación a corto plazo de las actuaciones, si bien son de gran interés para la planificación estratégica, a pesar de que la medición solo es posible a posteriori, en ocasiones, con cierto retraso. Por ejemplo, en Estados Unidos el último estudio publicado sobre el *tax gap* en 2022 se refiere a los ejercicios 2014-2016⁶. Por este motivo, es excepcional que los países de nuestro entorno incluyan referencias a la reducción del *tax gap* en sus instrumentos de planificación.

En atención a todas las limitaciones expuestas y sin perjuicio del seguimiento de los estudios internacionales de referencia⁷, la Agencia Tributaria va a continuar centrando 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, sean más favorables 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.

C. DIRECCIÓN POR OBJETIVOS E INDICADORES DE RESULTADOS

El modelo de dirección por objetivos ha supuesto que tradicionalmente la forma de valorar la actuación de la Agencia Tributaria 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 diez años ha obtenido unos resultados excepcionales

⁵ European Parliament, Schneider and Aslani. (2022). *Taxation of Informal economy in the EU. Study requested by FISC Committee.*

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734007/IPOL_STU\(2022\)734007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734007/IPOL_STU(2022)734007_EN.pdf)

⁶ IRS, Research, Applied Analytics and Statistics. *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2014-2016.* (2022). <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1415.pdf>

⁷ 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. Igualmente, en la OCDE se ha puesto en marcha una nueva iniciativa (FTA Tax Gap Community of Interest), que pretende crear un foro de impulso al cálculo de los diferentes tax gap.

derivados de las actuaciones de control que han superado los 150.000 millones de euros.

Estos resultados ofrecen una cuantificación de las actividades de control de la Agencia Tributaria atendiendo a un criterio de caja, pero no deberían ser considerados como el principal factor que mida su desempeño. Tal y como quedó justificado en el propio Plan Estratégico 2020-2023, esta forma de seguimiento exclusivamente cuantitativa debe ser superada.

Así, algunas de las actividades cualitativamente más relevantes de la Inspección de los Tributos, como son las relacionadas con la investigación de las actividades delictivas de fraude organizado, financiero o sofisticado, no encuentran en la medición cuantitativa un reflejo de su enorme relevancia. Se trata de actuaciones realizadas conjuntamente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con el Ministerio Fiscal o los Juzgados y Tribunales, que sirven a menudo para desarticular redes de defraudación a gran escala y prevenir su reaparición, pero que no determinan liquidaciones tributarias propiamente dichas.

Algo similar sucede en las actuaciones especializadas en la lucha contra la economía sumergida, que incluyen el acceso a los locales de las empresas investigadas y producen un efecto ejemplificador en los colectivos defraudadores.

Por otro lado, nos encontramos con actuaciones de fiscalidad internacional, tendentes al gravamen de las multinacionales, que incluyen una visión completa de las políticas de precios de transferencia, tanto por medio de comprobaciones selectivas, como también por medio de acuerdos previos sobre precios de transferencia, y ajustes finales de esos precios de transferencia con las bases imponibles declaradas en otras jurisdicciones. Se trata de un exponente especialmente relevante de la denominada “Administración Fiscal Cooperativa”.

Además, se considera que sí deben ser objeto de atención y seguimiento específico los importes que se computan a efectos de la base de cálculo de la Agencia Tributaria. Tal y como se expone en el apartado V.4., la base de cálculo recoge, por una parte, los ingresos directos de las actuaciones de control y, por otra, las minoraciones de devoluciones, 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. Esta magnitud es relevante tanto por su relación con el sistema de financiación de la organización como porque refleja una parte muy significativa de la actividad de control de la misma.

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. Así, las actuaciones de la Agencia Tributaria se centrarán en actuaciones como la implantación de mejoras en la información y asistencia al ciudadano, los avances en la transparentación de la información o la potenciación de acciones preventivas, que se dirigen a incrementar el cumplimiento voluntario, limitando, por el contrario, las posibilidades de liquidación. Adicionalmente, en el ámbito de los Impuestos Medioambientales, la mejora en el grado de consecución de sus objetivos extrafiscales, ligados a la reducción del uso de los productos más contaminantes, puede también traducirse en una reducción de la recaudación y el fraude de este tipo de tributos.

D. RELACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CON LAS HACIENDAS FORALES

Especial relevancia para la Agencia Tributaria tiene la relación y la cooperación con las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades Autónomas y con las Administraciones tributarias forales de País Vasco y Navarra.

Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades Autónomas

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, 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. En relación con el Impuesto sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, solamente algunas Comunidades Autónomas han decidido asumir la gestión del mismo, por delegación del Estado.

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.

Los intercambios de información se realizan al amparo del acuerdo del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de 9 de abril de 2013, por el que se establecen las condiciones generales para el intercambio de información entre las Administraciones tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía en los supuestos contemplados en el artículo 95.1.b) de la Ley General Tributaria. Resulta relevante destacar que se está trabajando en la actualización de su contenido dado que la experiencia recabada estos últimos años hace necesaria su revisión, debido al notable incremento e intensificación tanto en los accesos mutuos a las bases de datos de la Agencia Tributaria y de las Administraciones tributarias autonómicas, como en los intercambios de información acordados para finalidades tributarias.

Además de lo anterior, se seguirán impulsando los intercambios de información más específicos, en el seno de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, sobre hechos, operaciones, valores, bienes o rentas con trascendencia tributaria, cuando resulten relevantes para la gestión tributaria de cualquiera de las Administraciones tributarias y, en particular, para la lucha contra el fraude fiscal, promoviéndose asimismo la planificación coordinada y la colaboración en la selección de los contribuyentes que vayan a ser objeto de actuaciones de control.

En 2023, a iniciativa de las Comunidades Autónomas de régimen común, y con la colaboración de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, se impulsó por parte de la Agencia Tributaria, que ejerce la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, la constitución, en el seno de dicho Consejo Superior, de un Foro de intercambio de mejores prácticas entre las Administraciones tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas. El 19 de abril de 2023 se celebró una primera reunión del Foro en la que se compartieron iniciativas y prácticas de interés para las Administraciones tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas relacionadas con la gestión de los tributos cedidos. A la vista de la valoración de esta iniciativa por parte de los asistentes, se pretende celebrar al menos un encuentro anual que sirva para compartir experiencias y mejores prácticas entre las Administraciones tributarias implicadas.

Finalmente, otra iniciativa en la que se está trabajando en el seno del Consejo Superior, con la participación directa de las Comunidades Autónomas, de la Agencia Tributaria y de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, es la creación de un espacio colaborativo en el que las Comunidades Autónomas y, en su caso, la Administración tributaria del Estado, puedan compartir información de interés en relación con la gestión de los tributos cedidos. Asimismo, a través de dicho espacio, se podrán intercambiar aclaraciones sobre novedades normativas o cuestiones de dudosa interpretación,

informar sobre criterios jurisprudenciales o impartir formación en determinadas materias, entre otras cuestiones, todo ello para la mejor gestión de los tributos cedidos. Para ello, se va a utilizar la herramienta informática Campus Virtual, ofrecida por el Instituto de Estudios Fiscales, en la medida en que la misma proporciona todas las utilidades que se precisan para los fines indicados, lo que va a facilitar una pronta puesta en funcionamiento de este espacio colaborativo.

Administraciones tributarias forales de País Vasco y Navarra

Tanto el Convenio Económico como el Concierto Económico suscritos por el Estado, respectivamente, con la Comunidad Foral de Navarra y con la Comunidad Autónoma del País Vasco (aprobados respectivamente por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y por la Ley 12/2002, de 23 de mayo) establecen como principios esenciales la coordinación, armonización y colaboración mutua entre el Estado y las Haciendas forales en la aplicación de sus respectivos regímenes tributarios.

En ejecución de dichos principios, la Agencia Tributaria y las Administraciones tributarias forales de Navarra y de los Territorios Históricos del País Vasco han continuado e intensificado la cooperación e intercambios de información con trascendencia tributaria, en orden a mejorar y coordinar los procedimientos de control y las relaciones entre dichas instituciones, con el objetivo de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y cerrar las posibles vías de fraude fiscal.

El correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes ante la Administración tributaria común y ante las Administraciones tributarias de las Diputaciones Forales del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra ha de ser aplicado bajo la premisa de un adecuado equilibrio de la gestión realizada por todas las Administraciones, que garantice que todos los contribuyentes son sometidos a un nivel de control de sus obligaciones tributarias equivalente y acorde con su capacidad económica, cualquiera que sea el lugar en que tengan fijado su domicilio fiscal.

Por otra parte, el Concierto y el Convenio Económicos atribuyen las competencias para la aplicación de los tributos concertados y convenidos a una u otra Administración tributaria estableciendo una serie de puntos de conexión, que determinan la competencia para la exacción de los tributos, la competencia inspectora y, en su caso, la normativa aplicable. En relación con la exacción de los tributos, la aplicación de los puntos de conexión puede determinar el ingreso en exclusiva ante una Administración tributaria o ante varias Administraciones.

En ocasiones, pueden surgir incidencias en la aplicación de estos puntos de conexión, que deriven en el ingreso de un tributo ante una Administración no competente, debiendo articularse instrumentos que permitan una solución ágil de las mismas, con base en los principios de colaboración y coordinación contemplados en los artículos 4 y 5 del Concierto y Convenio Económicos, respectivamente. El procedimiento de gestión

de remesas entre la Agencia Tributaria y las Haciendas forales se fundamenta en estos principios.

Con la finalidad de perfeccionar y agilizar el funcionamiento del procedimiento de gestión de remesas, la Agencia Tributaria va a trabajar en una adaptación de sus herramientas y aplicaciones informáticas, así como en la revisión de las instrucciones internas que han de seguir los distintos órganos gestores en la tramitación de estos procedimientos.

Todo ello en el contexto del actual proceso de revisión de los Acuerdos de 2006 firmados por las tres Administraciones tributarias sobre cambios de domicilio, ingresos en Administración no competente, control tributario, actas únicas, tramas de IVA y embargo de devoluciones.

III. EJES VERTEBRADORES DE LAS ACTUACIONES

Las líneas de actuación de la Agencia Tributaria para el período 2024-2027, con las que se pretende 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 en materia de asistencia al contribuyente, con la redefinición del modelo de información y asistencia y de actuaciones preventivas, 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. Por último, se incorpora como eje vertebrador de la actuación de la Agencia Tributaria el desarrollo de la estrategia y el modelo de comunicación institucional de aquella. Todas estas medidas serán 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, prevención del fraude fiscal, intensificación de las actuaciones de control sobre el fraude tributario y aduanero más complejo y estrategia de comunicación institucional.

A. ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE

A.1. Redefinición del modelo de información y asistencia integral

La excelencia en la atención al contribuyente constituye el principal reto de la Agencia Tributaria y es esencial para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras, optimizando el uso de los recursos necesarios para ese fin.

La Agencia Tributaria debe continuar avanzando hacia la prestación ágil y sencilla de los servicios a través de la Sede electrónica en Internet y mediante la incorporación de nuevas tecnologías disponibles (apps, chats, canales telefónicos y telemáticos, asistentes virtuales) para que los contribuyentes puedan realizar todos los trámites que requieran, en cualquier momento del día y sin necesidad de acudir personalmente a las

oficinas, apostando con ello por la multicanalidad. Para ello, manteniendo y reforzando la atención presencial en oficinas, se pretende ampliar de forma progresiva la oferta de servicios por vías no presenciales. De esta manera, la centralidad del modelo radica en el ciudadano, ofreciendo la posibilidad de elegir sobre la modalidad (presencial o no presencial) y el canal (asistente virtual, telefónico, cita telefónica, chat...) por el que desea realizar los trámites.

El modelo persigue alcanzar la omnicanalidad, entendida como un sistema que unifica todos los canales existentes, los homogeniza y los interconecta, de manera que el ciudadano recibe una asistencia igual, independientemente del canal elegido. Para conseguir el enfoque omnicanal se requiere la interconexión permanente entre los empleados que atienden los distintos canales, por lo que la formación, el conocimiento mutuo, la utilización de las mismas herramientas de apoyo, la comunicación permanente y el *feedback* de carácter ascendente constituyen puntos clave e irrenunciables para alcanzar el objetivo perseguido.

En lo que a canales específicos se refiere, la nueva aplicación de cita ampliará, para cada servicio, los posibles canales de atención, permitiendo al contribuyente que elija el que más se ajuste a sus necesidades. De este modo, la oferta de cita para cada servicio se dimensionará en función de la demanda que se produzca, consiguiendo así una cobertura de los servicios más eficiente, sin perjuicio de habilitar la posibilidad de ser atendido en nuestras oficinas sin concertar cita siempre que resulte posible. Se pretende ampliar progresivamente el canal telefónico para los servicios de cita más demandados. El desarrollo de la nueva aplicación de cita también incluirá la puesta en marcha de una cita especializada para profesionales tributarios, tal y como se detalla en el apartado III.A.6.

Durante este periodo se continuará con la mejora de las herramientas de asistencia virtual disponibles en la Sede electrónica, formadas por asistentes virtuales, informadores, buscador de actividades y sus obligaciones tributarias, localizadores de operaciones sujetas al IVA, calculadoras y ayudas para la cumplimentación de determinados modelos. Estas herramientas de asistencia virtual, a su vez, están integradas con determinados servicios de asistencia, tales como manuales prácticos, formularios de ayuda para la cumplimentación de modelos, cartas informativas, servicio INFORMA+ para solicitudes de información tributaria, y conectadas con los trámites sobre los que informa, así como con chats de asistencia, ampliándose la integración con otros servicios.

Asimismo, en relación con los canales existentes para la solicitud de información tributaria, se ampliarán las materias susceptibles de presentación por internet a través del servicio INFORMA+, en particular en relación con el IRPF, facilitando así la agilización de los procedimientos y la unificación de criterios. Actualmente, este servicio permite la presentación por internet de solicitudes de información tributaria de IVA, SII y

Censos. El impulso del servicio INFORMA+ se encuentra alineado con el proyecto de creación de la Base Única de Conocimiento tributario, que se menciona en el apartado VI.3 y que supone la integración tanto de la doctrina reiterada que establezca el Tribunal Económico-Administrativo Central, como de las consultas de la Dirección General de Tributos, junto a los criterios interpretativos existentes en la Agencia Tributaria, con la finalidad de ofrecer el criterio vigente de la Administración tributaria en cada momento.

Por lo que se refiere a los medios de pago, se entiende necesario que la Administración tributaria habilite, además de los medios de pago tradicionales, otros medios más actuales acordes con la demanda y el uso social, tales como tarjetas de crédito o débito y Bizum, así como habilitar las domiciliaciones en entidades no colaboradoras de la zona SEPA.

El pago por transferencia lleva aparejado para la Agencia Tributaria dificultades y tareas adicionales, dada la limitada y escasa información que acompaña a los ingresos recibidos por esta vía. La habilitación de un canal de asistencia vía chat permitirá atender las dudas existentes, asegurando que la transferencia incluye todos los datos para la correcta identificación de la deuda satisfecha.

A.2. Censo de contribuyentes, censos web y reingeniería del censo

Disponer de un censo de obligados tributarios exacto y actualizado, y especialmente en relación con los empresarios, profesionales y retenedores, que permita conocer con exactitud las actividades desarrolladas y las obligaciones tributarias que derivan de estas, es esencial para el correcto desarrollo de las actuaciones de la Agencia Tributaria. En este sentido, en el ámbito de las actuaciones de control censal, resulta de especial importancia contar con una adecuada identificación de las entidades realmente activas, ya que dentro del colectivo societario existe una parte muy significativa constituida por sociedades inactivas o con escasa o nula actividad.

La OCDE considera que estas personas jurídicas inactivas resultan potencialmente ocultadoras de la verdadera titularidad de bienes y derechos, en España o en otras jurisdicciones, y afectan con ello la transparencia de nuestro sistema en el conocimiento y comunicación del beneficiario efectivo o titular real de bienes y derechos.

Por ello, se considera necesario avanzar en el control del cumplimiento de las obligaciones de presentación de la declaración del Impuesto sobre Sociedades de las entidades no mercantiles.

Asimismo, está previsto desarrollar un servicio que permitirá asistir al contribuyente en el alta de actividades y obligaciones en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, así como en el mantenimiento de las mismas (Censos web). Se trata de un proceso guiado que, mediante la realización de preguntas, permite la autocumplimentación y presentación del modelo 036. Además, se creará un asistente virtual censal que permitirá resolver de forma interactiva y en lenguaje natural todas las

preguntas y dudas relacionadas con la temática censal, conectado a su vez con los trámites sobre los que informa, así como con un chat de asistencia y el servicio INFORMA+.

Paralelamente a la implantación de esta nueva herramienta, se está llevando a cabo la migración al nuevo entorno tecnológico y la reingeniería del censo y sus múltiples aplicaciones asociadas. La migración tecnológica permite estar más preparados ante cambios tecnológicos externos, facilita el mantenimiento de las aplicaciones y hace que puedan crecer funcionalmente de forma más ágil, flexible y consistente. La revisión y rediseño del censo permitirán racionalizar, optimizar y modernizar tanto el censo como sus aplicaciones asociadas, que han evolucionado y crecido con las limitaciones impuestas por los distintos entornos a los que se han tenido que adaptar.

A.3. Asistencia a no residentes

Más de 500.000 contribuyentes presentan cada año la declaración del Impuesto sobre la Renta de No Residentes sin establecimiento permanente, modelo 210. Estos contribuyentes actualmente no tienen acceso a los mismos servicios de asistencia que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En los últimos cuatro años, la Agencia Tributaria ha aplicado de forma progresiva al Impuesto sobre Sociedades los servicios de asistencia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Para el periodo 2024-2027, la Agencia Tributaria quiere aplicar el mismo esquema a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de No Residentes sin establecimiento permanente, facilitando datos fiscales a no residentes, de forma progresiva, a través del formulario web del modelo 210, generando un borrador del mismo para su presentación.

Como complemento de la asistencia señalada en el párrafo anterior, se trabajará en el desarrollo e implementación de un Informador de Renta de No Residentes, para contribuyentes que obtengan rentas en territorio español sin mediación de establecimiento permanente, que permitirá obtener información sobre las diferentes cuestiones que plantea este impuesto y la aplicación de la normativa vigente. También permitirá resolver las dudas que se planteen en la cumplimentación de la declaración del impuesto. Al igual que el resto de herramientas de asistencia, y en este caso con más motivo, se habilitará la posibilidad de preguntar y responder en inglés.

También está prevista la habilitación de canales de información y asistencia adecuados para prestar el servicio a deudores residentes en el extranjero (chat o línea de teléfono internacional, el cual se haría constar únicamente en las peticiones de cobro a otros Estados). Ello permitiría que ningún deudor tuviese limitación en el acceso a información y asistencia por el mero hecho de residir fuera del territorio nacional.

A.4. Implantación del proyecto de autoliquidaciones rectificativas

Continuando con el proceso de automatización de las rectificaciones de los errores cometidos en autoliquidaciones, en el período 2024-2027 se producirá previsiblemente la puesta en marcha de la figura de las autoliquidaciones rectificativas, que facilitarán a los obligados tributarios un cauce más sencillo para subsanar aquellos errores que les perjudican en la presentación de autoliquidaciones y que permitirán a la Administración la implementación de mayores automatismos, lo que redundará, en último término, en una mayor celeridad en la corrección de los errores.

La figura de las autoliquidaciones rectificativas sustituye al procedimiento de rectificación de autoliquidaciones en aquellos tributos en que así se prevea, tratándose la rectificativa como si fuera una autoliquidación sustitutiva de la previamente presentada, con los efectos de generar una mayor devolución tributaria o un menor ingreso y no producir efectos preclusivos.

Una vez se aprueben los necesarios cambios normativos, la puesta en marcha de la nueva figura se realizará de forma progresiva en los principales tributos gestionados por la Agencia Tributaria: IVA, Impuesto sobre Sociedades e IRPF, así como Impuestos Especiales e Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero.

A.5. Continuación de la simplificación del lenguaje administrativo

Uno de los objetivos de la Agencia Tributaria es continuar mejorando la comprensión de sus comunicaciones a los contribuyentes, de manera que, utilizando distintas vías, estos puedan tener un conocimiento claro de las cuestiones que se les plantean para que puedan decidir cómo deben proceder.

