

## Planificación de actuaciones

### □ La planificación en la Agencia Tributaria

La Agencia Tributaria muestra un especial interés en la planificación y puede considerarse como una organización puntera en esta materia.

Este interés se aprecia incluso en su **estructura orgánica**. Así, desde el año 1997, cuenta con un Departamento, el de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales, dedicado, entre otras funciones, a impulsar y coordinar las tareas de planificación. Además, los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria, Aduanas e Impuestos Especiales, Gestión Tributaria, Recaudación e Informática Tributaria cuentan, asimismo, con Subdirecciones de Planificación. Finalmente, en los Servicios Territoriales se encuentran órganos especializados en planificación y coordinación.

Apoyada fundamentalmente en esta estructura orgánica, la Agencia Tributaria ha desarrollado una serie de **herramientas e instrumentos de planificación**, en los que se soportan las actividades de la organización, experimentando un importantísimo impulso en los últimos años. Por lo que respecta a los instrumentos de planificación general, pueden citarse los siguientes:

1. El instrumento básico de planificación es el **Plan anual de Objetivos**, que resume las principales variables representativas del trabajo de la Agencia en una doble vertiente, la asistencia y mejora de las relaciones con los ciudadanos, y el control del cumplimiento tributario. La Agencia Tributaria ha elaborado Planes de Objetivos desde el mismo año de su entrada en funcionamiento –1992–, sin perjuicio de su constante evolución a lo largo del tiempo.

2. En el ámbito del control o, lo que es lo mismo, de la lucha contra el fraude, el **Plan General de Control Tributario** contiene las actuaciones concretas, o tareas, necesarias para alcanzar los objetivos prefijados. Las directrices generales de este Plan –sus principales líneas explicativas– son publicadas cada año en el Boletín Oficial del Estado mediante Resolución del Director General de la Agencia. El calificativo de “*general*” que se aplica a este Plan desde 1999 deriva de su función garante de la integración de las actuaciones de control de los distintos Departamentos que asumen responsabilidades en la lucha contra el fraude –Inspección Financiera y Tributaria, Aduanas e Impuestos Especiales, Gestión Tributaria y Recaudación–, siendo heredero de los planes parciales de control de estas áreas.

3. El Plan General de Control Tributario se inspira y fundamenta en el **Programa Director del Control Tributario** (1999–2002), que contiene las líneas estratégicas orientadoras de las actuaciones de control de la Agencia Tributaria en sus años de vigencia. Mediante este programa, objeto de seguimiento e informe periódicos, se asegura la plena coherencia de las tareas de lucha contra el fraude en un horizonte plurianual. En el año 2002, último de vigencia de este Programa, se han realizado los trabajos de elaboración de la nueva planificación estratégica de la Agencia Tributaria para los próximos ejercicios.

4. Desde el año 2000, y con ánimo de potenciar al máximo la obtención de la calidad, la Agencia Tributaria desarrolla un **Programa Especial de Calidad**. Para el año 2002 este Programa Especial, que mantiene la estructura básica de los anteriores, contiene tres planos de mejora: actuaciones de calidad de medición

## Planificación de actuaciones

---

plurianual –fundamentalmente, calidad de las liquidaciones tributarias-; compromisos de calidad asumidos por los Departamentos y Servicios Centrales en su

función directiva; y actuaciones de calidad a impulsar en las Delegaciones y Administraciones de la Agencia.



Además de estos instrumentos, referidos a la labor conjunta de toda la organización, cada Departamento y Servicio cuenta con su particular planificación, convenientemente coordinada con la de los demás, de la que se informa en otros apartados de esta Memoria. Como ejemplo se pueden citar los Planes de Formación y de Inversiones elaborados por el Departamento de Recursos Humanos y Administración Económica o los Planes de mejora e impulso de Internet, elaborados por el correspondiente Grupo de Trabajo.

Por otro lado, la Agencia Tributaria no sólo dispone de una estructura orgánica orientada a la planificación y de unos instrumentos cualificados para ello, sino que además realiza un constante y permanente seguimiento de la ejecución de sus planes con la finalidad de corregir de inmediato las desviaciones que respecto de las previsiones puedan advertirse. En este sentido, la Agencia Tributaria cuenta con un potente sistema informático

imprescindible para la cuantificación de los resultados que se van alcanzando, así como de unas pautas de reuniones periódicas de control con los responsables centrales y territoriales de la organización.

Por último, y como cierre del conjunto de medios, medidas y orientaciones necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de su sistema de planificación, la Agencia Tributaria regula parte de las retribuciones de su personal según su grado de contribución a la consecución de los objetivos, garantizando la plena orientación del trabajo de cada día hacia la satisfacción de las metas prefijadas. También en este ámbito la Agencia Tributaria se muestra pionera, no sólo en el conjunto de Administraciones públicas españolas, sino incluso en el plano internacional.

## □ Planificación estratégica y programación de actuaciones

Se detallan a continuación las principales características de los instrumentos generales de planificación de la Agencia Tributaria para el año 2002.