Así, en el marco de este proyecto iniciado durante el año 2023, se introducirán mejoras y se simplificará, en lo posible y progresivamente, el literal utilizado en las comunicaciones más habituales con los administrados, de manera que estas sean más comprensibles y sencillas para sus destinatarios. Los tratamientos de simplificación pueden consistir también en la reducción de la sobrecarga de información, la diferenciación visual de la información más relevante o el rediseño de la forma en que se muestra la información.

No obstante, es importante tener en cuenta que los documentos administrativos generados por la Agencia son de carácter jurídico, por lo que el lenguaje empleado tiene el límite de la corrección de los conceptos jurídicos utilizados. Para intentar superar este límite, esta simplificación irá unida al desarrollo y la puesta en producción de formularios y asistentes virtuales o informadores que faciliten al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos mediante explicaciones con un lenguaje más coloquial.

A.6. Cita especializada para profesionales tributarios

Uno de los compromisos asumidos por la Agencia Tributaria en el Código de Buenas Prácticas de Profesionales Tributarios, aprobado en el seno del Foro de Asociaciones y Colegios de Profesionales Tributarios, es el de singularizar y personalizar la atención a los intermediarios fiscales adheridos a dicho Código, mejorando las funcionalidades de la aplicación de cita. Además, la Agencia Tributaria se compromete, en el marco de los procedimientos en los que el intermediario fiscal ponga de manifiesto su condición de persona adherida al Código de Buenas Prácticas de Profesionales Tributarios, así como su voluntad de agilizar la tramitación del procedimiento y reducir la litigiosidad, a facilitarle, lo antes posible, el conocimiento de los hechos susceptibles de regularización. Asimismo, y siempre que las circunstancias lo justifiquen, también se compromete a facilitar la celebración de reuniones tendentes a poner de manifiesto y aclarar cuestiones de relevancia que se hubieran podido suscitar en el seno del procedimiento.

Para cumplir con estos compromisos, se ofrecerá el servicio de cita especializada para profesionales tributarios adheridos al Código de Buenas Prácticas, que mejorará la atención a este colectivo permitiéndole una asistencia más personalizada.

B. ACTUACIONES PREVENTIVAS

B.1. Suministro de información en el marco nacional e internacional

En el entorno global y digital en el que los ciudadanos y las empresas actúan, la información internacional está llamada a ser uno de los principales activos de la Agencia Tributaria. En este sentido, la agenda fiscal internacional está marcada por una decidida apuesta por la cooperación multilateral, que ha permitido elevar la transparencia fiscal a niveles desconocidos años atrás, tanto dentro de la Unión Europea como en el marco OCDE/G20, a través del Marco Inclusivo BEPS y del Foro Global para la Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (a fecha actual, con más de 135 miembros).

La experiencia en intercambios automáticos permitirá a la Agencia Tributaria aprovechar sinergias entre los distintos intercambios de información internacional existentes y los nuevos intercambios que se avecinan en estos próximos años: las plataformas de e-commerce, los flujos transfronterizos del sistema electrónico central de información sobre pagos, el intercambio de información de criptoactivos, así como la incorporación del dinero electrónico al estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (CRS), entre otros.

En este periodo se impulsarán y tramitarán las modificaciones normativas necesarias para que las declaraciones informativas financieras incluyan a las nuevas entidades y medios de pago que operan en España, con independencia de que estén establecidas en el territorio o no. Igualmente se trabajará en la modificación del diseño de estas

declaraciones informativas para actualizar y ampliar su contenido, destacando la inclusión en la información a suministrar la identificación del “titular real”, y para ampliar la frecuencia de presentación.

Por último, se finalizará la tramitación normativa para modificar los modelos que incluyen información de rendimientos de capital mobiliario de no residentes, lo que permitirá mejorar la trazabilidad de la información a través de la cadena de pagos de los dividendos.

B.2. Intensificación de las campañas preventivas y fomento del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias

Con la finalidad de fomentar el cumplimiento voluntario, resulta conveniente avanzar en el uso del enfoque *Behavioural insights*, para incentivar el cumplimiento mediante el diseño de campañas específicamente orientadas a la prevención de incumplimientos tributarios.

El planteamiento pasa por sistematizar la utilización de estas técnicas desde la óptica de las comunicaciones con los contribuyentes y también de las aplicaciones informáticas de la Agencia. Se pretende así consolidar nuevas técnicas de trabajo, más eficientes y menos gravosas para el contribuyente, favoreciendo que sean sus propias decisiones voluntarias, adoptadas con la debida información, las que determinen la mejora del cumplimiento fiscal.

Así, se realizarán campañas informativas sobre la obligación de presentar determinados modelos tributarios, con carácter previo al inicio del periodo voluntario de presentación del modelo, o durante el propio periodo, en relación con aquellos contribuyentes para los que se entienda que existe una mayor probabilidad de que no presenten estos modelos en plazo, tales como aquellas personas que se incorporan por primera vez al mercado laboral y es el primer ejercicio en el que resultan obligados a la presentación de la declaración de IRPF.

Este tipo de campañas preventivas no se limitarán a la obligación de presentación del modelo de declaración, sino que también afectarán al contenido del propio modelo, recordando, por ejemplo, a los contribuyentes las discrepancias entre los datos fiscales que se ponen a su disposición y lo declarado, para que, en su caso, puedan corregirlas durante el periodo voluntario.

B.3. Implantación paquete ViDA (*VAT in the Digital Age*)

Está prevista la aprobación de una modificación de la Directiva 2006/112/CE (Directiva IVA) como consecuencia del conocido como proyecto ViDA (*VAT in the Digital Age*). Dicha modificación establece un régimen obligatorio de declaración fiscal de facturas y de facturación electrónica en las operaciones intracomunitarias, siguiendo para ello el estándar relativo a la facturación electrónica en la contratación pública.

El proyecto abarca tres temas diferenciados:

- Factura electrónica y DRR (*Digital Reporting Requirements*): la finalidad es mejorar la lucha contra el fraude intracomunitario mediante el uso de las nuevas tecnologías en la obligación de informar respecto de las transacciones intracomunitarias entre empresas; se generaliza en una primera fase la factura electrónica en operaciones intracomunitarias entre empresas.
- Economía de las plataformas: busca reducir distorsiones en la competencia en el sector de alojamiento de corta estancia y en el sector del transporte de pasajeros mediante el incremento del protagonismo de las plataformas en la exacción del IVA en estos dos sectores, aumentando las obligaciones recaudadoras de las plataformas.
- Ampliación de ventanilla única (*SVR-Single VAT Registration*): el objetivo de esta parte es reducir las obligaciones de registro de los operadores en Estados miembros donde realizan ventas sin estar establecidos.

B.4. Desarrollo de aplicaciones para la inalterabilidad, legibilidad e intercambio potencial de registros de facturación

La Agencia Tributaria ha venido desplegando sus esfuerzos en la aprobación de un desarrollo reglamentario que permita hacer reales los principios de integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros de facturación a los que se refiere la Ley General Tributaria en el artículo 29.2.j), lo que se ha plasmado en el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. Este Reglamento tiene una doble finalidad: se dirige a mejorar la calidad de la asistencia en materia de IVA e Impuestos directos de PYMES y autónomos, al tiempo de evitar el uso del *software* de ocultación de ventas.

La norma fundamenta la seguridad de los sistemas de facturación en la generación obligatoria de un “fichero de alta de factura” por cada una de las facturas que se emitan, con una estructura simplificada y ciertos elementos de seguridad que le confieren la inalterabilidad y la trazabilidad perseguida. A su vez, permite alternativamente al contribuyente, bien que sea el propio sistema informático del empresario el que custodie los registros de facturación de forma inalterable, o bien, que dichos registros sean remitidos, inmediatamente después de producidos, a la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, la cual se encargará desde ese momento de su custodia inalterable.

Esta segunda modalidad, denominada Veri*factu, tiene como su principal virtud servir de antecedente a lo que podríamos considerar un elemento de cierre al sistema de

reporte de facturas obligatorio, en combinación con el Suministro Inmediato de Información.

Las mencionadas obligaciones de reporte fiscal entran así en relación con el proyecto ViDA anteriormente mencionado.

Por último, no puede dejar de mencionarse la importancia de estos sistemas, y en particular la remisión de la información de las facturas, para avanzar en la puesta a disposición de borradores en las principales figuras impositivas, facilitando así el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

B.5. Renovación de las actuaciones preventivas de recaudación

Se pretende integrar el análisis de riesgos que se desarrolla en la Agencia Tributaria, para una coordinación más eficiente y orientada a aquellos casos que requieran una especial atención.

Para ello, se intensificarán las actuaciones de colaboración entre áreas, a través del análisis de riesgo recaudatorio, y se mejorarán y agilizarán las actuaciones de colaboración que permitan una anticipación de actuaciones y el aseguramiento de las deudas afloradas en los procedimientos de comprobación. Ello supone una modernización en el Protocolo de Actuaciones coordinadas con las áreas liquidadoras de la Agencia Tributaria y el mejor y más ágil intercambio de información entre las áreas implicadas.

Este mismo enfoque tendrá también aplicación para el aseguramiento y cobro de las Liquidaciones Vinculadas a Delito.

B.6. Cumplimiento cooperativo

Los más importantes desarrollos de fiscalidad internacional que se han producido en los últimos años, y que se han centrado en combatir la planificación fiscal agresiva, ponen de manifiesto una serie de tendencias que aconsejan revisar las estrategias de las Administraciones tributarias con respecto a los grupos multinacionales. Entre estas tendencias destacan:

- La proliferación, a nivel global, de medidas normativas antiabuso de todo orden.
- La ingente cantidad de nueva información internacional que se intercambia automáticamente entre las Administraciones tributarias.
- Las mayores exigencias de transparencia impuestas a los citados grupos.
- Las iniciativas sobre responsabilidad social corporativa adoptadas.

El Foro de Grandes Empresas se constituyó hace más de 14 años y se dirigió al impulso de la relación cooperativa. Uno de los avances más significativos en el ámbito del Foro fue la aprobación de un Código de Buenas Prácticas Tributarias, de libre adhesión, y,

en desarrollo del mismo, la adopción del denominado “Informe de Transparencia”, de presentación voluntaria y mediante el cual las entidades adheridas al Código pueden facilitar información sobre su situación y estrategia fiscal a la Administración, permitiendo a esta tener un conocimiento temprano de la política fiscal y de gestión de riesgos fiscales de las empresas. Estos son también los objetivos que se pretenden alcanzar con la aportación de documentación sobre operaciones vinculadas que, a partir de 2024, podrán presentar las entidades adheridas al Código.

No obstante, el tiempo transcurrido desde su puesta en marcha aconseja impulsar nuevas actuaciones dirigidas a fomentar el empleo de los mecanismos de prevención y de resolución de litigios previstos en el modelo. Igualmente, resulta preciso evaluar posibles mecanismos de renovación de los elementos de participación en el modelo, así como estudiar una posible diferenciación entre entidades cumplidoras de sus obligaciones según el modelo de relación cooperativa y aquellas que se hallan integradas en el mismo por motivos meramente reputacionales. Así, se pretende trabajar en una posible evolución del modelo de relación cooperativa en la que se dé un distinto tratamiento y consecuencias a los Informes de Transparencia en función de su contenido y utilidad. Por último, se trabajará en mejorar la formación de los funcionarios de la Administración tributaria en relación con el modelo.

La relación cooperativa también se desarrolla a través del Foro de Asociaciones y Colegios de Profesionales Tributarios, colaboradores cualificados de la Agencia Tributaria en la gestión de los tributos, pues facilitan a los contribuyentes el conocimiento y comprensión de sus obligaciones fiscales, ayudando a su cumplimiento. Será preciso avanzar en el desarrollo del Código de Buenas Prácticas adoptado en el mismo, por ejemplo, con el desarrollo de la cita para profesionales tributarios, a la que se ha hecho referencia en el apartado A.6. anterior.

También se seguirá impulsando la relación cooperativa en los Foros de Pequeñas y Medianas Empresas y de Federaciones y Asociaciones de Trabajadores Autónomos, en los que el objetivo es aprobar igualmente Códigos de Buenas Prácticas.

A partir de las experiencias existentes en los distintos foros de relación cooperativa, se ha considerado conveniente extender progresivamente este modelo a la empresa pública y a la Administración Institucional del Estado. Se ha constituido así en 2023 el Foro de Empresas, Instituciones y Entidades Públicas, el cual permitirá canalizar y estrechar relaciones con la Agencia Tributaria, facilitando mutuamente el ejercicio de las respectivas funciones. Uno de los objetivos de este Foro será igualmente la adopción de un Código de Buenas Prácticas Tributarias.

B.7. Agilizar las devoluciones de IRPF: autocorrección de pequeños errores

La experiencia acumulada en las sucesivas campañas de presentación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha puesto de manifiesto que algunos

contribuyentes presentan la declaración con resultado a devolver incurriendo en errores de escasa entidad cuya corrección supondría una menor devolución de la solicitada inicialmente, pero que hasta su subsanación provocan una demora en la tramitación de la misma.

Por ello, está previsto desarrollar un sistema que facilite la corrección voluntaria de pequeños errores cometidos en la presentación de la declaración del IRPF, que de otro modo probablemente serían objeto de corrección por la Administración mediante el inicio de un procedimiento de comprobación. Para ello se pondrá a disposición de determinados contribuyentes un borrador de declaración complementaria con las incidencias subsanadas, de tal manera que pueda corregirlas el propio contribuyente, si lo estima pertinente, antes de la actuación de la Administración.

C. CONTROL DEL FRAUDE

C.1. Reorientación del modelo de control

La Agencia Tributaria dispone de órganos con competencias para el control tributario tanto en el área de Gestión como en la de Inspección, sin perjuicio de las competencias materiales específicas que corresponden a Aduanas e Impuestos Especiales y a Recaudación en sus respectivos ámbitos. Las dos áreas citadas inicialmente convergen sobre un importante colectivo de contribuyentes, para lo cual utilizan procedimientos que no siendo iguales comparten información y, en cierto modo, facultades.

Ello exige el refuerzo de las correspondientes relaciones de coordinación con el objetivo, por un lado, de optimizar sus recursos y, por el otro, de evitar la doble confluencia o la falta de control en relación con los obligados tributarios.

Con esta finalidad, se ha creado un Comité de Segmentación, Análisis y Gestión de Riesgos Tributarios que tiene como funciones la definición y propuesta del Mapa de riesgos tributarios para cada tributo, prestación patrimonial de carácter público u obligación tributaria respecto de las que las respectivas áreas tengan competencia, y la decisión sobre los mecanismos de prevención y los procedimientos de control más eficaces para atajar cada uno de los riesgos tributarios.

La coordinación de la planificación a través de este Comité permitirá avanzar hacia un modelo unificado de prevención y control en el que los diferentes mecanismos sean fases de un mismo proceso de reducción de los riesgos tributarios, de tal manera que, para una determinada contingencia tributaria, se definan los diferentes mecanismos a utilizar en los diferentes momentos en los que se pueden realizar acciones para minimizarlo, desde el momento en que se realiza el hecho económico, se declara el hecho imponible o con posterioridad a su autoliquidación.

Así, las actuaciones a realizar pueden ir desde la regularización de los datos censales, la asistencia previa a la presentación de autoliquidaciones, la oferta de datos fiscales

puestos a disposición de los declarantes, las campañas de cartas en las que se transparenten riesgos de cumplimiento evaluados por la Agencia Tributaria, los requerimientos, las visitas a locales, y solo en última instancia las comprobaciones gestoras o inspectoras.

En este contexto es necesario potenciar herramientas analíticas de contingencias fiscales y desarrollar herramientas que permitan la coordinación y seguimiento de los contribuyentes previos a la decisión sobre la comprobación de la situación tributaria, ya sea por los órganos de Gestión o de Inspección.

C.2. Refuerzo del control sobre actividades económicas y actuaciones complejas en el área de Gestión: mayores competencias de revisión

En los próximos años se incrementará la intensidad de las actuaciones de control en relación con distintos colectivos de contribuyentes, en particular respecto de aquellos que desarrollan actividades económicas y presenten un mayor riesgo fiscal, al objeto de mantener a lo largo del tiempo un grado de control análogo en los distintos sectores o conjuntos de obligados tributarios.

En este sentido, se aumentará el número de las actuaciones realizadas por el área de Gestión tributaria mediante el uso del procedimiento de comprobación limitada, especialmente en relación con el control del IRPF actividades económicas, IVA e Impuesto sobre Sociedades, lo que además resulta acorde con la reciente modificación de la Ley General Tributaria, realizada por la Ley 13/2023, de 24 de mayo, que conlleva un incremento de las facultades para poder realizar con dicho procedimiento comprobaciones que antes de la modificación obligaban a la tramitación de un procedimiento inspector. Estas comprobaciones se llevarán a cabo por unidades especializadas en el control de actividades económicas que tendrán carácter regional.

Todo ello, se desarrollará de manera coordinada y de acuerdo con las pautas establecidas en el seno de Comité de Segmentación, Análisis y Gestión de Riesgos Tributarios.

C.3. Refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal en el área de Inspección

En la lucha contra el fraude fiscal, los equipos y unidades integrados funcionalmente en el área de Inspección Financiera y Tributaria desarrollan el conjunto de actuaciones de comprobación previstas en el Plan General de Control Tributario y Aduanero. Los tributos internos son objeto de especial atención de cara a incrementar la eficacia de la Administración y bajo la pauta de intentar reducir la conflictividad existente en la materia.

Junto a materias tradicionales como la lucha contra la simulación de la residencia fiscal, el uso abusivo de la personalidad jurídica, la correcta aplicación del régimen de fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de valores, así como el control de los

contribuyentes de alta capacidad económica, es preciso intensificar y abordar otros ámbitos con riesgos fiscales.

Por ello, la economía sumergida constituye un nicho habitual de fraude que requiere que desde la Inspección se continúe actuando en relación con contribuyentes que no admiten pagos por medios bancarios, en particular, cuando sus rentas se obtienen de entregas de bienes o prestaciones de servicios directamente realizados al consumidor final. En la medida en que exista falta de control en las formas de pago, o cuando los signos externos de riqueza, patrimonio, rentabilidad o información financiera sean incoherentes o inconsistentes con respecto a las rentas declaradas, es preciso impulsar la operativa de comprobación de la Inspección.

Junto a las tradicionales comprobaciones inspectoras, se han abierto en los últimos años nuevas vías de trabajo que, ya sea mediante las visitas de carácter censal a las sedes de las actividades económicas, ya sea mediante las comunicaciones dirigidas a los contribuyentes que presenten datos inconsistentes en sus declaraciones, tienen como objetivo estratégico común que los propios contribuyentes mejoren de modo voluntario su contribución de acuerdo con su capacidad económica real. El objetivo final es conseguir un efecto preventivo o inductor que llegue más allá del impacto recaudatorio directo de las actuaciones de comprobación.

El marco normativo actual permitirá sin duda un mejor encaje en el conjunto de la planificación inspectora de las Unidades de Comprobación Abreviada, que realizarán en los próximos años un esfuerzo para incrementar la agilidad de las actuaciones inspectoras y llegar a un mayor número de obligados tributarios, actuar sobre aquellos contribuyentes que por su tamaño hayan tenido una menor presencia de la Inspección y culminar la reordenación del papel de los distintos componentes de los equipos y unidades del área de Inspección.

C.4. Grupos de consolidación fiscal: refuerzo del control y herramientas de asistencia

Uno de los colectivos respecto del cual resulta más determinante la labor de control desarrollada es, sin duda, el de los grupos que tributan bajo el régimen de consolidación fiscal del Impuesto sobre Sociedades. Dicha labor de control es esencial si se tiene en cuenta que un colectivo muy reducido, formado por aproximadamente 50.000 entidades (apenas un 3 por 100 de las entidades que conforman el censo del impuesto), representa alrededor del 30 por 100 de las principales magnitudes del Impuesto sobre Sociedades.

En este marco, resulta imprescindible seguir intensificando el control a desarrollar sobre este importantísimo colectivo de contribuyentes, planificando adecuadamente el equilibrio entre las actuaciones de control desarrolladas mediante el procedimiento

inspector con el campo de actuación propio de las Unidades de Gestión de Grandes Empresas.

Esta labor de control y supervisión precisa continuar con el desarrollo de los procesos y herramientas de liquidación del Impuesto y de control de los créditos tributarios, integrados en las labores de asistencia prestadas por el nuevo modelo de trabajo. Se establece como objetivo fundamental en el Impuesto sobre Sociedades y, en particular, en los grupos fiscales, el desarrollo de una herramienta de control de los créditos tributarios pendientes que tenga en cuenta los generados y aplicados por los contribuyentes en sus declaraciones y los derivados de las regularizaciones realizadas en cualquier momento y por cualquiera de las áreas, incluyendo las derivadas de ejecuciones de fallos y sentencias. El proyecto arranca con el objetivo de consolidar la información individual declarada por un contribuyente respecto de los créditos tributarios pendientes en un ejercicio en el que se han efectuado actuaciones de comprobación o bien se han producido modificaciones en sus cuantías mediante nuevas declaraciones del obligado tributario. Una vez que se consiga incorporar esta información tanto a nivel de declaraciones individuales como de los grupos fiscales, se realizarán análisis de todos los créditos tributarios pendientes, teniendo en cuenta, no solo el último ejercicio declarado, sino todos los ejercicios afectados desde la generación del mismo hasta su aplicación. De esta forma se garantizará una adecuada asistencia al contribuyente, indicando los créditos fiscales que se puede aplicar en una determinada declaración tributaria en un ejercicio concreto.

C.5. Gestión y control extensivo de las Grandes Empresas

La gestión y el control gestor de las Grandes Empresas mejorará su eficiencia mediante la constitución de una Unidad Nacional de apoyo a los equipos que desarrollan actualmente dicha gestión y control y que supondrá apostar por la especialización de la asistencia y la concentración de la tramitación de procedimientos, actualmente dispersos en todo el territorio nacional, incrementando la eficiencia y liberando recursos. Todo ello se implantará sin perjuicio del respeto al vigente reparto de competencias para la emisión de actos administrativo-tributarios resultantes.

De la misma forma se desarrollarán campañas de mejora de la calidad de las declaraciones informativas con mayor impacto en la gestión de los impuestos que afectan a los empresarios, así como de la información censal de los mismos, anticipando la asistencia a un momento previo a la presentación, desarrollando campañas de cartas informativas o de requerimientos de subsanación de datos. En estos casos se instará a los contribuyentes para que directamente corrijan sus declaraciones.

C.6. Refuerzo de la actividad de investigación

El refuerzo de la actividad investigadora se centrará en distintos aspectos principales y complementarios entre sí.

Resulta necesario destacar, en primer lugar, la importancia de la información de la que dispone la Agencia Tributaria. En los próximos años se afrontará el reto de integrar en sus sistemas los datos obtenidos a partir de los nuevos intercambios de información internacionales, lo que ampliará las posibilidades de análisis temprano de riesgos. Por otro lado, no es de menor importancia asegurar que la información que se envía al exterior es completa y de calidad. Para ello, resulta esencial potenciar las labores de asistencia, prevención y control en relación con las declaraciones informativas, reforzando la cooperación con los intermediarios, los proveedores de servicios de pagos o los grupos multinacionales, entre otros. Por último, es preciso definir un modelo de medición de los resultados de cooperación internacional que debe incluir, tanto la información recibida, como la calidad de la que se envía al exterior.

En segundo lugar, se ha de resaltar la importancia de la presencia inspectora en sede de los obligados tributarios, puesto que la investigación está íntimamente relacionada con la misma. Bajo esa premisa, resulta conveniente abordar un relanzamiento y refuerzo de la presencia inspectora en sede de los obligados tributarios de cara al cuatrienio 2024-2027, tomando en consideración los condicionantes que plantean la nueva situación jurídica y tecnológica.

Para el citado periodo, la estrategia de la Agencia Tributaria pasa por reforzar el auxilio y coordinación existentes para mejorar las técnicas jurídicas de trabajo y para dar el necesario apoyo técnico y fáctico. En lo que al entorno informático para el análisis forense centralizado se refiere, en los próximos años se seguirá potenciando la mejora y evolución del mismo. El objetivo es poder dotar a las Unidades de Auditoría Informática de medios corporativos con los que realizar el análisis de documentación y aplicaciones que hasta el momento se vienen analizando de forma local.

Asimismo, se evolucionará el entorno informático para implantar herramientas especializadas en el análisis de determinados dispositivos, lo que permitirá centralizar los medios, racionalizar el uso de *hardware* y *software* locales a las Unidades de Auditoría Informática y estandarizar los métodos de trabajo y las herramientas utilizadas para mantener la necesaria protección de los datos y facilitar el trabajo remoto.

En el área de Aduanas e Impuestos Especiales las medidas tendentes al fomento del cumplimiento voluntario deben ser completadas con un refuerzo de las actividades de investigación, tanto en el ámbito estrictamente tributario como en el de otras obligaciones en las que la normativa de la Unión Europea prevé la intervención de la aduana, como pueden ser la que establece controles sanitarios, de seguridad de los productos, requerimientos medioambientales o las medidas de prohibición sobre determinados productos o consecuencia de sanciones internacionales

En este contexto, entre otras acciones de refuerzo de la investigación, se pueden destacar las siguientes:

- La personación en las empresas, que se configura como elemento esencial en el control del fraude complejo, especialmente en aquellos ámbitos de difícil comprobación, como, a título de ejemplo, los sectores afectados por medidas de política comercial establecida por la Unión Europea o las redes organizadas de defraudación a los Impuestos Especiales.
- La explotación masiva de la información a través del uso intensivo de las tecnologías más avanzadas en el proceso de datos. La ambiciosa propuesta de reforma aduanera presentada por la Comisión tiene como uno de sus pilares esenciales la creación de una gran plataforma de datos o *Data Hub* a partir de la cual se desarrollarán los procedimientos necesarios para la importación, exportación y demás operaciones con las mercancías objeto de comercio internacional, introduciendo también importantes novedades en el campo del análisis de riesgos. La cooperación internacional será, por tanto, un elemento clave en la estrategia de control en materia aduanera y de Impuestos Especiales y Medioambientales en los próximos años. En particular, en el ámbito aduanero, para disminuir el riesgo de vulneración de las sanciones internacionales o de las medidas de política comercial en forma de derechos antidumping. En el ámbito de los Impuestos Especiales de Fabricación, el refuerzo de los controles multilaterales ha de constituir el pilar fundamental de la lucha contra el fraude. Y en el ámbito de los Impuestos Medioambientales, no armonizados a nivel europeo y sobre los que no existen instrumentos legales de cooperación específicos, se hace necesario explotar las posibilidades de cooperación con otros Estados Miembros que respecto a los impuestos no armonizados ofrece el Convenio Nápoles II.
- Refuerzo de la participación en las distintas acciones auspiciadas por la plataforma para la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia, en la medida en que las mismas guarden relación con las competencias propias de la Agencia Tributaria.

C.7. Fiscalidad directa internacional

En los últimos años, se ha desarrollado una estrategia de actuación sobre los precios de transferencia, denominada Estrategia 360º, que pone en relación las diversas actividades que la Agencia Tributaria realiza en este terreno, dotándolas de la necesaria unidad. La estrategia 360º pretende que los distintos procedimientos en materia de Fiscalidad Internacional (Acuerdos Previos de Valoración, Comprobaciones Inspectoras y Procedimientos Amistosos), que se refieren a los precios de transferencia de un contribuyente concreto, se interrelacionen, es decir, que no se contemplen como procedimientos aislados, sino que ofrezcan a las multinacionales un marco completo que regule sus relaciones con la Agencia Tributaria a largo plazo, proporcionando una mayor certeza jurídico-tributaria a su actividad en España. Se trata de un marco de referencia que guiará todas las actuaciones de la Agencia Tributaria en la materia.

Por lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de No Residentes, se diseñará una estrategia común tendente a la configuración de un sistema completo de gestión y control de esta figura tributaria, que aborde los distintos aspectos que inciden en su aplicación. El desarrollo de las aplicaciones informáticas que soporten la gestión y el control del impuesto, la revisión de la información útil para el análisis de riesgos, la profundización de las actuaciones de coordinación con los procedimientos de control o la sistematización de las actuaciones de control de las retenciones realizadas por grandes empresas e intermediarios financieros, son algunas de las actuaciones que se pondrán en marcha en el próximo cuatrienio.

En el ámbito de la fiscalidad internacional, resulta preciso hacer referencia a los controles multilaterales o simultáneos, que son instrumentos de cooperación administrativa avanzada que proporcionan una solución más coordinada a nivel internacional, reduciendo el coste que representa la realización de sucesivas actuaciones inspectoras en diversos países para los contribuyentes pertenecientes a un mismo grupo empresarial.

La Directiva (UE) 2021/514 del Consejo ha mejorado el marco jurídico comunitario en materia de inspecciones conjuntas, reforzando de este modo las actividades de cooperación administrativa entre Estados miembros. Tras la transposición de dicha Directiva, la Administración tributaria española debe fomentar la iniciativa de esta figura de forma más proactiva y reforzar la organización en esta materia para apoyar las iniciativas que se produzcan.

En los próximos años se plantearán iniciativas en desarrollo de esta figura como las siguientes:

- Incluir en las comprobaciones de precios de transferencia la valoración de la oportunidad de proponer desde la Agencia Tributaria la realización de un control multilateral. Por lo que se refiere a la imposición indirecta, donde la figura tiene una tradición más prolongada, pero que no ha sido objeto de utilización salvo en casos residuales, el mundo de las Ventanillas Únicas de Comercio electrónico es el terreno en el que deberán desarrollarse estas en el próximo cuatrienio.
- Reforzar nuestra organización dedicada a la gestión y coordinación de inspecciones conjuntas, ya que se ha comprobado que los países que más destacan en esta materia son, precisamente, los que han dedicado más medios específicamente al tema.
- Aumentar la formación de los actuarios en este terreno a través de los planes de formación de la Agencia Tributaria y una formación en idiomas más focalizada en los funcionarios que tienen obligaciones en este campo.

Por último, en los próximos años, la Agencia Tributaria enfrentará los retos de aplicación de la tributación que derivan de las reformas en el marco de la tributación directa

internacional promovidas por la OCDE (proyecto de Digitalización) y la Unión Europea. Las tareas a acometer en relación con la aplicación del Pilar 2 aprobado por la Directiva 2022/2523, del Consejo, de 15 de diciembre, así como de la directiva que pudiera aprobarse en relación con el Pilar 1, cuando finalmente sean objeto de transposición a la normativa interna, consistirán en elaborar los modelos de declaración tributaria que puedan requerirse, gestionar los intercambios de información que los mismos puedan exigir, participar en los procesos de certeza jurídica de acuerdos previos de valoración o en la resolución de las disputas entre Administraciones que puedan producirse, así como realizar las comprobaciones inspectoras sobre la correcta aplicación de los mismos.

Todas las anteriores tareas suponen un reto organizativo a la Agencia Tributaria, que deberá dotar de los medios necesarios a sus unidades especializadas para asegurar la adecuada gestión de esta auténtica revolución de la fiscalidad internacional de las compañías multinacionales. Por otro lado, los planes de formación de la Agencia Tributaria deberán reforzar específicamente el manejo de estas nuevas obligaciones, que plantean la tributación en parámetros de certeza, seguridad jurídica, disminución de la litigiosidad y resolución de disputas antes nunca vistos.

C.8. Evolución de los estrictos límites competenciales territoriales y renovación del sistema competencial

La evolución de la actividad económica en España y, por consiguiente, de las bases tributarias, ha experimentado, especialmente en la última década, fuertes cambios que han concentrado la actividad en ciertas áreas del territorio. La paulatina adaptación de las plantillas territoriales de la Agencia Tributaria no puede acompasarse al ritmo de cambio de estas realidades económicas. A lo anterior se suman los avances en materia de telematización de procedimientos y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en los procedimientos tributarios, tanto por la Agencia Tributaria como por los obligados tributarios.

Por ello, y con el fin de flexibilizar el ámbito de actuación de las Dependencias Regionales de la Agencia Tributaria y dotar a estas actuaciones de la debida seguridad jurídica procedimental, se impulsará la posible evolución de los estrictos límites competenciales territoriales, de tal manera que aquellas puedan actuar sobre cualquier obligado tributario, independientemente del lugar donde radique su domicilio fiscal, siempre que no esté adscrito a las funciones y competencias de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes o a las Oficinas Nacionales y sin perjuicio del establecimiento de sistemas que aseguren una adecuada atención a los derechos de los contribuyentes, como el derecho a comparecer en el ámbito territorial que corresponde a su domicilio fiscal, todo ello acompañado de la debida gestión interna de estas actuaciones. Esta medida se impulsará respetando la actual distribución competencial de los órganos revisores.

Ello redundará en una distribución más eficaz de la carga de trabajo, una mayor coordinación y especialización frente a determinadas modalidades elusivas o defraudadoras y, en suma, una mayor agilización de numerosos trámites.

C.9. Mejora en la aplicación del procedimiento sancionador

En el período 2024-2027 se continuarán los trabajos iniciados en el año 2023, encaminados a la revisión de los criterios operativos de aplicación del régimen sancionador tributario por parte de los órganos de Gestión, con la finalidad de mejorar los procesos de detección de la concurrencia de culpabilidad y centrar la aplicación del régimen sancionador en las conductas de mayor gravedad.

Se trata, en definitiva, de valorar la conducta previa del contribuyente cuando este incurre en errores o en pequeños incumplimientos involuntarios, especialmente en aquellos casos en los que no existe perjuicio económico y son cometidos ocasionalmente por contribuyentes tradicionalmente cumplidores, evitando sancionar al primer incumplimiento, como regla general.

C.10. Actuaciones complejas de control en materia de recaudación

La información estructurada relativa a movimientos de cuentas bancarias que aportan las entidades bancarias, así como su más rápida obtención, permite acometer nuevos programas de investigación de fraudes complejos en fase de recaudación, para cuyo descubrimiento es indispensable un análisis completo e inmediato del origen y destino de fondos de un obligado o conjunto de obligados. Un análisis más ágil y certero del origen y destino de los fondos de las cuentas bancarias facilitará el descubrimiento de conductas de despatrimonialización fraudulenta y, por ende, la reacción anticipada de la Agencia Tributaria con los mecanismos legalmente previstos.

Las técnicas de control recaudatorio en ámbitos emergentes (activos digitales y criptomonedas) pivotarán sobre el establecimiento de capacidades para la detección, investigación y trazabilidad, la cooperación con organismos reguladores y la formación del personal en esta materia específica.

Por lo que se refiere a la internacionalización de las actuaciones de asistencia mutua, se pretende impulsar una planificación centralizada que permita, no solo maximizar el número de peticiones de asistencia mutua enviadas a otros Estados, sino garantizar también que se envíen con carácter prioritario aquellas peticiones que tienen una mayor probabilidad de éxito. Con dicha internacionalización se podrá, además, dar un tratamiento homogéneo a las peticiones de asistencia mutua recibidas de otros Estados, tratando de reducir al máximo el tiempo medio de tramitación de las mismas, a la vez que se maximizan los resultados obtenidos. También permitirá potenciar las actuaciones de presencia de los funcionarios de Recaudación en las actuaciones desarrolladas en otros Estados, haciendo uso de las facultades previstas en la Ley General Tributaria.

Resulta necesario, por otro lado, una actualización, conforme a las nuevas posibilidades tecnológicas, de los sistemas de embargo con el objeto de establecer y desarrollar sistemas que agilicen la obtención de la información y su correspondiente embargo en los casos necesarios.

Desde otro punto de vista, se debe hacer referencia al ejercicio de acciones civiles en defensa del crédito público. Se trata de casos en que los mecanismos de recuperación de deuda de los que está dotada la Agencia Tributaria se muestran insuficientes para lograr el fin perseguido, por lo que ha de acudir a la tutela judicial para conseguir el mismo, a través del ejercicio de acciones en el ámbito jurisdiccional civil. Así pues, es un hecho que la mejor defensa recaudatoria de los derechos de la Hacienda Pública estatal hace necesario acudir a las acciones civiles.

Por último, dentro de este proyecto, debe hacerse mención a las actuaciones tempranas llevadas a cabo ante el reconocimiento de deudas de importes relevantes, que permiten prever situaciones de impago antes de que estas se produzcan. Para ello, se utilizarán técnicas más elaboradas para la detección de supuestos de vaciamientos previos y posterior reconocimiento de deuda, con el fin de aparentar una insolvencia, y se prestará especial atención a aquellos contribuyentes que, sin una trayectoria previa como deudores, efectúen actuaciones con deudas de importe relevante.

C.11. Plan de acción para mejorar la calidad del proceso de despacho aduanero

Sin perjuicio del control posterior al levante de las mercancías, que constituye un pilar fundamental en la aplicación del sistema aduanero y tributario, el proceso de despacho aduanero constituye uno de los cimientos de toda la estrategia de control aduanero. Se ha avanzado de manera relevante para llegar al proceso actual de despacho, pero se pretende dar un paso más, con una visión más integradora de todo el proceso de control de las declaraciones aduaneras, diseñando e implementando un plan que mejore la calidad del proceso de despacho en su más amplio espectro, centrándose en el análisis de riesgos inherente al mismo.

Se pretende mejorar la aplicación informática, en lo que respecta al sistema de asignación de actuarios, y la estandarización del proceso de despacho, incorporando la posibilidad del despacho con soporte digital o la firma de diligencias en Sede electrónica. Se va a incidir asimismo en la formación de los funcionarios de despacho, así como en la actualización o creación de manuales y la agilización del acceso a los mismos.

Desde el punto de vista del análisis de riesgos, se pretende definir un protocolo de establecimiento y actualización de filtros, mejorar las herramientas informáticas de gestión de riesgos y revisar los filtros existentes. Además, se llevarán a cabo análisis permanentes de los flujos del comercio de importación y exportación, de las tendencias de precios, cantidades, destinos, procedencias, etc., y se mejorará la interrelación con otras autoridades nacionales.

Como elemento instrumental en el proceso de despacho se incluye el uso necesario de los análisis de los laboratorios de Aduanas y la mejora en sus procesos analíticos, que englobará la realización de estudios relacionados con los procesos industriales de mercancías que se considere necesario.

Además de lo anteriormente expuesto, se considera conveniente seguir avanzando en el proyecto de nacionalización de despacho aduanero. Los retos que conlleva la prolija y cambiante normativa de comercio exterior aplicable en el despacho aduanero aconsejan poder contar con una coordinación a nivel nacional que vele por la aplicación homogénea de dicho marco normativo, al tiempo que requiere disponer de un sistema de asignación de tareas de despacho basado en la especialización del conocimiento y no en criterios de adscripción territorial.

C.12. Implementación de los nuevos tributos medioambientales

El informe de la Comisión Europea “Annual Report on Taxation” (2023) señala que en 2021 los impuestos medioambientales representan en España el 1,8 por ciento del PIB, frente a la media comunitaria del 2,2 por ciento y el 4,6 por ciento del total de ingresos impositivos, frente al 5,5 por ciento de la media comunitaria, situando a España entre los países comunitarios en los que menos peso tiene la fiscalidad medioambiental comparada con PIB nacional o el resto de ingresos tributarios.

Junto a la importancia que la tributación sobre los productos energéticos tiene en la fiscalidad medioambiental, recientes modificaciones tributarias han incidido en la trascendencia de la misma, con la reestructuración del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero y la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico-tributario de dos nuevos impuestos: el Impuesto sobre los Envases de Plástico No Reutilizables y el Impuesto sobre el Depósito de Residuos en Vertederos, Incineración y Coincineración de Residuos con el objetivo de prevenir la generación de residuos.

Se pretende establecer objetivos de seguimiento de la correcta implementación de los nuevos tributos medioambientales y se mejorarán los sistemas de control y gestión de los mismos.

En cuanto al Impuesto Especial sobre los Envases de Plástico No Reutilizables y el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, se comprobará, en relación con los fabricantes y adquirentes intracomunitarios, el cumplimiento de sus obligaciones tributarias respecto de la presentación del modelo de autoliquidación, la llevanza de la contabilidad o del registro de existencias, la correcta autoliquidación de las operaciones contabilizadas como sujetas y no exentas y la procedencia de las solicitudes de devolución. En el caso del Impuesto Especial sobre los Envases de Plástico No Reutilizables se controlará también la justificación del plástico reciclado.

En este apartado, también resulta necesario destacar la aplicación del Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono –*Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM)- como

instrumento para poner un precio justo al carbono emitido durante la producción de determinados bienes y para fomentar una producción industrial más limpia en países no pertenecientes a nuestra unión aduanera, contribuyendo así a la descarbonización de nuestra economía y a la circularidad de los productos en un horizonte temporal limitado.

Se pretende realizar un seguimiento de la correcta implementación del CBAM, dentro de la esfera de las competencias que se atribuyan a la Agencia Tributaria en la gestión de este mecanismo.

Finalmente, en el Impuesto Especial sobre la Electricidad se centrarán las actuaciones en la verificación del cumplimiento de la obligación de presentar el modelo de autoliquidación, del cumplimiento del mínimo en la liquidación de suministros o consumos sin reducción y del cumplimiento de los requisitos para la aplicación de determinadas exenciones y reducciones.

C.13. Prevención y represión de la fabricación clandestina de productos del tabaco y del comercio ilícito de la hoja de tabaco

La lucha contra la fabricación y comercialización ilícita de productos del tabaco aconseja la puesta en marcha de un conjunto de medidas de diversa índole dirigidas a dificultar el inicio de dichas actividades ilícitas, a su descubrimiento temprano y a su desmantelamiento.

En primer lugar, se procederá a una evaluación interna del ciclo completo de la fabricación clandestina de cigarrillos y picadura para liar en España que incluya, entre otras cuestiones, el impacto económico del mismo, circulación de las materias primas utilizadas en este ciclo, así como de los productos ilícitos elaborados, y la tipología de las organizaciones criminales.

Igualmente resulta necesario el refuerzo de las medidas de captación de información que permitan localizar e identificar centros de fabricación clandestina, vías de introducción y lugares de almacenamiento, entre otros. Se trata de incrementar las fuentes de información e inteligencia del fenómeno tales como:

- Identificación en base a parámetros económicos e industriales.
- Investigación en fuentes abiertas.
- Cooperación con la Mesa del Tabaco.
- Cooperación internacional.

Asimismo, se impulsarán acciones para incrementar la eficacia y especialización de los investigadores, tales como el incremento de la formación de equipos interregionales especializados en la lucha contra este fenómeno o el impulso de la cooperación con otros servicios policiales.

Por último, se desarrollará un plan específico de control y vigilancia de los operadores afectados por las normas de control sobre el tabaco crudo y su régimen sancionador.

C.14. Iniciativa para el refuerzo de la seguridad integral de los puertos marítimos contra el tráfico de cocaína

El Informe Anual de 2023 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito pone de manifiesto que nos encontramos ante una situación excepcional en la que la producción y consumo de cocaína se está incrementando. Los informes internacionales señalan que Europa parece haber superado a los Estados Unidos de América como destino elegido por los traficantes, tanto por la alta demanda como por los precios. Los datos provisionales de 2023 muestran un incremento de las aprehensiones de cocaína en contenedor marítimo superior al 100% respecto al año 2022. Esta situación, además, podría agravarse si no se continúa adoptando medidas, a la luz de lo que viene sucediendo en otros países de la Unión Europea donde, además del fenómeno del narcotráfico, se ven afectados por un problema de seguridad pública derivado del importante grado de penetración de las organizaciones criminales violentas en los puertos.

Este contexto impone la necesidad de reforzar los mecanismos de control y la seguridad en nuestros puertos con la finalidad de erradicar en lo posible la presencia de organizaciones criminales en los mismos.

La Agencia Tributaria viene participando activamente desde 2018 en un plan de refuerzo de la seguridad portuaria, en algunos de los puertos del Estado, en el que intervienen todos los actores públicos y privados afectados por el control y seguridad de los puertos con el objetivo de mejorar los procedimientos para reforzar la seguridad física de las terminales de contenedores y evitar la penetración de las organizaciones criminales en nuestros puertos. Recientemente, en el marco de una iniciativa más amplia para la lucha contra el crimen organizado, la Comisión Europea ha puesto en marcha la denominada Alianza de Puertos Europeos, también encaminada a reforzar el control aduanero en el ámbito portuario, en la que participa la Aduana española. En este marco, se profundizará en esta estrategia, partiendo de las lecciones aprendidas en la fase previa desarrollada a nivel nacional.

C.15. Refuerzo de la posición procesal de la Agencia Tributaria en los Tribunales

Un número relevante de actos administrativos de la Agencia Tributaria, en términos absolutos, no tanto en términos relativos – como se analiza en el apartado V.7. Conflictividad tributaria – son recurridos ante los tribunales en el ámbito económico-administrativo e incluso posteriormente en vía contencioso-administrativa o cuestionados ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Para sustentar la conformidad a derecho de las liquidaciones emitidas por la Agencia Tributaria que hayan sido recurridas ante los tribunales, es esencial contar con la mejor y más completa defensa de los intereses públicos. Sin perjuicio de la encomiable labor desarrollada por la Abogacía del Estado y de la importancia que se ha dado a la materia contencioso-tributaria con la creación del Departamento Tributario mediante Instrucción 8/2023 de la Abogacía General, la reciente experiencia ha demostrado la necesidad de reforzar la posición procesal de la Agencia Tributaria en determinados asuntos en materia tributaria.

De las diferentes facetas que este esfuerzo jurídico procesal presenta, puede destacarse, en primer lugar, la necesidad de obtener criterios claros, reiterados y vinculantes del Tribunal Económico-Administrativo Central, mediante el recurso de alzada de los Directores de Departamento. En segundo lugar, merece subrayarse el planteamiento y contestación de recursos en el orden contencioso-administrativo y, muy especialmente, la elección de asuntos en los que conviene interponer recurso de casación ante sentencias desfavorables de las Salas de instancia. En tercer lugar, dado el creciente papel del derecho europeo y de la interpretación que del mismo hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resulta cada vez más relevante contribuir a la defensa de los asuntos fiscales en los que el Reino de España sea parte y, asimismo, impulsar la personación del Reino de España en asuntos en los que el criterio interpretativo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tenga especial interés para la aplicación de los tributos en España. Asimismo, la relevancia constitucional de ciertos asuntos y su examen por el Tribunal Constitucional, generalmente para la resolución de cuestiones de constitucionalidad, pero también en otros procedimientos, exige un esfuerzo añadido de contextualización y explicación de ciertas figuras y procedimientos para las que el conocimiento y la especialización del personal de la Agencia Tributaria resultan clave.

Esta necesidad de refuerzo se manifiesta especialmente en materias en las cuales el contribuyente cuenta con un asesoramiento muy especializado, tanto sobre el fondo del asunto como sobre la estrategia procedimental a seguir, por ejemplo, mediante la aportación de pruebas, resoluciones y dictámenes muy relevantes, especializados y novedosos en sede procesal que no pudieron tenerse en cuenta por la Agencia Tributaria en el momento de emitir el acto administrativo. La existencia de una multitud de materias complejas ha exigido, y exigirá cada vez más, la implicación en la defensa de los asuntos ante los tribunales de funcionarios especializados dentro de la Agencia Tributaria en las respectivas materias. Por ello, resultará imprescindible reforzar el número de efectivos de perfil cualificado dedicado a tareas jurídico-procesales para que, desde las Áreas afectadas, en coordinación con el Servicio Jurídico o a través del mismo, se preste la necesaria colaboración cualificada a la Abogacía del Estado en los diferentes órdenes jurisdiccionales.

D. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

D.1. Comité de Coordinación de la Comunicación Institucional Externa e Interna

Dentro de la Adenda de 2023 al Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023 se estableció como un nuevo proyecto el referido a la comunicación y las relaciones institucionales. Con el objeto de reforzar la comunicación institucional de la Agencia Tributaria en aras de facilitar el desarrollo de su función pública y el cumplimiento de sus objetivos, se establecieron acciones e iniciativas concretas.

La ejecución de todas estas acciones requiere el establecimiento de una coordinación única y transversal de todas las unidades que realizan labores de comunicación, la cual permita la homogeneización y planificación de toda la actividad institucional de comunicación y difusión externa e interna, asegurando la unidad y coherencia de los mensajes.

Para hacer efectiva esta tarea, se ha procedido a la creación de un órgano colegiado que permita articular una estrategia común en materia comunicativa: el Comité de Coordinación de la Comunicación Institucional Externa e Interna de la Agencia Tributaria.

Este Comité, presidido por la persona titular de la Dirección General, y con representación de las distintas unidades que desarrollan acciones de comunicación, ejercerá las funciones de coordinación de la comunicación institucional externa e interna, entre las que cabe destacar las siguientes: elaborar o aprobar los mensajes institucionales a utilizar en la actividad de comunicación y difusión de la Agencia Tributaria; intensificar, mejorar y extender el Programa de Educación cívico-tributaria; impulsar las relaciones institucionales con las Universidades; mejorar la comunicación interna de la Agencia Tributaria mediante el impulso de nuevos canales y formas de comunicación; o cualquier otra materia relacionada con la comunicación interna o externa que sea considerada conveniente por la Presidencia del Comité.

D.2. Eficacia de la comunicación institucional

En primer término, se pretende que todos los niveles de la organización conozcan los criterios y directrices de actuación fundamentales de la Agencia Tributaria, por lo que se impulsará la elaboración de notas o boletines con información básica sobre las cuestiones de interés, así como presentaciones institucionales que faciliten la transmisión de la información al exterior uniforme. Ello implicará un mayor esfuerzo en desarrollar sistemas de comunicación interna.

En segundo lugar, la presencia de la Agencia Tributaria también debe ser única. Por ello, se incidirá en todas las materias relacionadas con la imagen corporativa, con la revisión y actualización del Manual de imagen corporativa y la defensa de dicha imagen de forma más contundente frente a usos indebidos.

Por otra parte, y para favorecer la comunicación al exterior de la Agencia Tributaria, es preciso impulsar igualmente la comunicación interior. Así, se hace necesario un mayor conocimiento por parte de todo el personal de la Agencia Tributaria de los proyectos y actuaciones más relevantes que se desarrollen en la misma, lo que facilitará la comunicación a los ciudadanos.

Igualmente, para mejorar la eficacia de las acciones de comunicación interna o externa, la Agencia apostará por la renovación y actualización de las herramientas tecnológicas o audiovisuales actualmente utilizadas, estandarizando y centralizando la elaboración de contenidos mediante la utilización de personal especializado.

En esa línea, además de poner a disposición de los miembros de la Agencia Tributaria documentos y presentaciones de interés general, se instrumentarán diferentes cursos y charlas utilizando las herramientas virtuales, lo que posibilitará su extensión a la generalidad del personal. Igualmente se realizará una planificación de las acciones de comunicación interna que se desplegarán en todos los niveles de la organización.

D.3. Mantenimiento y fortalecimiento de los canales de comunicación: presencia en redes sociales

A diferencia de otras administraciones públicas, hasta el momento la Agencia Tributaria ha tenido una presencia muy limitada en redes sociales: solo existe un canal de Twitter (actualmente X), de carácter técnico, y el canal de YouTube.

Se considera que, en este ámbito, es necesario tener una mayor visibilidad, por lo que se analizará la posibilidad de crear cuentas en diferentes redes sociales que permitan acercarse a un amplio conjunto de ciudadanos a los que los mensajes de la Agencia Tributaria no les llegan por los canales tradicionales.

Las publicaciones serán de diverso tipo, centrándose en la información tributaria, en la formación y en el empleo público, pero con el nexo común de uso de un lenguaje e imágenes que resulten más cercanos a su público objetivo.

D.4. Intensificación, mejora y extensión del Programa de Educación cívico-tributaria; relaciones con las Universidades

Desde la creación del Programa de Educación cívico-tributaria en el año 2003, la Agencia Tributaria viene colaborando con la comunidad educativa realizando actuaciones dirigidas a niños y adolescentes para fomentar la conciencia fiscal en los futuros contribuyentes, de modo que asimilen la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza una sociedad democrática.

Este Programa se desarrolla a través de charlas y actividades impartidas por los formadores de la Agencia Tributaria tanto en los centros educativos como en sus propias instalaciones, llegando cada año a más escolares. También se realizan actividades en

facultades y escuelas universitarias, con el objeto de formar en esta materia a los que serán los educadores de los futuros contribuyentes.

La Agencia Tributaria desea impulsar aún más estas actividades, entendiendo que la concienciación fiscal ha de comenzar en etapas tempranas, lo que permitirá asumir la contribución fiscal de todos los ciudadanos de una forma natural. Por ello, se contactará con las administraciones educativas para aunar esfuerzos en promover la colaboración de la Agencia Tributaria en la impartición de estas materias en los centros escolares.

Asimismo, se desea incrementar las actuaciones desarrolladas en el ámbito universitario, no solo en lo referente a la educación en valores, sino también mostrando el funcionamiento y la actividad que desarrolla la Agencia Tributaria para que los universitarios se planteen como una posible salida tras la realización de sus estudios su incorporación a la misma. Así, para facilitar esa colaboración con las universidades, se impulsará el desarrollo de los protocolos firmados y la firma de otros nuevos con el objeto de establecer mayores sinergias con el mundo universitario. Estas podrán extenderse no solo al ámbito de la formación, sino a otros como la investigación.

D.5. Mejora de la conciencia fiscal de los ciudadanos

Como manifiestan distintos estudios sobre opinión pública y política fiscal, no existe una percepción real de que la contribución realizada por cada ciudadano a través de los impuestos redunde ni en su propio beneficio, ni en la de la sociedad en su conjunto.

Por ello, una de las líneas a seguir por la Agencia Tributaria ha de ser la de la búsqueda de la mejora de la conciencia fiscal: todo ciudadano debe estar convencido de la necesidad de cumplir con sus obligaciones fiscales como requisito imprescindible en una sociedad democrática.

Para ello, se analizará la posibilidad de efectuar campañas publicitarias de concienciación que remarquen la necesidad de cumplir con las obligaciones fiscales en beneficio propio y de la sociedad.

Con el mismo objetivo de mejorar la conciencia fiscal de la ciudadanía, se incorporará a la Sede electrónica de la Agencia Tributaria una calculadora de gasto que permitirá a los ciudadanos conocer el impacto de sus impuestos en la recaudación tributaria y cómo se trasladan los mismos al sostenimiento de los gastos públicos, avanzándose con esta iniciativa también en transparencia.

D.6. Colaboración con otras instituciones de ámbito social

El establecimiento de canales de comunicación específicos con diversos colectivos o asociaciones puede coadyuvar a la detección de las necesidades y la adopción de acciones que den respuesta a las mismas, facilitando así el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En esta línea, se impulsarán las actuaciones incluidas en el protocolo firmado en 2022 con la Plataforma de Mayores y Pensionistas, que establece las pautas básicas para facilitar la asistencia a las personas mayores, impulsando acciones que les aseguren una información completa y actualizada respecto a sus derechos, así como la prestación del apoyo y asesoramiento precisos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

De igual forma, y en el marco del convenio de colaboración firmado en 2004 con el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y con la Fundación ONCE, se continuarán impulsando acciones que permitan una asistencia de calidad a las personas con discapacidad, a través de actuaciones de información y asistencia, accesibilidad en la Sede electrónica y en las oficinas o actividades de formación tendentes a sensibilizar a los funcionarios de la Agencia Tributaria acerca de las necesidades de este colectivo.

Además, se impulsará el establecimiento de alianzas con otras plataformas y entidades que, desde el ámbito de la sociedad civil, favorezcan el desarrollo de iniciativas tendentes a incrementar el cumplimiento voluntario, a través, entre otras, de acciones de concienciación sobre toda la ciudadanía en relación con la importancia de los impuestos para el sostenimiento de nuestra sociedad democrática.

IV. MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES

IV.1. ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS: LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Las líneas estratégicas trazadas en el Plan Estratégico 2020-2023 se han visto superadas y complementadas por determinados desarrollos normativos y por un marco de referencia que debe basarse, además, en algunos de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; concretamente, en el Componente 11 (Modernización de las Administraciones Públicas) y el 19 (Plan Nacional de Competencias digitales).

Con todo, aquellas líneas trazadas han dado buenos frutos que requieren de una consolidación que sirva de fundamento para el avance futuro de nuevos aspectos novedosos en la gestión de recursos humanos, acorde con los desarrollos normativos y marcos de actuación que se han mencionado.

En este sentido, la disposición adicional duodécima del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, reconoce a la Agencia Tributaria la facultad para mantener y actualizar sus normas y acuerdos en materia de carrera, movilidad y evaluación del desempeño, en el marco de la normativa general aprobada en materia de Función Pública. Las adaptaciones que realice la Agencia Tributaria en sus propias

normas y acuerdos sobre estas materias se alinearán con la normativa general en materia de función pública, al mismo tiempo que responderán a la especificidad y a las necesidades de la Agencia Tributaria.

Las líneas estratégicas que deban implementarse en base a lo anterior se desarrollarán con la participación y, en su caso, negociación con las organizaciones sindicales con representación en la Agencia Tributaria.

Entre los aspectos a implantar en el periodo 2024-2027 de cara a abordar nuevas necesidades y retos en la Administración Pública, las nuevas líneas estratégicas a desarrollar serán las siguientes:

A. CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE EFECTIVOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

Los objetivos estratégicos de la Agencia Tributaria se definen en función del número de efectivos del que deberá disponer para poder alcanzarlos.

En este sentido, de conformidad con las proyecciones realizadas para los próximos años con motivo de la elaboración y aprobación de las Ofertas de Empleo Público de carácter anual, es preciso potenciar un crecimiento del número de plantilla de la Agencia Tributaria como única fórmula para paliar el efecto de las futuras jubilaciones y del resto de salidas o bajas de su personal y para alcanzar una cifra de empleadas y empleados públicos acorde con su estructura y sus cometidos.

Se muestra, a continuación, un cuadro explicativo con los datos estimativos sobre la evolución de los efectivos en sentido ascendente, prevista por la Agencia Tributaria para los próximos años (2024-2027)⁸:

SUBGRUPO	EFECTIVOS ACTUALES	INCORPORACIONES PREVISTAS	SALIDAS ESTIMADAS	EFECTIVOS PREVISTOS
A1	2.702	883	399	3.186
A2	9.157	3.157	1.399	10.915
C1	10.738	4.391	2.927	12.202
C2	2.530	162	1.465	1.227
PERSONAL FUNCIONARIO	25.127	8.593	6.190	27.530
PERSONAL LABORAL	2.167	128	449	1.846
TOTAL AEAT	27.294	8.721	6.639	29.376

⁸ Datos a 31 de diciembre de 2023. La cifra de efectivos actuales para el subgrupo A2 incluye tres funcionarios del antiguo subgrupo B; la del subgrupo C2, incluye un funcionario del antiguo subgrupo E.

En consonancia con la senda ya iniciada en el anterior Plan Estratégico 2020-2023, la previsión de efectivos total pretende, en primer lugar, recuperar la dimensión de la plantilla anterior a la aplicación de las medidas de restricción del empleo público iniciadas en el periodo 2009-2010, que supusieron la reducción de aquella desde los cerca de 28.000 efectivos del año 2008, hasta caer por debajo de los 25.000 efectivos en 2018. Por otro lado, al objeto de poder acometer las reformas encaminadas a la modernización de la Agencia Tributaria, se quiere dar un paso más para situar la plantilla de la Agencia Tributaria en dimensiones similares a las de las Administraciones tributarias del entorno de la OCDE⁹.

Mención expresa requiere la evolución de los recursos humanos en el área de Informática para el próximo cuatrienio. El Departamento de Informática Tributaria sufre un crecimiento continuo de los proyectos gestionados en un entorno tecnológico cada vez más complejo. Además, la asistencia técnica externa ha ido incrementándose paulatinamente en los últimos años. Del total de personas que prestan sus servicios en el Departamento de Informática Tributaria, el personal de asistencia externa ha pasado de representar un 38,9% en 2010 a un 52,5% en 2023 lo que aconseja reforzar el personal propio con el objeto de reducir el riesgo de una excesiva dependencia de la asistencia externa.

Para corregir esta situación es necesario tomar medidas urgentes, entre las que podría incluirse la convocatoria de plazas de este ámbito con especialidad tributaria y una futura reorganización del Departamento, necesaria para reforzar determinadas funciones nacionales especializadas, tales como la seguridad de la información y protección del dato o los sistemas de información y asistencia al contribuyente.

B. ESTRUCTURA DE PUESTOS DE TRABAJO Y MEDICIÓN DE CARGAS

A través del análisis de los estudios de cargas de los puestos de trabajo de la Agencia Tributaria es posible conocer las necesidades de personal (déficit o superávit) existente en cada uno de los órganos que la integran, y también identificar cuál es la estructura de puestos de trabajo más eficiente y que mejor se adapta a sus objetivos y necesidades, vinculadas siempre a garantizar un mejor servicio público al ciudadano, ganando en eficiencia y eficacia.

⁹ El número de sujetos pasivos de IVA a gestionar por cada empleado de la Agencia Tributaria en 2017 era de 136,8, frente a una cifra de 114,9 sujetos pasivos por empleado que de media correspondía a un conjunto de 49 países de la OCDE (los 28 países 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). Ello suponía un diferencial del 19% que, aplicado a la plantilla con que contaba la Agencia Tributaria en el ejercicio 2017, resulta que la plantilla debería situarse en el entorno de 29.500 personas para alcanzar el estándar medio de dichos países.

Por este motivo, se convierten en instrumento esencial en la toma de decisiones para la distribución y dotación de efectivos en todas las unidades administrativas que componen la Agencia Tributaria.

En este sentido, la Agencia Tributaria, a través del Departamento de Recursos Humanos y con la colaboración de todas sus áreas funcionales y organizativas, lleva a cabo un continuo proyecto de actualización de las citadas cargas y de sus efectos sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos, recogiendo los distintos procesos de reorganización.

En todo caso, es preciso entender que se trata de un instrumento vivo, que mes a mes se va actualizando, y que conforma una herramienta fundamental para la toma de decisiones.

C. CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

Otro elemento vertebrador de los objetivos a lograr en el ámbito de la planificación y gestión de los Recursos Humanos de la Agencia Tributaria es la adaptación y desarrollo de su carrera administrativa como elemento estructural para la organización y motivador para su personal, en línea con la reforma de la función pública y sin perjuicio de las especialidades de la Agencia Tributaria, lo que debe permitir, previa negociación con la parte social, que el modelo de carrera profesional de la Agencia Tributaria sobre la base del acuerdo de 14 de noviembre de 2007 se convierta en el referente de una organización moderna y de vanguardia, plenamente adaptada a la realidad social y a la demanda ciudadana y a la Administración Pública del siglo XXI.

La necesaria adaptación del Acuerdo de 14 de noviembre de 2007 encuentra también fundamento en el recientemente publicado Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en cuya disposición adicional duodécima se atribuye a la Agencia Tributaria, como ente de derecho público, la facultad de mantener y actualizar las excepciones recogidas en su legislación específica o en su ley de creación, así como los sistemas de carrera, movilidad y evaluación del desempeño que ya tuviera implementados y en funcionamiento, los cuales continuarán rigiéndose por sus normas o acuerdos específicos.

D. EVALUACIÓN Y FORMACIÓN

El modelo de carrera se encuentra directamente ligado a otros dos proyectos fundamentales en la planificación estratégica de la Agencia Tributaria que, además, resultan imprescindibles para la implantación global del sistema de progresión profesional: un modelo de evaluación del desempeño y el desarrollo y exigencia de itinerarios formativos.

La evaluación y la formación a desarrollar en el ámbito de la Agencia Tributaria se sustentan en la clarificación de objetivos y de indicadores que permitan la medición de su cumplimiento. La Agencia Tributaria ha venido trabajando en el diseño de modelos de objetivos bastante consolidados en la cultura de la organización. Sin embargo, para una inserción definitiva en el modelo de carrera de la evaluación y la formación, es necesario dar un paso más virando hacia un modelo más integral y perfeccionado.

Por todo ello, en materia de evaluación del desempeño se va a evolucionar hacia un modelo que, no solo tenga en cuenta la competencia profesional del personal, sino también el grado de cumplimiento de los objetivos de las unidades en que se integran y de los fijados conjuntamente para la propia Agencia Tributaria. De este modo, se negociará con la representación de los trabajadores un modelo que permita, no solo considerar individualmente a cada empleado público, sino también hacerlo en su contextualización dentro de la propia evaluación a la que se somete la organización.

Por otra parte, respecto a los itinerarios formativos, se está trabajando en coordinar a todas las áreas que componen la Agencia Tributaria para determinar cuáles han de ser las competencias para desarrollar en cada puesto y cuál debe ser la formación para adquirir dichas competencias. Por ese motivo, en cada cambio o ascenso en el seno de la carrera administrativa, se va a determinar la formación *ad hoc* requerida para su adquisición o superación, de manera que en todo momento la organización tenga a sus profesionales preparados para todas y cada una de las tareas que les corresponda asumir. La formación exigible para avanzar en la carrera horizontal se enmarca dentro de la formación que ofrece ya la Agencia Tributaria, pero ahora se cataloga y clasifica la extensa biblioteca de cursos con los que cuenta el área de formación de la Agencia Tributaria, así como la oferta de que dispone la Escuela de Hacienda Pública para diseñar el itinerario formativo. Este sistema, además, permitirá la detección de nuevas o recientes necesidades de formación surgidas con motivo de la digitalización, el auge del impacto internacional de la fiscalidad o cualquier otra necesidad sobrevenida.

E. TELETRABAJO

El mapa de las principales líneas estratégicas en Recursos Humanos de la Agencia Tributaria se apoya en otro elemento fundamental sujeto a negociación colectiva: un régimen de teletrabajo eficiente, reglado y ordenado, sujeto a medición y al seguimiento de la actividad desarrollada por el personal y de la consecución de objetivos por la Agencia Tributaria.

En materia de teletrabajo, hay que destacar toda la experiencia obtenida por la Agencia Tributaria durante el período de pandemia provocado por la Covid, en el que todos los servicios funcionaron de manera excelente y sin merma alguna en su calidad, así como durante el período posterior en el que el teletrabajo ha estado ligado a las necesidades del ahorro energético.

Fruto de toda esta experiencia, y a la espera de la definitiva aprobación del Real Decreto que regule el modelo general, se está trabajando en un modelo híbrido, con jornadas presenciales y no presenciales, y con la flexibilidad necesaria para garantizar la prestación de los servicios.

La evolución del modelo de teletrabajo para el personal de la Agencia Tributaria se sustentará en la existencia de una aplicación informática interna que habilite el análisis de los resultados obtenidos por los empleados públicos durante la prestación de tareas en esa modalidad y que facilite también el desarrollo de un sistema de definición de funciones y de objetivos en el desempeño de los puestos, de tramitación de convocatorias, de autorizaciones de teletrabajo, etc.

En el marco del futuro modelo de teletrabajo, la Agencia Tributaria está llevando a cabo, al igual que otros Departamentos ministeriales, la contratación y adquisición de equipos informáticos para todo el personal y está trabajando en integrar aspectos exclusivamente ligados al modelo de teletrabajo derivado del concepto tradicional de “puesto de trabajo físico o presencial” con esta nueva realidad, con la finalidad de aunar las necesidades de las empleadas y empleados públicos con las de la organización, especialmente en materia de seguridad informática y de prevención de riesgos laborales.

F. PERSONAL LABORAL Y CONVENIO COLECTIVO

Las líneas estratégicas previstas en la planificación de Recursos Humanos de la Agencia Tributaria se hacen igualmente extensivas al modelo de gestión de su personal laboral. En este sentido, la oportunidad brindada por la negociación de un nuevo convenio colectivo debe ser aprovechada tanto para la reconfiguración de la clasificación, funciones y estructuración de los puestos necesarios para la organización, como para la mejora de las condiciones de trabajo y retributivas de sus trabajadoras y trabajadores, reconociéndoles, entre otros avances, la posibilidad de desarrollar una carrera profesional. Así, en el nuevo convenio se deben recoger las adaptaciones necesarias para hacer frente a las nuevas necesidades de la organización, tales como el conocimiento en medios audiovisuales para la mejora de los contenidos didácticos necesarios para la puesta en marcha de los itinerarios formativos, el análisis de aparatos de rayos X en puertos y aeropuertos para la detección de estupefacientes u otras sustancias prohibidas, o las nuevas necesidades organizativas derivadas del modelo de información y asistencia en cuanto a la atención direccional y transversal.

En definitiva, la puesta en marcha y consecución de los ejes contemplados en materia de Recursos Humanos en el marco de la planificación estratégica y su obligada puesta en común con las organizaciones sindicales en el ámbito de la negociación colectiva traerán consigo: una nueva estructuración de las necesidades y de los puestos de trabajo basada en el reajuste de las cargas de trabajo; una necesaria adaptación de la

carrera profesional; la actualización de los itinerarios formativos; la consolidación del modelo de evaluación del desempeño; la aplicación, con carácter permanente, del modelo de teletrabajo existente en la Agencia Tributaria; y, por último, la regulación de un nuevo convenio colectivo para el personal laboral de la Agencia Tributaria.

G. PROCESOS SELECTIVOS Y PROMOCIÓN INTERNA

Las necesidades de nuevo personal ya señaladas, así como el envejecimiento generalizado de la plantilla, van a condicionar de forma inevitable los procesos de captación de personal. La Agencia Tributaria apuesta por que sus recursos humanos se nutran a través de los procesos de captación de personal ordinarios, es decir, acceso libre mediante oposición y promoción interna.

En este sentido, se va a trabajar en la mejora de los procesos selectivos, manteniendo los estándares de objetividad y calidad y potenciando la promoción interna del personal. Las líneas de trabajo deben dirigirse hacia la revisión de los procesos selectivos, debiendo evaluarse cuestiones como el acortamiento de los plazos de duración o si es posible la no exigencia de conocimientos idénticos a los ya aprobados en procesos selectivos previos, manteniendo los estándares de calidad de la Agencia Tributaria. En esta línea, se trabajará en la elaboración de los temarios de los procesos selectivos de cuerpos adscritos a la Agencia Tributaria para garantizar la calidad, los niveles de exigencia y la igualdad de oportunidades.

Esta apuesta por la promoción interna abarcará la consolidación del proyecto de “La Academia”, cuyo objeto es impulsar y reforzar esa promoción interna a través de una preparación completa y personalizada de la fase de oposición de los procesos selectivos a los funcionarios. Inicialmente el proyecto comenzará con el acceso al Cuerpo de Agentes de la Hacienda Pública y consistirá en un programa académico que incluirá clases semanales en directo por videoconferencia, foros de dudas, resolución de casos prácticos y simulacros de examen.

IV.2. INFRAESTRUCTURA ÉTICA Y GOBERNANZA

El Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2024-2027 debe reflejar actuaciones encaminadas a la mejora continua de la infraestructura ética de la Agencia Tributaria, dada la voluntad inequívoca de que sus actuaciones se guíen por el máximo respeto a un conjunto articulado de valores y principios cuya observancia debe ir más allá de la protección ofrecida por el régimen disciplinario.

El compromiso inequívoco de la Agencia Tributaria en el fortalecimiento de los valores éticos y en los mecanismos para afianzar la integridad institucional exige un proceso de mejora continua, evaluación de las acciones realizadas y adopción de nuevas prácticas,

todo ello bajo la supervisión continua por parte del Servicio de Auditoría Interna y el liderazgo de la Dirección de la Agencia.

De forma específica existen compromisos que se encuentran en ejecución, así como otros que deben iniciarse. En primer lugar, debe hacerse mención a la necesaria planificación y realización de acciones de difusión del código ético para la Agencia Tributaria entre su personal, entre las que destacan aquellas tendentes a una formación específicamente dirigida a sus distintos niveles y colectivos, como es el caso del personal con funciones directivas y de especial responsabilidad, funcionarios de nuevo ingreso o la formación permanente dirigida al resto del personal.

Deben continuarse y afianzarse las actuaciones que se desarrollan en el seno de la Comisión Consultiva de Ética al objeto de dotar a la Agencia Tributaria de criterios claros e inequívocos sobre cómo actuar en las distintas situaciones que puedan plantearse y que afecten a la ética, integridad y reputación institucional, así como sobre acciones dirigidas a su reforzamiento.

Es preciso, asimismo, que existan canales internos específicos de comunicación e información al personal en relación con las dudas e interpretaciones derivadas de la aplicación del código de conducta aprobado. En este sentido, cobra especial relevancia la creación en la intranet de la Agencia Tributaria de un buzón de ética que permite la aclaración de dilemas éticos y consultas sobre conductas que puedan generar dudas, en orden al establecimiento de criterios uniformes en la aplicación del código ético.

Se consolidará y evaluará el funcionamiento del Sistema interno de información establecido conforme la Ley 2/2023, prestando especial atención al seguimiento adecuado de todas las comunicaciones que se reciban por el canal interno de información y de las actuaciones en orden a preservar y garantizar la protección del informante.

Por otro lado, se reforzarán las Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control en el análisis y control de los riesgos de integridad o de conductas. En este sentido, las Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control deberán tener en cuenta en la planificación de sus actuaciones y, en su caso, incluir en el Mapa de Riesgos de la Agencia Tributaria el contexto de un “programa de promoción de la ética e integridad”, considerando, al menos, los siguientes ámbitos de actuación:

- Tratamiento preventivo de los riesgos asociados a conductas irregulares con el fin de eliminarlos o minorar su impacto.
- Establecimiento de indicadores que permitan un seguimiento de la evolución, así como de la eficacia de los planes que permitan actuar de forma reactiva y eficaz.
- Incorporación de los riesgos de conducta más relevantes a los planes anuales de auditoría interna.

También se impulsará y mejorará el sistema de control y tramitación de los expedientes de compatibilidad del personal de la Agencia Tributaria, simplificando la solicitud a través de la intranet y facilitando toda aquella información que pueda responder a las cuestiones que de forma más frecuente se consultan por los interesados.

IV.3. MEDIOS MATERIALES

A. CONTRATACIÓN Y VALORACIONES

La programación de la actividad contractual es una de las obligaciones que impone la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a los órganos de contratación, estableciendo además la obligación de su publicación para los contratos sujetos a regulación armonizada en su artículo 28.4.

En cumplimiento de dicho precepto se ha impulsado la realización de dicha programación, inicialmente limitada a los contratos de mayor cuantía, pero que se considera oportuno extender a todos los contratos (excepto los tramitados como “menores”) que vayan a ser celebrados por la Agencia Tributaria. Esta publicación se producirá en el ejercicio previo a aquel en el que se vayan a iniciar. También se potenciarán los instrumentos de planificación y seguimiento de esta programación que faciliten el cumplimiento de las obligaciones que, en relación con la misma, deban asumir cada uno de los Departamentos, Servicios y Delegaciones Especiales de la Agencia Tributaria, así como los plazos de su cumplimentación.

Se pondrá en marcha un procedimiento de asistencia a los órganos de contratación de la Agencia Tributaria que permita la definición de las prescripciones técnicas y la obtención de los precios de mercado que deben ser de aplicación en aquellos expedientes de contratación que, debido a su especialidad o extraordinaria complejidad, no sea posible o aconsejable su redacción de manera directa por el personal propio de la organización. De este modo se pretende mejorar la eficiencia en la definición, tramitación, gestión y posterior ejecución de dichos expedientes.

Por último, resulta preciso abordar la necesaria revisión del procedimiento actual de elaboración de los Informes de Valoración requeridos en la tramitación de los diferentes procedimientos tributarios gestionados por la Agencia Tributaria. La mayor parte de estos informes se elaboran a través del personal propio de la Agencia Tributaria destinado en los servicios territoriales o en los servicios centrales. El tiempo empleado en su elaboración y la litigiosidad que plantea este apartado de la normativa fiscal aconsejan la revisión del procedimiento actual en aras de mejorar la gestión, homogeneizar los procedimientos, facilitar su seguimiento y reducir la litigiosidad actual.

B. INSTALACIONES

El Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023 incluía el objetivo de abordar la política inmobiliaria en materia de arrendamientos, orientada a la reducción de los espacios arrendados y a la consolidación de los diferentes servicios y unidades en inmuebles de titularidad propia de la Agencia Tributaria.

Desde entonces, el mercado inmobiliario ha sufrido una importante transformación que ha supuesto un especial impacto en lo referente a los inmuebles arrendados de mayor superficie. En este contexto, la Agencia Tributaria no es una excepción, especialmente en los lugares en los que se concentra un mayor número de arrendamientos de grandes dimensiones.

Por este motivo, se propone reenfocar el objetivo del plan de acción propuesto inicialmente en una doble línea: de una parte, lograr una sensible reducción del número de inmuebles en arrendamiento y del importe anual del gasto en arrendamiento inmobiliario, y, de otra, elaborar un plan de implantación espacial de los servicios centrales de la Agencia Tributaria que solucione las carencias e inconvenientes actuales.

En lo relativo a la reducción del importe anual del gasto en arrendamientos inmobiliarios, se fija un objetivo a conseguir en el plazo de vigencia del plan de una disminución del 33%.

En cuanto al plan de implantación espacial, la aplicación del modelo de teletrabajo que se adopte en la Agencia Tributaria llevará aparejado el necesario rediseño de los espacios interiores de sus inmuebles para permitir, de una parte, su optimización y, de otra, una mayor flexibilidad de su uso. Esto supondrá necesariamente la reducción de espacios de uso individual y el consiguiente incremento de espacios abiertos de usos múltiples, que permitiría una reducción de la superficie necesaria para uso de oficina.

Por otro lado, resulta imprescindible la elaboración y puesta en marcha de un nuevo plan de renovación del mobiliario que permita modernizar los equipamientos, adecuándolos a los requerimientos actuales y a los nuevos modelos organizativos del trabajo. Asimismo, el conjunto de medios audiovisuales (pantallas, salas de formación, equipos de videoconferencia, etc.) requieren una actualización permanente que permita su uso conforme a las necesidades que plantean las nuevas tecnologías.

C. MEDIOS TECNOLÓGICOS

Dentro de los medios tecnológicos, resulta preciso en primer lugar hacer alusión al establecimiento de una nube propia alojada en los Centros de Procesamiento de Datos (CPD) de la Agencia Tributaria.

Las ventajas de una nube privada son una mayor seguridad (la organización puede mantener el control total de su infraestructura y datos, lo que reduce los riesgos de seguridad y los posibles ciberataques), flexibilidad y personalización, mayor eficiencia y cumplimiento regulatorio.

Además, es recomendable establecer sistemas para disponer de una tercera copia segura de los datos de la Agencia Tributaria a una mayor distancia de los dos CPD activos debido al aumento en las amenazas a la seguridad.

En segundo lugar, cabe hablar de la plataforma informática que supone el punto neutro de embargos, que habilita los intercambios de información de los deudores y pagos a que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, así como las comunicaciones o notificaciones necesarias para llevar a efecto las actuaciones de gestión recaudatoria en aplicación de los citados intercambios.

El objetivo del Punto Neutro de Embargos es el de saldar deudas en fase de embargo de deudores de una Administración Pública, mediante el embargo de pagos a favor del deudor realizados por otra Administración. Con ello, se trata de evitar que cualquier deudor de las Administraciones Públicas en su conjunto pueda llegar a percibir un pago reconocido a su favor por cualquier Administración sin antes verificarse la existencia de deudas en periodo ejecutivo susceptibles de ser canceladas mediante actuaciones de embargo contra tales pagos.

Una vez que se apruebe la norma que regule su funcionamiento, todas las Administraciones Públicas estarán obligadas a integrarse en esta plataforma. Ello implica la integración de miles de organismos en el Punto Neutro de Embargo. Esta integración, que previsiblemente se producirá en dos fases, exige a la Agencia Tributaria, como organismo responsable del desarrollo y gestión de la plataforma, poner a disposición de todos los entes pagadores y embargantes de las Administraciones la infraestructura necesaria para interactuar con el Punto Neutro.

Por último, resulta preciso hacer alusión a nuevas herramientas de comunicaciones unificadas resilientes que se pondrán a disposición de los trabajadores de la Agencia Tributaria.

Las situaciones cambiantes sobrevenidas de los últimos tres años han hecho imprescindibles en el trabajo diario el uso de herramientas de comunicaciones interpersonales para chatear, hablar a distancia, mantener reuniones virtuales, compartir documentación de forma colaborativa, grabar y tener auditadas todas estas interacciones, transcribir contenidos de audio, traducirlos, incluso en vivo, durante las reuniones, verificar el estado de presencia del interlocutor, tanto entre trabajadores de la Agencia Tributaria como con contribuyentes o con trabajadores de organizaciones colaboradoras, etc. Dichas herramientas son especialmente importantes para habilitar

una prestación efectiva de servicios de calidad a través de medios no presenciales y para la gestión y el control de los medios destinados a dicha prestación y, por tanto, un pilar básico del nuevo modelo de información y asistencia al contribuyente.

D. ESTRATEGIA DE “INTELIGENCIA ARTIFICIAL”

La inteligencia artificial (en adelante, IA), entendida como aquellos sistemas capaces de funcionar con ciertos niveles de autonomía para alcanzar determinados objetivos y generar información en forma de predicciones, recomendaciones o decisiones a partir de datos y aplicando para ello estrategias de aprendizaje automático o estrategias basadas en la lógica y el conocimiento, se ha revelado en los últimos años como una de las tecnologías con una mayor capacidad transformadora de las economías y de las sociedades. Resulta importante señalar que la Agencia Tributaria hace uso de distintos tipos de tecnologías de tipo analítico, como puedan ser el tratamiento masivo de datos (ampliamente conocido como *Big Data*), el análisis de redes o grafos, o los sistemas de análisis de riesgos. Estos sistemas funcionan en base a reglas fijadas por humanos, de manera que no hacen uso de las capacidades predictivas o generativas propias de los sistemas de inteligencia artificial.

El ingente aumento de los datos disponibles, los avances en la potencia y capacidad de los sistemas de computación y almacenamiento, junto con la investigación y desarrollo con éxito de nuevos algoritmos y métodos de aprendizaje automático, han facilitado el reciente crecimiento exponencial de la IA, tanto en prestaciones como en cantidad y diversidad de usos potenciales.

La Agencia Tributaria, que siempre ha buscado en las tecnologías emergentes y en la innovación en general una oportunidad estratégica, no puede ser ajena a ese contexto y debe afrontar el reto de dotarse de las capacidades necesarias para conseguir los beneficios que en términos de eficacia y eficiencia ha de reportar el uso de estas tecnologías, garantizando que se realiza un uso seguro de las mismas.

Es por ello por lo que debe aprovechar las oportunidades que brindan estos avances tecnológicos para aplicarlos a un mejor cumplimiento de su misión, incrementando la eficacia y eficiencia de las actuaciones tributarias y aduaneras en materia de información y asistencia al contribuyente y en el ámbito de la prevención, pero también en la lucha contra el fraude fiscal y aduanero, sin que en este último caso se utilicen actualmente mecanismos de inteligencia artificial generativa.

Debe abordar asimismo los desafíos asociados al uso de la inteligencia artificial, promoviendo las condiciones que permitan evitar usos inadecuados de la nueva tecnología y promover una difusión de las condiciones de uso que permita a la sociedad tener un conocimiento suficiente y veraz sobre la misma.

La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial de España presentada por el Gobierno en 2020 ya recoge, entre sus objetivos estratégicos, la incorporación de la IA como factor de mejora de la productividad y la eficacia en la Administración pública, así como en el funcionamiento de los servicios públicos y las interfaces de relación con las empresas y los ciudadanos. Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, los Estados miembros y el Parlamento Europeo han llegado a un acuerdo para regular los usos de la IA mediante un reglamento que tiene, entre otros objetivos, por un lado, promover la inversión y la innovación en inteligencia artificial y, por otro, garantizar que los sistemas de inteligencia artificial utilizados en la Unión Europea sean seguros y respeten los derechos fundamentales y los valores europeos.

En este contexto, la estrategia de inteligencia artificial de la Agencia Tributaria para el próximo cuatrienio pasa por la asunción de los siguientes compromisos:

- Alinear el uso de inteligencia artificial con la visión, misión, principios y objetivos de la Agencia Tributaria y desarrollar la misma conforme al marco normativo vigente.
- Usar la IA priorizando la mejora del servicio a los ciudadanos y la eficacia y eficiencia administrativa.
- Utilizar las herramientas de inteligencia artificial orientándolas al cumplimiento de los principios de equidad, objetividad y homogeneidad que deben presidir las actuaciones de la Agencia Tributaria.
- Investigar y desarrollar el uso de la IA en el ámbito administrativo para contribuir al cumplimiento de los principios de racionalización, economía y eficacia exigibles a toda Administración Pública.

Todo ello de acuerdo a los siguientes principios rectores:

- Principio de responsabilidad.
- Enfoque *Human Centric*, garantía de uso seguro y ético de la inteligencia artificial, asegurando la protección de los derechos de los ciudadanos, el respeto al marco normativo y la aplicación de los principios éticos y de los valores de la Agencia Tributaria.
- Seguridad y gobierno de la inteligencia artificial.

Los proyectos de IA serán desarrollados por equipos multidisciplinares integrados por expertos funcionales, técnicos informáticos y científicos de datos. Los sistemas de IA se integrarán en las infraestructuras tecnológicas de la Agencia Tributaria y su implantación será coherente con el modelo interno de desarrollo de aplicaciones informáticas, con supervisión del Departamento de Informática Tributaria, utilizando metodologías específicas para cubrir todo su ciclo de vida y asegurar la calidad y gobernanza de los mismos. Se asegurará el empleo exclusivo de datos de calidad en los sistemas IA que

utilice la Agencia Tributaria, así como la permanente y completa supervisión por seres humanos del desarrollo y uso de los sistemas IA.

En definitiva, la Agencia Tributaria apuesta por el uso de la IA como tecnología transformadora esencial para la evolución y mejora de la eficacia y eficiencia en la consecución de objetivos, especialmente en materia de información y asistencia al contribuyente y en el ámbito de la prevención, pero también en la lucha contra el fraude fiscal y aduanero, respetando siempre los compromisos y principios antes señalados. La limitación al uso de la IA por parte de la Agencia Tributaria será únicamente la que venga determinada por el marco jurídico-normativo de aplicación en cada momento y por los principios de buen uso de la IA y los valores de la Agencia Tributaria. Cabe reseñar que las actuaciones administrativas automatizadas que dicte la Agencia Tributaria no descansarán, en ningún caso, de manera exclusiva en el resultado obtenido de un sistema de IA. En estas situaciones, se garantiza siempre la intervención humana que habrá de supervisar, validar o incluso vetar las opciones que hayan podido ser propuestas por el sistema. En definitiva, todas las decisiones serán adoptadas por personas.

E. CIBERSEGURIDAD, RESILIENCIA Y PROTECCIÓN DEL DATO TRIBUTARIO

La Agencia Tributaria, en el desarrollo de su actividad, ha conseguido, con una estrategia a largo plazo, la completa digitalización de todos sus procesos de negocio, lo que permite a los contribuyentes relacionarse electrónicamente con aquella y a los empleados públicos desarrollar su trabajo de forma eficaz y eficiente sobre su sistema de información.

Este proceso de digitalización no sería posible sin el uso extensivo e intensivo de la tecnología y su continua evolución para conseguir tener en cada momento los mejores servicios totalmente adaptados a sus objetivos y procesos de negocio.

A medida que este proceso de digitalización ha ido avanzando, también ha supuesto una mayor exposición de la organización a los riesgos de ciberseguridad y a la dependencia de la tecnología, sin la cual ya no sería posible desarrollar su actividad. Asimismo, también hay cada vez mayores obligaciones derivadas del desarrollo normativo a nivel europeo y nacional para garantizar la ciberseguridad, la protección de los datos personales y la resiliencia de los servicios públicos.

La Agencia Tributaria, consciente de la responsabilidad que supone la gestión de la información crítica que maneja (carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria establecido en el artículo 95 de la Ley General Tributaria) y los servicios que ofrece al ciudadano, siempre ha tenido presente la seguridad de la información, lo cual se ha reflejado, entre otros, en la construcción del sistema de gestión de la seguridad de la información, cuyo vértice es la Comisión Sectorial de Seguridad y Control de

Informática Tributaria, que actúa como comité de seguridad de la información a efectos del Esquema Nacional de Seguridad.

En el ámbito de las obligaciones derivadas de la normativa y acuerdos internacionales, es importante tener presente el Esquema Nacional de Seguridad, el Reglamento General de Protección de Datos, los acuerdos internacionales de intercambio de datos tributarios y el nombramiento de la Agencia Tributaria como Operador de Infraestructuras Críticas por la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas.

En el marco de esta estrategia, donde la Agencia Tributaria quiere seguir siendo puntera en el servicio que ofrece a la sociedad y en el uso de la tecnología, también se quiere seguir apostando por mantener y reforzar de forma continua sus procesos de gestión de la ciberseguridad, la protección de los personales de los contribuyentes y la gestión de la continuidad del negocio.

El proceso de gestión de la ciberseguridad debe reforzarse según las siguientes líneas de acción:

- Mantener y evolucionar las medidas de seguridad y los controles orientados a la prevención, detección y exposición ante ciberataques para gestionar los riesgos internos y externos.
- Reforzar las capacidades de operación, monitorización y gestión de incidentes de su Centro de Operaciones de Seguridad.
- Certificar el sistema en el marco del Esquema Nacional de Seguridad y la ISO 27001, que es el marco de referencia para evaluar la seguridad en los intercambios internacionales.

El proceso de protección del dato y gestión de la privacidad debe reforzarse según las siguientes líneas de acción:

- Dotarlo de las garantías suficientes para que los nuevos tratamientos de datos que necesite realizar la Agencia Tributaria se lleven a cabo en las condiciones que permitan gestionar los riesgos en el marco de los límites que establezca la normativa vigente en cada momento.
- Dotarlo de garantías para que los datos que se utilicen en cada tratamiento sean los necesarios, íntegros y de calidad.

El proceso de continuidad del negocio debe reforzarse para ser capaz de garantizar la resiliencia de la organización según las siguientes líneas de acción:

- Adecuar sus Centros de Procesamiento de Datos para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del nombramiento como Infraestructura Crítica.

- Dotar de una tercera copia de todos los datos tributarios en una ubicación diferente de sus Centros de Procesamiento de Datos actuales para garantizar su recuperación ante situaciones que requieran recuperar todas sus bases de datos.
- Elaborar el Plan de Continuidad de Negocio de la Agencia Tributaria que consolide los diferentes planes de contingencia desarrollados en el ámbito de los servicios de tecnologías de la información, recursos humanos, contratación e instalaciones actuales.

Por otro lado, con el aumento de las obligaciones de cumplimiento normativo en los ámbitos de la ciberseguridad, la protección de datos y las infraestructuras críticas, la Agencia Tributaria debe reforzar sus recursos humanos y materiales dedicados a la gestión de estos procesos y, por otro lado, a la supervisión y control interno en materia de cumplimiento.

F. MEDIOS AERONAVALES Y TECNOLÓGICOS DE VIGILANCIA ADUANERA

Se pretende poner en marcha un proyecto estratégico para el servicio de Vigilancia Aduanera en materia de telecomunicaciones, consistente en mejorar la calidad y el ancho de banda de las comunicaciones con los medios aeronavales, así como el despliegue de estaciones operativas móviles y barreras virtuales mediante sensores para detección de amenazas, aprovechando las nuevas redes de comunicaciones satelitales y 5G.

Por otro lado, resulta imprescindible el uso de tecnologías de video-vigilancia como herramienta en la investigación. En este sentido, el proyecto Sentinel es un sistema de video-vigilancia que otorga grandes ventajas para realizar esta técnica de investigación policial con mejores garantías (flexibilidad, robustez, mayor control, versatilidad, ahorro de costes, mayor autonomía y menor consumo, almacenamiento en dispositivos propios, etc.). Este sistema dotará a todas las unidades operativas de una tecnología de desarrollo propio, integral y homogénea, que además garantizará un uso seguro de la información.

Asimismo, resulta necesario acometer una serie de inversiones estratégicas en vehículos y sistemas, de manera progresiva y en función de las disponibilidades presupuestarias, entre las que cabe destacar la renovación parcial de la actual flota naval de la Agencia Tributaria, destacando la incorporación de un nuevo buque de operaciones especiales; la sustitución del helicóptero más antiguo de la actual flota; el incremento en el uso de RPAS (*Remotely Piloted Aircraft System*) para la vigilancia marítima, tanto desde plataformas terrestres como desde buques; la actualización de los sistemas de interceptación de comunicaciones SIMON y de comunicaciones encriptado SICRO; y la actualización de la infraestructura del sistema de Inspección No Intrusiva mediante la adquisición de sistemas que agilicen la inspección, sin menoscabo de la seguridad de la cadena logística, y mediante la finalización del sistema de

centralización de imágenes procedentes de los diferentes sistemas de escáneres y rayos X.

V. INDICADORES ESTRATÉGICOS

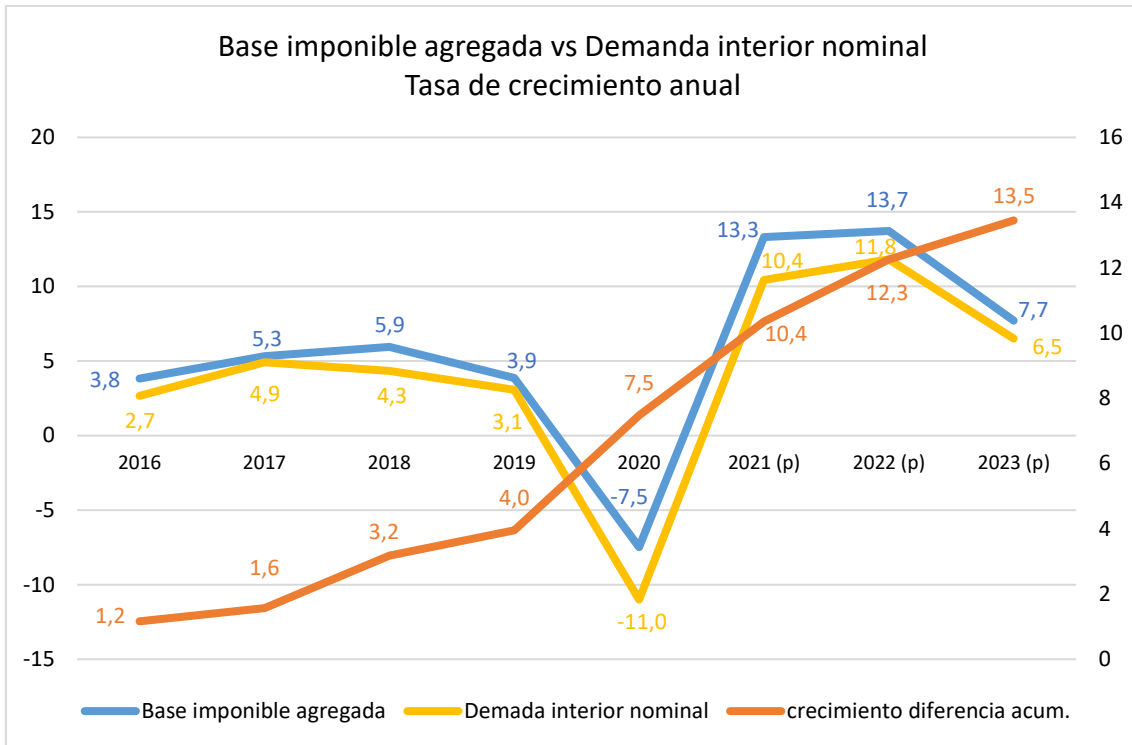
V.1. ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES

El indicador que refleja de forma más fidedigna cómo evoluciona el comportamiento fiscal en nuestro país¹⁰ es el que compara la evolución diferencial de la base imponible agregada con la de las magnitudes macroeconómicas de referencia, ya que una línea de actuación prioritaria de la Agencia Tributaria es orientar sus actividades al afloramiento y ensanchamiento de las bases imponibles. La Agencia Tributaria ha optado por analizar si el porcentaje de incremento de la base imponible agregada es superior al de la demanda interior nominal a lo largo del ciclo económico alcista inicialmente previsto en el Plan Estratégico 2024-2027. Es importante destacar que lo relevante es el diferencial de crecimiento acumulado en todo el ciclo, más allá de cuál pueda ser el resultado alcanzado en un año concreto.

El gráfico siguiente muestra la evolución de la base imponible agregada y la demanda interior nominal en el periodo 2016-2023.

¹⁰Los ingresos tributarios se ven condicionados tanto por la evolución coyuntural de variables económicas (empleo, salario medio, inflación, demanda interior, beneficios empresariales), como de gestión recaudatoria o normativa (progresividad en frío, cambios legales, ritmo de ejecución de las devoluciones, etc.). Por tanto, el comportamiento de la recaudación no es un indicador consistente para juzgar la evolución del cumplimiento voluntario.

Otros indicadores, como la evolución de los ingresos homogéneos o de los impuestos devengados, reflejan mejor el impacto diferencial de mejoras en el cumplimiento voluntario respecto a la variación anual del PIB o a la demanda interior nominal, que son los agregados macroeconómicos de mayor correlación con los ingresos fiscales. En cualquier caso, también en estos dos casos la incidencia de cambios normativos o de gestión recaudatoria pueden distorsionar la comparativa.



Admitiendo el carácter todavía provisional de los últimos datos (las cifras tanto de demanda interior como de bases imponibles están sujetas a revisión durante al menos dos años), se puede concluir que la base imponible agregada viene registrando aumentos superiores a los de la demanda interior nominal, con un diferencial acumulado en el período de 13,5 puntos porcentuales, lo que tiene un efecto positivo en la recaudación.

Cabe esperar que, a partir de 2024, el diferencial entre el crecimiento de las bases imponibles y la demanda interna nominal no resulte tan abultado como en los últimos años, puesto que los efectos de los elementos postpandemia que supusieron un mayor incremento de las bases dejarán de tener un impacto tan relevante. Resulta previsible, por tanto, que el diferencial acumulado observado en los últimos años se mantenga y consolide en el período 2024-2027, sin que pueda preverse unos crecimientos tan elevados como en los últimos años.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la evolución de este indicador está condicionada por el ciclo económico. En las fases bajistas del ciclo económico (año 2020), algunos componentes de las bases (beneficios empresariales, ganancias patrimoniales, rentas de capital, consumos nominales de carburantes) reaccionan con más intensidad que la de sus equivalentes en Contabilidad Nacional, a lo que se añade el efecto distorsionador de la pandemia sobre la precisión y calidad de la estimación de los agregados contables en 2020-2022.

INDICADOR ESTRATÉGICO 1

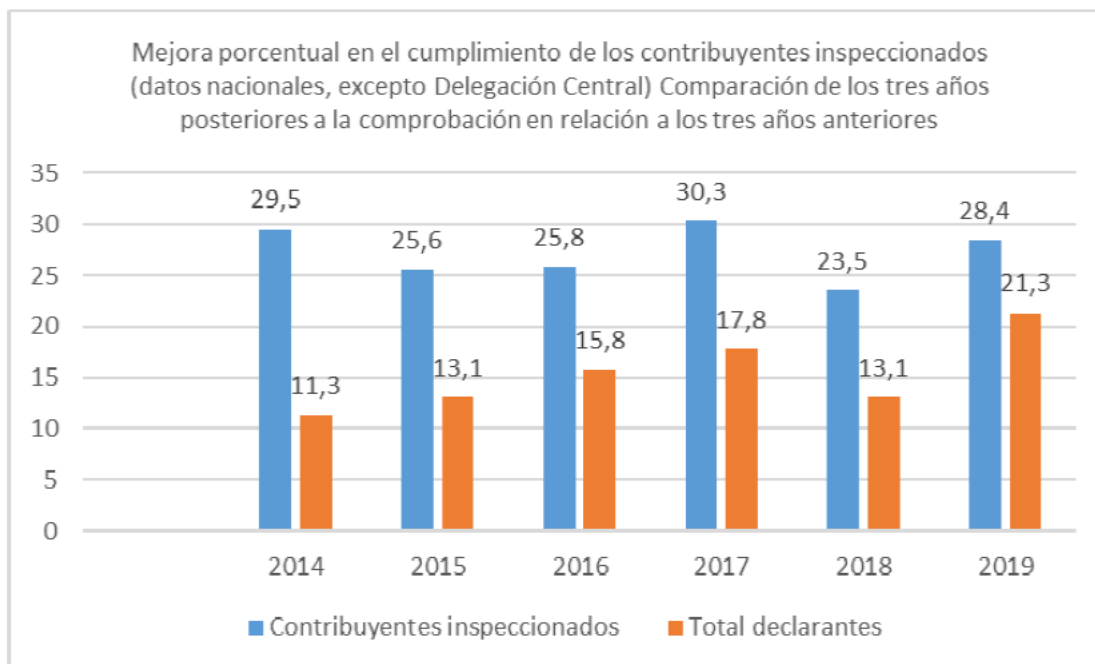
% INCREMENTO BASES IMPONIBLES > % INCREMENTO DEMANDA INTERNA NOMINAL

V.2. MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS DE ACTUACIONES DE CONTROL

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 Tributaria.

En este sentido, conviene destacar que desde el año 2016 se analiza anualmente, de forma sistemática y con el propósito de dar una visión global de la eficacia de determinadas actuaciones, los efectos inducidos plasmados en la mejora del comportamiento tributario apreciado, tanto en los obligados tributarios objeto de este tipo de actuaciones, como en el resto.

En el siguiente cuadro se refleja el comportamiento anterior y posterior de los obligados tributarios comprobados por el área de Inspección durante los años 2014 a 2019, en comparación con el comportamiento del total de declarantes. Como puede observarse, 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.



Por razones de homogeneidad, en la comparación entre ejercicios se excluyen los contribuyentes de baja en algún periodo, los que no desarrollan actividades económicas, los que modifican su condición de residentes o de no residentes y los adscritos a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes – en este último caso, 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 –. Tampoco se tienen en cuenta los efectos en la recaudación de las modificaciones normativas.

INDICADOR ESTRATÉGICO 2

MEJORA DEL EFECTO RECAUDATORIO INDUCIDO

V.3. IMPACTO DE LA TRANSPARENTACIÓN DE DATOS Y DE LAS ACTUACIONES DE ASISTENCIA

La Agencia Tributaria desarrolla una gran diversidad de actuaciones, tanto de asistencia como de prevención y control, que tienen un impacto relevante tanto en la mejora de la tributación de los ciudadanos y entidades como en las posibilidades de acción posterior de la propia Agencia Tributaria, respecto de las que hay que definir una metodología de medición de sus efectos. Algunas de esas actuaciones conducen a un incremento de la recaudación en período voluntario que, sin embargo, no resulta sencillo de cuantificar. Pero todas guardan un patrón común: se trata de actuaciones decididas desde la Agencia Tributaria para facilitar el cumplimiento voluntario, que limitan o impiden las actuaciones posteriores de liquidación y regularización tributaria, minorando, en consecuencia, los ingresos derivados de actos de liquidación administrativa, pero incrementando correlativamente la recaudación en vía voluntaria derivada de las autoliquidaciones presentadas por los propios contribuyentes, que suponen que posteriormente no haya que proceder a realizar una liquidación tributaria al contribuyente.

Un primer ejemplo de estas actuaciones se origina en la decisión sobre la transparentación de datos tributarios que efectúa la Agencia Tributaria y que, *de facto*, puede inducir a algunos contribuyentes a incluir en su declaración impositiva las rentas sobre las cuales la Agencia Tributaria tiene información. Este efecto resulta difícil de medir dado que puede estar prejuzgándose cuál sería la actuación del contribuyente si no se hubiera incluido un mensaje o se hubiera transparentado el dato por la Agencia Tributaria. Una posible medición del efecto real que ha supuesto la decisión de transparentar puede consistir en observar la evolución a medio plazo del comportamiento fiscal global de los contribuyentes afectados por un determinado riesgo fiscal. Indudablemente, la mayor transparencia por parte de la Agencia Tributaria

mejorará las declaraciones voluntarias e irá disminuyendo el número de contribuyentes afectados por el riesgo. Esta previsible minoración puede y debe ser objeto de seguimiento.

Asimismo, en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas está previsto desarrollar un sistema que facilite la corrección voluntaria de pequeños errores cometidos en la presentación de la declaración del IRPF que, de otro modo y probablemente, serían objeto de corrección por la Administración mediante el inicio de un procedimiento de comprobación. Esas actuaciones suponen una apuesta por la autorregularización del contribuyente y su efecto puede ser medido en términos del número de errores autocorregidos por el contribuyente y el impacto económico de dicha corrección, tanto para el contribuyente como para la Administración tributaria.

Igualmente, la revisión de los criterios operativos de aplicación del régimen sancionador tributario, realizada con la finalidad de mejorar los procesos de detección de la concurrencia de culpabilidad y de centrar la aplicación del régimen sancionador en las conductas de mayor gravedad, determinará una reducción del número de sanciones incoadas respecto de determinadas actuaciones, lo que, sin duda, deriva de una decisión de la Agencia Tributaria que debe ser objeto de medición.

Todas estas mediciones deben ser sistemáticas, con base en una metodología aceptada que se desarrollará por la Agencia Tributaria en los años de duración del Plan Estratégico.

INDICADOR ESTRATÉGICO 3

MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LAS ACTUACIONES DE LA AGENCIA

V.4. EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO

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, excepto los que son considerados ingresos a cuenta en procedimientos inspectores ya iniciados en el momento del ingreso.

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 Tributaria debe ser el incremento del cumplimiento en período voluntario,

aumentando el efecto inducido de las actuaciones de la Agencia Tributaria y disminuyendo el peso de dichos resultados de control.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que 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.

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.3.C anterior, todo ello siempre que el cumplimiento voluntario continúe mejorando 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 anteriores.

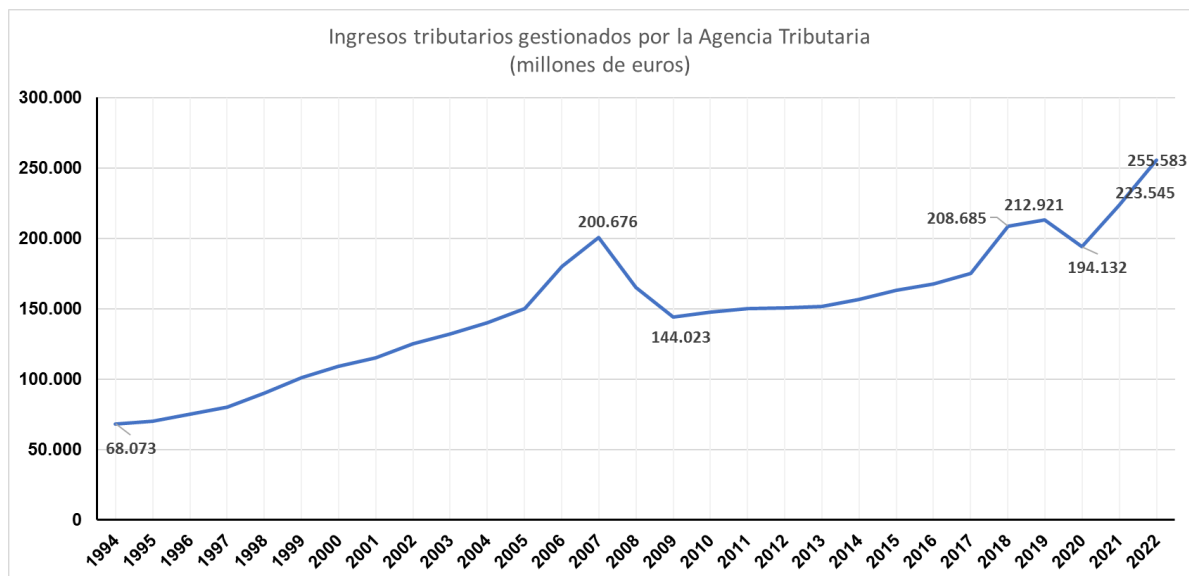
INDICADOR ESTRATÉGICO 4

EVOLUCIÓN DE LA BASE CÁLCULO EJERCICIOS 2024-2027 CONSISTENTE CON LA EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO (INDICADORES ESTRATÉGICOS 1 y 2)

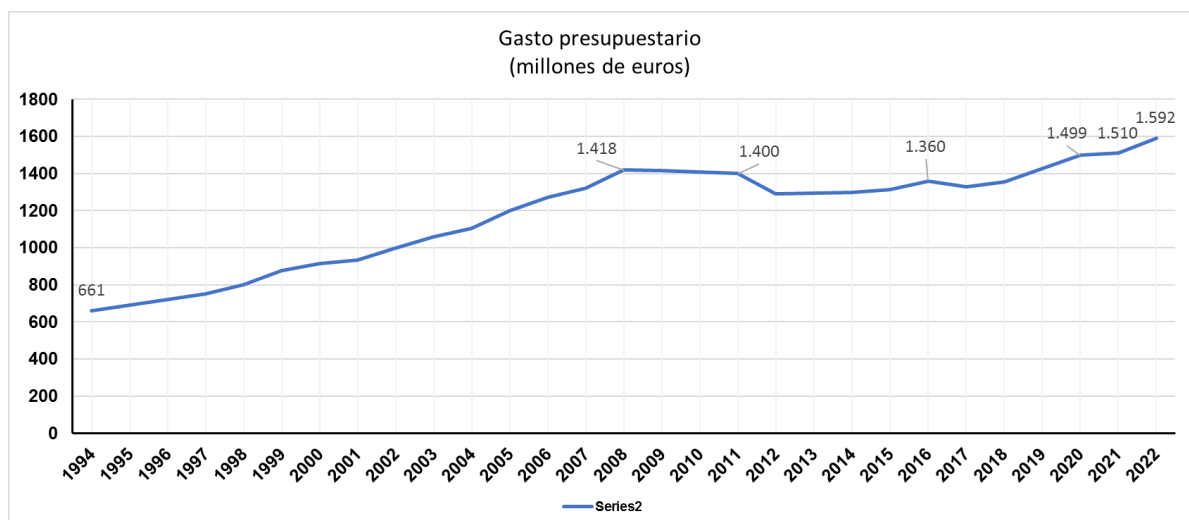
V.5. MEJORA DE LA EFICIENCIA

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

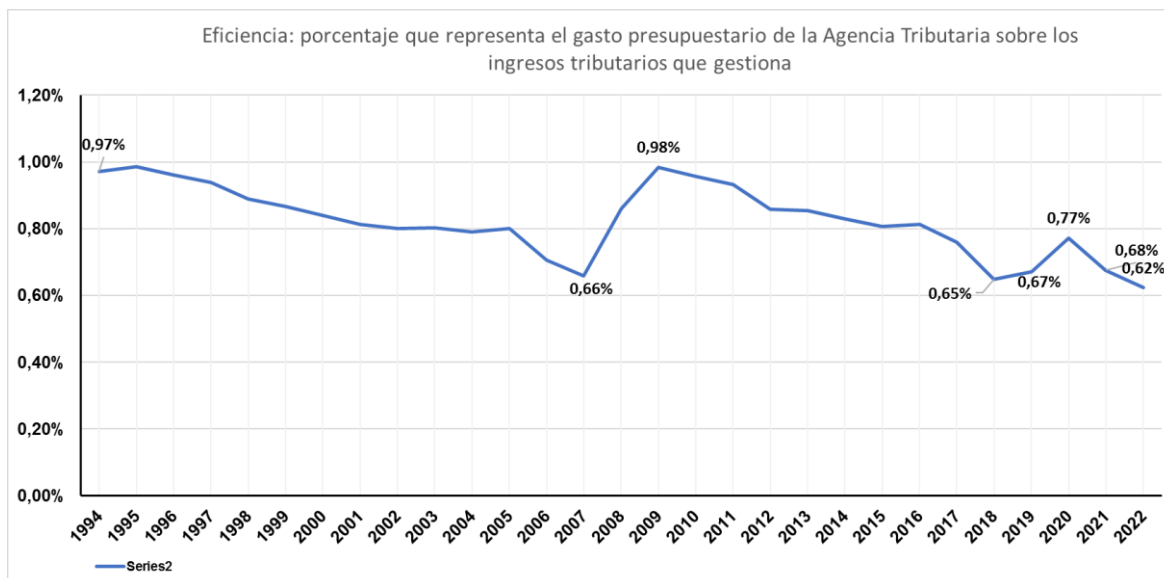
A continuación, se muestran los ingresos tributarios que gestiona la Agencia Tributaria desde 1994:



Y este es el gasto presupuestario de la Agencia Tributaria en los mismos años:



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

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 debe suponer alrededor del 0,7% de los ingresos tributarios netos que gestiona, si bien una ratio cercana al 1% podría considerarse homologable, en términos comparativos con las Administraciones tributarias de los países de nuestro entorno.

INDICADOR ESTRATÉGICO 5

MEJORA EN EL ÍNDICE DE EFICIENCIA

V.6. 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 así tradicionalmente entre deuda “gestionable” y deuda “no gestionable”, dependiendo del grado de 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.

La evolución de la deuda total pendiente (en voluntaria y ejecutiva) por la Agencia Tributaria desde 2015 a 2022 se refleja en el siguiente cuadro (en millones de euros):

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DEUDA PENDIENTE INICIO PERÍODO	50.225,89	49.271,82	45.849,11	42.365,08	41.627,68	42.769,75	41.911,23	42.020,38
DEUDA PENDIENTE FIN PERÍODO	49.271,82	45.849,11	42.365,08	41.627,68	42.769,75	41.911,23	42.020,38	40.421,22

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 al final del periodo impositivo. En el cuadro siguiente se refleja esta información (en millones de euros):

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DEUDA SUSPENDIDA PROCESO CONCURSAL	7.227,23	6.871,92	5.861,28	5.664,97	5.398,22	4.896,13	3.963,38	3.835,85
DEUDA SUSPENDIDA RECURSOS	13.469,52	12.719,74	12.735,12	12.763,47	12.666,08	12.043,68	11.460,85	10.847,24

Volviendo a los datos globales que muestra el cuadro que refleja la evolución del cargo en el periodo 2015-2022, 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 Tributaria, en la medida que puede estar afectada por circunstancias ajenas a misma.

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, en millones de euros, la forma de calcular el indicador estratégico para 2022:

	2022
DEUDA PENDIENTE EN EJECUTIVA A 1 DE ENERO	25.364,14¹¹
Aplazado	-160,25
Suspendido por recurso	-782,69
Paralizado	-3.022,94
En compensación	-43,54
DEUDA PENDIENTE A 1 DE ENERO GESTIONABLE BRUTA EN EJECUTIVA (1)	21.354,72
CARGO NUEVO EN EJECUTIVA DEL AÑO 2022 (2)	8.722,35
TOTAL (Deuda pendiente gestionable bruta en ejecutiva + cargo nuevo en ejecutiva) (1+2)	30.077,07
Anulaciones	-861,95
Rehabilitaciones	4.462,68
TOTAL DEUDA GESTIONABLE NETA EN EJECUTIVA (ANULACIONES + REHABILITACIONES DEL AÑO)	33.677,80
Deuda cancelada por ingreso y otras causas	12.837,39
TOTAL DEUDA GESTIONADA FINALIZADA EN EJECUTIVA (3)	12.837,39
Notificado en ejecutiva pendiente de ingreso	913,50
En embargo con diligencia emitida	14.904,74
Importe derivado en el año	2.336,04
TOTAL DEUDA GESTIONADA NO FINALIZADA EN EJECUTIVA (4)	18.156,28
TOTAL DEUDA GESTIONADA EN EJECUTIVA (3+4)	30.993,67
INDICADOR	0,92

¹¹ La deuda pendiente en ejecutiva a 1 de enero de 2022 resulta del siguiente desglose:

Deuda pendiente total a 1 enero 2022	42.020,38
(-) Deuda pendiente en voluntaria	16.656,24
= Deuda pendiente en ejecutiva	25.364,14

INDICADOR ESTRATÉGICO 6

**DEUDA GESTIONADA PERÍODO “N” / DEUDA GESTIONABLE NETA
PERÍODO “N” \geq 0,9**

V.7. CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA

La conflictividad tributaria hace referencia a la directa oposición de los intereses de los contribuyentes y los de la Administración en aplicación de alguno de los medios de revisión en vía administrativa previstos en la Ley General Tributaria o los procedimientos establecidos ante la vía contencioso-administrativa.

Mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la Agencia Tributaria, un objetivo estratégico es reducir la conflictividad y los actos administrativos emitidos por la Agencia Tributaria que deben ser objeto de anulación total o parcial, como consecuencia de las resoluciones de los conflictos que estimen total o parcialmente las pretensiones de los contribuyentes.

Este indicador persigue evaluar el comportamiento de dos magnitudes: en primer lugar, el porcentaje de conflictividad relativa y, en segundo lugar, analizar la evolución del número de resoluciones de los conflictos desfavorables a la Administración y, consecuentemente, los actos que deben ser objeto de anulación total o parcial.

En relación con la primera magnitud, el siguiente cuadro muestra la conflictividad global absoluta, definida como el número de los recursos y reclamaciones¹² 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. También se muestra la conflictividad relativa, que pone en relación la conflictividad absoluta con el total de actos tributarios¹³ emitidos por la Agencia Tributaria en el mismo periodo susceptibles de recurso o reclamación:

¹² Se excluyen del cómputo de la conflictividad tributaria los conflictos derivados de las ayudas aprobadas en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la invasión de Ucrania, dado que se trata de actos cuya gestión se ha encomendado a la Agencia Tributaria pero no son actos de naturaleza tributaria. En el caso de que se incluyeran en el cálculo, el porcentaje de conflictividad relativa sería aún más reducido, pero desvirtuaría la comparación histórica.

¹³ Debe destacarse que no están incluidos en el total de actos emitidos los actos relativos a los pequeños envíos de Aduanas.

CONFLICTIVIDAD ABSOLUTA (Nº REC. REPOSICIÓN + REA SIN PREVIO RR)	
MEDIA PERIODO 2018-2021	2022
327.669	302.150
CONFLICTIVIDAD RELATIVA ((Nº REC. REPOSICIÓN + REA SIN PREVIO RR) / ACTOS EMITIDOS)	
2,01%	1,76%

Se han puesto en marcha diversas iniciativas desarrolladas para minorar la conflictividad y sus resultados, entre las que destacan la modificación del artículo 150 de la Ley General Tributaria, relativo a los plazos del procedimiento inspector, las mejoras en la motivación de los actos, el incremento de los datos puestos a disposición de los contribuyentes, la utilización de técnicas para minorar los errores de los declarantes, etc.

Como puede observarse en el cuadro, la conflictividad relativa se situó en el período 2018-2021 en el entorno del 2% y, en 2022 alcanzó un porcentaje del 1,76%, pudiendo afirmarse que, en términos generales, el grado de conflictividad observado es muy reducido, todo ello sin perjuicio de que resulte conveniente seguir trabajando en la reducción del grado de conflictividad¹⁴.

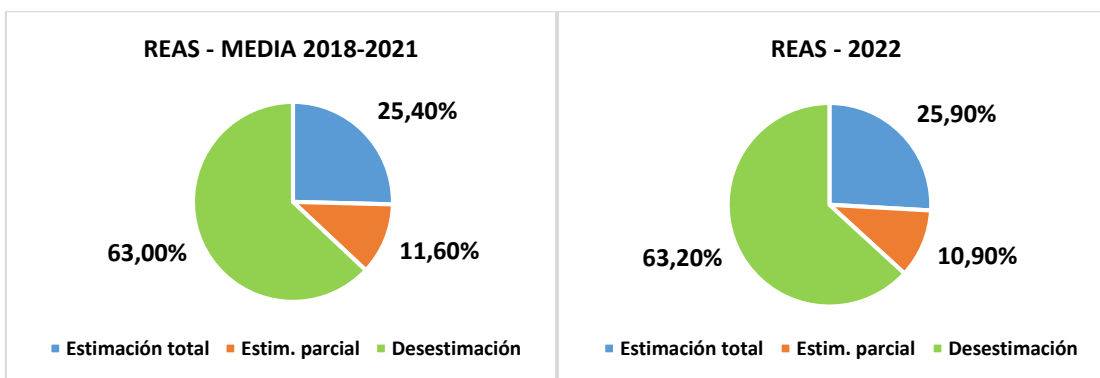
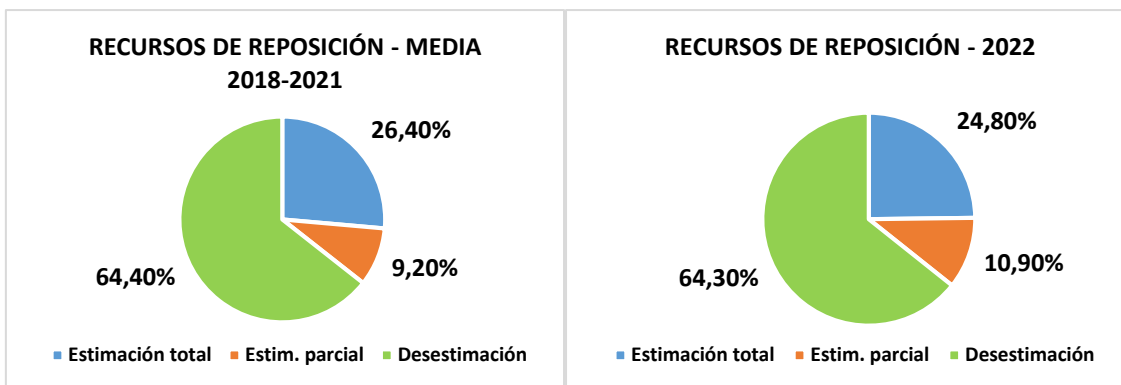
La reducción de la conflictividad es un objetivo en el que la Agencia Tributaria cuenta con el apoyo, no solo de los Tribunales Económico-Administrativos, en cuanto que sus resoluciones incentivan una mejora de la calidad de las actuaciones, sino también de la Dirección General de Tributos, puesto que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

De igual forma, contribuye a este objetivo el análisis de las quejas y propuestas del Consejo para la Defensa del Contribuyente y los trabajos de los foros cooperativos con

¹⁴ 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, y en otros casos a bases impositivas. En cualquier caso, en el indicador relativo a la deuda gestionada 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.

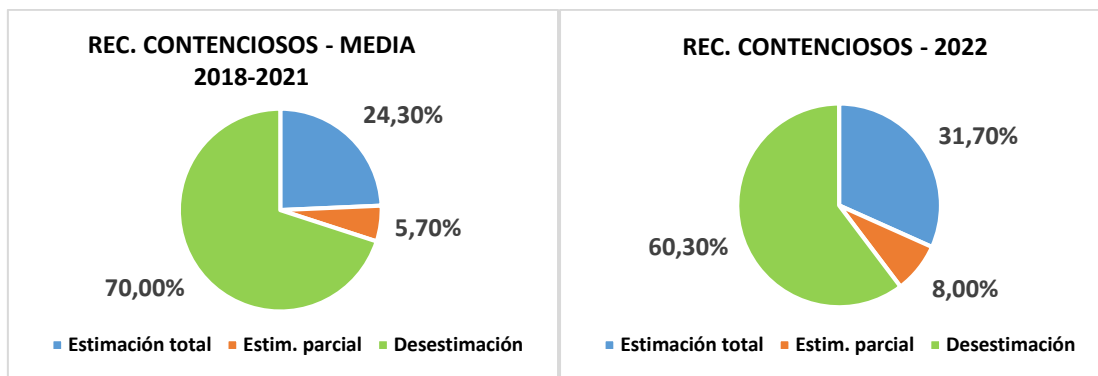
que cuenta la Agencia Tributaria para facilitar la difusión de los criterios que aplican sus órganos.

Por último, en cuanto al resultado de los recursos y reclamaciones (estimaciones totales y parciales y resueltos a favor de la Agencia¹⁵), los porcentajes sobre los actos reclamados, diferenciando según el órgano revisor y atendiendo al número, son los siguientes¹⁶:



¹⁵ En los recursos resueltos a favor de la Agencia, además de los desestimados por los Tribunales, se incluyen otras causas que producen que el acto administrativo no sea anulado, tales como la presentación de declaración extemporánea, el desistimiento del reclamante o recurrente, la inadmisión, etc.

¹⁶ El elevado porcentaje favorable a la Agencia Tributaria en el ámbito contencioso-administrativo en el periodo 2018-2021 viene dado, básicamente, por el desistimiento de los recurrentes en 2021 en algo más de 11.000 recursos contra actos en materia del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica, ante la jurisprudencia establecida en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 812/2021, de 8 de junio.



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, la evolución del número de resoluciones o recursos favorables a la Agencia Tributaria que debe incrementarse a lo largo de los años, mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la misma.

INDICADOR ESTRATÉGICO 7

MANTENER UN PORCENTAJE DE CONFLICTIVIDAD RELATIVA REDUCIDO Y EN LO POSIBLE DECRECIENTE - AUMENTAR EL PORCENTAJE DE RESOLUCIONES O SENTENCIAS EN FAVOR DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

V.8. INFORMACIÓN Y ASISTENCIA

Dentro del nuevo modelo de información y asistencia que se está implantando en la Agencia Tributaria, existen determinadas variables que permitirán medir la evolución de la instauración de este modelo y las necesidades de mejora que puedan surgir a lo largo del desarrollo del mismo, siendo el ciudadano el eje y centro de las actuaciones de información y asistencia de la Agencia Tributaria, apostando por la omnicanalidad para que sea el ciudadano quien elija, de acuerdo con sus preferencias, la modalidad y el canal a través de los que quiere recibir la asistencia solicitada.

En primer lugar, en la medida en que se busca mejorar la atención telefónica prestada a los contribuyentes, se procurará tanto incrementar el porcentaje de llamadas atendidas por todas las áreas que integran la Agencia Tributaria como mejorar la calidad de la atención prestada, incluyendo las llamadas realizadas con cita.

En segundo lugar, debe atenderse a los servicios de información y asistencia prestados por las diferentes herramientas digitales existentes en cada momento y evaluarse el nivel de satisfacción con las herramientas digitales.

Finalmente, la Agencia Tributaria ha realizado una apuesta decidida por facilitar también el acceso al servicio de atención presencial, contando para ello con un protocolo sobre atención y acceso del público a las oficinas de la Agencia Tributaria. La asistencia presencial sigue siendo una modalidad imprescindible de asistencia, en especial, para mitigar los efectos de la brecha digital, así como para mantener el nivel de asistencia necesario a los mayores de 65 años. En consecuencia, el nivel de atención presencial también será objeto de medición en este indicador estratégico, con especial incidencia en el tiempo máximo de espera en el que se ofrece al ciudadano una cita presencial.

INDICADOR ESTRATÉGICO 8

LLAMADAS ATENDIDAS – evolución positiva hasta alcanzar 80% en 2027

SERVICIOS DIGITALES PRESTADOS – 50% de resultados positivos en los asistentes e informadores

ATENCIÓN PRESENCIAL – tiempo máximo disponibilidad cita presencial 3 días

VI. ACTUACIONES DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA OTROS ORGANISMOS Y OTRAS COMPETENCIAS

VI.1. PRESENCIA INTERNACIONAL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

La Agencia Tributaria participa activamente en los principales foros internacionales de Administraciones tributarias, como son el *Tax Administration European Union Summit* (TADEUS) en la Unión Europea, la *Intra-European Organization of Tax Administration* (IOTA), y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Igualmente participa en el *Forum on Tax Administration* de la OCDE, y la *Network of Tax Administrations* (NTO).

En todos estos foros, la Agencia Tributaria desarrolla una intensa actividad, acorde con su relevancia, a través de la asistencia a reuniones, grupos de trabajo y seminarios, así como mediante la participación en la elaboración de diferentes documentos de trabajo, propuestas e informes. Este compromiso permite a la Agencia Tributaria participar como parte activa en los debates internacionales, ayudar a la formación de criterio a nivel global, y compartir experiencias con otras administraciones tributarias.

Por otra parte, en especial en la Unión Europea y la OCDE, la Agencia Tributaria participa en foros de política fiscal y normativa tributaria, sin perjuicio del especial protagonismo que en ellos ostenta 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 y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Agencia Tributaria tiene como línea estratégica incrementar y potenciar al máximo su presencia activa en todos los organismos internacionales que reúnen a las principales Administraciones tributarias con el objeto de conocer y compartir las nuevas iniciativas que surjan en la aplicación del sistema tributario. Igualmente, se pretende continuar con la realización de asistencias técnicas a otros países posicionando a la Administración tributaria española como un organismo de referencia para colaborar en el desarrollo de proyectos de mejora de las Administraciones tributarias que lo demanden.

VI.2. GESTIÓN DE AYUDAS

Diversos Reales Decretos Leyes (el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania y los sucesivos Reales Decretos-leyes 11/2022, 14/2022, 20/2022, 5/2023 y 8/2023) han encomendado a la Agencia Tributaria la gestión de ayudas como medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a otras situaciones de vulnerabilidad.

En este cometido, la Agencia Tributaria amplía su campo de actuación más allá de la gestión del sistema tributario y aduanero.

VI.3. SISTEMAS INFORMÁTICOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA SU USO POR LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS

Durante el periodo 2024-2027, se abordará la segunda fase de las actuaciones de colaboración desarrolladas para el diseño, desarrollo e implantación de un nuevo modelo de gestión informática en el Tribunal Económico-Administrativo Central y en la Dirección General de Tributos, que se basa en el establecimiento de un sistema integrado y global de Administración tributaria, desarrollado en el entorno informático de la Agencia Tributaria, en un marco de confianza legítima y seguridad jurídica para los ciudadanos, manteniendo cada centro su plena autonomía funcional.

Para ello, se completará la profunda reforma de las infraestructuras y aplicaciones horizontales del sistema de información de la Agencia Tributaria para convertirlo en un sistema multiorganismo, con una separación total a nivel lógico de los ámbitos de cada organismo, al tiempo que se comparten los recursos tecnológicos de base.

Se seguirá avanzando en la adaptación de estas aplicaciones horizontales, en particular, en el sistema de gestión de notificaciones, la aplicación de registro, la aplicación de gestión de recursos de naturaleza tributaria y las aplicaciones de los Tribunales Económico-Administrativos para la gestión de reclamaciones económico-administrativas y recursos contencioso-administrativos interpuestos sobre las mismas.

En el marco del nuevo modelo de gestión informática que se está implantando, uno de los principales proyectos que se acometerán es el desarrollo integral de una nueva aplicación para la gestión de reclamaciones y recursos, denominada E-PLATEA.

Cabe destacar, dentro de esta actividad, la puesta en marcha de la Base Única de Conocimiento tributario, que supone la integración tanto de la doctrina reiterada que establezca el Tribunal Económico-Administrativo Central, como de las consultas de la Dirección General de Tributos, junto a los criterios interpretativos existentes en la Agencia Tributaria, con la finalidad de crear en un nuevo sistema único para uso interno de dichos organismos y para la asistencia al contribuyente, y de ofrecer el criterio vigente de la Administración tributaria en cada momento y, para quien lo precisara, los criterios vigentes en periodos anteriores, si difirieran del actual.

Se va a desarrollar además una nueva aplicación de consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos que reemplazará a la aplicación actual de dicho organismo, garantizando su compatibilidad con la futura Base Única de Conocimiento.

VI.4. PROYECTO MINERVA

Desde 2023 se dispone del sistema MINERVA, que se configura como una herramienta informática de *datamining* para el análisis de riesgo de conflicto de interés que la Agencia Tributaria pone a disposición de todas las entidades decisoras, entidades ejecutoras y entidades instrumentales participantes en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como de todos aquellos al servicio de entidades públicas que participen en la ejecución del citado Plan y de los órganos de control competentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En el periodo 2024-2027 se prevén desarrollos complementarios, de modo que este sistema pueda utilizarse en los procedimientos de contratación pública.

Como complemento del sistema MINERVA se cuenta con el avance que supondrá el acceso electrónico a la Base de Datos del Registro Central de Titularidades Reales, conocida como RCTIR, puesta en marcha en 2023 por el Ministerio de Justicia y gestionada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Dicha información, además de enriquecer el análisis realizado para el control a priori del conflicto de interés en la adjudicación de contratos o subvenciones con los Fondos Comunitarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, podrá servir de referencia en cualquier control a posteriori de la asignación de esos Fondos.

Durante 2024-2027 se ampliarán los trabajos de intercambio, consolidación y explotación de esta información.

VI.5. CONVENIOS Y CESIÓN DE INFORMACIÓN

Las cesiones de información tributaria entre organismos públicos, sustentadas necesariamente en un mandato legal, recogido con carácter general en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, resultan determinantes para una mejor prestación de servicios a los ciudadanos y una lucha más eficaz contra el fraude (entre otras finalidades recogidas en la norma, en particular las no tributarias, que requieren conformidad explícita de los interesados).

La Agencia Tributaria es el principal cedente de información tributaria a otras Administraciones públicas y por tanto ha configurado un subsistema de suministro de información que acompaña al ritmo en que evolucionan la legislación, la tecnología y las demandas de los cesionarios.

Siendo los datos tributarios objeto de una especial protección, existe en la Agencia Tributaria una preocupación permanente por proteger los datos cedidos a otras Administraciones públicas en el marco de los suministros de información.

Ante la eventualidad de sufrir ataques a los sistemas informáticos, se va a proceder a reforzar las cláusulas existentes en los convenios en materia de control y seguridad de los datos suministrados y de tratamiento de los datos de carácter personal, que permitan incorporar las modificaciones normativas producidas en los últimos años y adoptar las mejoras realizadas en estas materias.

Así, en los convenios de cesión de información se establecen controles sobre los accesos (con especial atención a que no se realicen accesos que no se ajusten a la finalidad del convenio, accesos a datos propios o a datos en los que pueda existir algún tipo de conflicto de interés), la custodia y la utilización de la información suministrada, incrementándose las medidas de control de uso de la misma.

Se incidirá en la colaboración en la investigación y resolución de las incidencias de seguridad que, en caso de riesgo inminente o incidencias graves que afecten significativamente a los intercambios de información, permitan interrumpir temporalmente los suministros con comunicación a la contraparte y al órgano previsto en los convenios.

Además, las Administraciones receptoras de la información deberán garantizar la formación y concienciación de sus usuarios autorizados sobre el uso de la información tributaria, así como sobre buenas prácticas de seguridad.

Por otra parte, al objeto de garantizar un uso eficiente de los recursos disponibles, se va a trabajar en la creación de un suministro estandarizado de información, válido para

todas las Administraciones, que permita acreditar la capacidad económica de los ciudadanos, incorporando tanto datos de renta como patrimoniales.

Igualmente, el incremento e intensificación de los intercambios de información tributaria y el aumento de las amenazas asociadas a la ciberseguridad obligan a mantener en constante actualización los modelos de supervisión y control de las cesiones de información que aplica la Agencia Tributaria, debiendo incidirse en aspectos como la gestión de los usuarios y las autorizaciones, la trazabilidad de los accesos, la concienciación y formación de los usuarios, y las pautas de control implantadas en la Agencia Tributaria y recomendadas a los organismos cesionarios. La actualización y fortalecimiento del control deberán tener en cuenta así mismo la complejidad inherente a las cesiones: los canales empleados, los tipos de suministros y la finalidad de las peticiones de los organismos públicos cesionarios y las características diversas de estos organismos, en especial, las que ofrecen las entidades locales por su número, dispersión y tamaño.

VI.6. FACTURA ELECTRÓNICA

La Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas ha supuesto una auténtica revolución en el mundo de la facturación electrónica al establecer la obligatoriedad de que todos los empresarios (ya sean personas físicas o jurídicas) realicen su facturación a otros empresarios (B2B) de forma electrónica y estructurada.

Dicha obligación, establecida con carácter universal más allá del ámbito fiscal, se basa tanto en la evidente mejora de la eficiencia empresarial que puede suponer como en la necesidad de controlar los plazos de pago de las operaciones entre empresarios. Si bien tiene una naturaleza mercantil, esta nueva obligación ha planteado tres retos que deben ser contemplados en la planificación estratégica de la Agencia Tributaria 2024-2027.

En primer lugar, resulta necesario acometer el despliegue de los desarrollos informáticos necesarios para hacer posible que la Solución Pública de Facturación Electrónica pueda entrar en funcionamiento en los plazos señalados en la Ley, lo que significa que el sistema esté en funcionamiento un año después de la publicación del Real Decreto que desarrolla la obligación de facturación electrónica.

Ese despliegue incluye desarrollar una plataforma de intercambio de facturas dentro de la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, poner a disposición de los empresarios un sistema que permita a las microempresas la confección en línea y remisión de facturas electrónicas (cumplimentando así la obligación legal), desarrollar un subsistema para el control de los plazos de pago de las facturas en la propia Sede electrónica a través del cual obtener información de retorno sobre el pago completo de las facturas, y desarrollar un sistema de tipo *Data Warehouse* que sea capaz de obtener información estadística

del cobro temporáneo de las facturas en el segmento de empresas para el cual esta obligación ha sido establecida.

En segundo lugar, se debe evaluar el impacto que esta novedosa obligación mercantil de facturación electrónica puede tener a medio plazo en relación con las obligaciones fiscales de suministro de información hoy vigentes, en orden a su integración, ahorrando así cargas fiscales indirectas a los empresarios, a la vez que se mejora la calidad del suministro de información tanto por el mayor detalle como por su proximidad al momento en que la operación tiene lugar.

Finalmente, debe analizarse el posible impacto futuro de las modificaciones que se operen en la Directiva 2006/112/CE como consecuencia del conocido como proyecto *VAT in the Digital Age* (ViDA). Dicha modificación prevé el establecimiento de un régimen obligatorio de *reporting* fiscal de facturas y de facturación electrónica en las operaciones intracomunitarias, siguiendo para ello el estándar de la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

VI.7. COLABORACIÓN DEL SERVICIO DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS Y ESTADÍSTICAS CON OTROS ORGANISMOS

Resulta preciso destacar en este apartado la colaboración que presta la Agencia Tributaria a otros organismos a través del Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas, ya sea proporcionando apoyo estadístico, formando parte de grupos de trabajo existentes o colaborando en la elaboración de estudios e informes.

En este ámbito, destaca la colaboración prestada a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), con quien participa en la elaboración de los informes de *Spending Review* y a quien presta apoyo estadístico en el seguimiento del Ingreso Mínimo Vital.

En los senos del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Estudios Fiscales, la Agencia Tributaria participa en diversos grupos de trabajo existentes para la obtención de los datos concernientes a materias específicas de sus respectivos ámbitos y cumple los compromisos derivados del convenio firmado con este último Instituto.

A otros organismos de la Administración General del Estado, tales como el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, y el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, la Agencia Tributaria presta el apoyo estadístico necesario para elaborar informes tales como el relativo al índice de precios de alquiler, al Grupo de Métricas para la Pobreza o al Observatorio de Márgenes Empresariales.

VII. 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. 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.

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, 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.

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.

Por otra parte, 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 Tributaria.

Toda la información remitida al Portal de Transparencia se publicará asimismo en la Sede electrónica de la Agencia Tributaria. Adicionalmente, la Agencia Tributaria publicará para su difusión general una memoria anual sobre su actividad con carácter divulgativo.

En el caso de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en cuanto miembros 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, 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.

En definitiva, los instrumentos de planificación anual son los siguientes:

- Plan Anual de Control Tributario y Aduanero
- Plan Anual de Objetivos
- 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.

Por lo que se refiere a las herramientas informáticas necesarias para el seguimiento de estos instrumentos de planificación, en los próximos años se desarrollará una nueva aplicación de objetivos que permitirá facilitar la labor de seguimiento, tanto a nivel central como por los servicios territoriales, así como su integración con el Plan de Intensificación de Actuaciones.

Asimismo, se trabajará en el desarrollo de un cuadro de mandos, que será distinto según sea el nivel directivo de los diferentes usuarios de la Agencia Tributaria que necesiten acceder al mismo, y que permitirá realizar un seguimiento instantáneo de las principales variables que deben manejarse en la Agencia Tributaria, ya sea de indicadores internos como de indicadores externos relativos a variables económicas, presupuestarias o de empleo.