### 1. Plan anual de Objetivos

El Plan anual de Objetivos constituye la expresión básica y cifrada de los resultados que la Agencia Tributaria se propone alcanzar durante el ejercicio, clasificados por áreas de actividad.

La coordinación de la elaboración del Plan de Objetivos corresponde al Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales. En esta elaboración participan todos los Departamentos y Servicios de la Agencia, recabándose también las opiniones de los Servicios Territoriales.

El Plan de Objetivos 2002 se realizó atendiendo, fundamentalmente, a los siguientes criterios:

- **La mejora en la gestión de los tributos**, que persigue, de manera directa e inmediata, facilitar al ciudadano el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, poniendo a su disposición más y mejores servicios que aprovechan las tecnologías de vanguardia.

- **Las actuaciones de control o de lucha contra el fraude**, para garantizar la efectiva aplicación del sistema tributario y aduanero y, por ello, la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas.

- **El desarrollo de actuaciones de mayor calidad**. Para ello, junto con el Plan de Objetivos y coordinado con él, la Agencia Tributaria desarrolla un **Programa Especial de Calidad**, en el que la integración de áreas funcionales constituye una parte fundamental.

El Plan se estructura en tres grupos de objetivos e indicadores de cumplimiento:

**1. Objetivos generales:** expresan, de una parte, la Recaudación Líquida global que debe gestionar la Agencia Tributaria como fin último de la organización, así como otros ingresos recaudados por la misma (pagos a cuenta a las Comunidades Autónomas para su financiación y otros ingresos); y, de otra, las actuaciones de colaboración con otras Administraciones Públicas, que han recibido un especial impulso durante 2002.

**2. Objetivos de mejora en la gestión de los tributos:** las tareas incluidas en este grupo de objetivos buscan fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a través de la ampliación de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, la asistencia en el cumplimiento de sus obligaciones, la implantación de nuevos servicios de telematización de los tributos, la adopción de medidas de carácter preventivo como forma más eficaz de evitar el fraude, la reducción de los tiempos de tramitación de los expedientes administrativos de mayor incidencia social y, en general, la simplificación de las relaciones de los ciudadanos con la Agencia Tributaria.

**3. Objetivos de control del cumplimiento tributario:** recogen las actuaciones de los diversos Departamentos encaminadas a la comprobación de la regularidad en el cumplimiento tributario y a la investigación de posibles conductas fraudulentas. También se recogen los resultados de la gestión recaudatoria de la Agencia Tributaria. Durante 2002 se introdujo como novedad un objetivo cualitativo específico de Modernización del Control Tributario, para reflejar la aplicación a las tareas de control de nuevos métodos de trabajo basados en las nuevas tecnologías, lo que ha redundado en una mejora de la eficacia en la lucha contra el fraude.

Los resultados obtenidos en el cumplimiento de los objetivos del Plan del año 2002 se exponen en el CUADRO Nº 5.

## Planificación de actuaciones

CUADRO N.º 5

### CUADRO DE OBJETIVOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA 2002 COMPARACIÓN DE PREVISIONES Y CIFRAS EFECTIVAMENTE OBTENIDAS

OBJETIVOS E INDICADORES	Previsión 2002	Realizado 2002	% Cump.
<b>OBJETIVOS GENERALES</b>			
<b>Gestión recaudatoria de la Agencia Tributaria</b>	123.811,50	126.532,60	102,20%
<b>Potenciación de la colaboración con otras Administraciones Públicas</b>			
Cesión de información para evitar certificados	250.000	1.037.378	414,95%
Actuaciones de colaboración	2.000	2.516	125,80%
<b>OBJETIVOS DE MEJORA EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS</b>			
<b>Asistencia al ciudadano</b>			
Acciones que evitan desplazamientos	55.000.000	82.074.948	149,23%
Programas informáticos utilizados (%):			
- I.R.P.F.	87,00%	90,52%	104,05%
- I.V.A.	70,00%	71,06%	101,51%
- Pagos fraccionados en estimación objetiva	80,00%	89,27%	111,59%
Programa INFORMA	3.300.000	3.118.222	94,49%
Ciudadanos atendidos previa cita	2.700.000	2.910.973	107,81%
<b>Telematización de la gestión tributaria</b>			
Certificados de usuario emitidos	100.000	183.276	183,28%
Presentación de declaraciones por vía telemática:			
- En el área de Gestión Tributaria:			
- Declaraciones de I.R.P.F.	850.000	1.151.313	135,45%
- Declaraciones de PYMES.	300.000	431.051	143,68%
- Declaraciones informativas	130.000	356.980	274,60%
- Devolución no obligados	5.000	6.206	124,12%
- Declaraciones de retenciones por parte de AA.PP.	Implantación	Implantado	
- En el área de Aduanas e Impuestos Especiales (%):			
- Declaraciones aduaneras de tránsitos	85,00%	83,82%	98,61%
- Declaraciones de INTRASTAT	20,00%	54,35%	271,75%
- Autoliquidaciones de Impuestos Especiales	40,00%	44,26%	110,65%
Certificados expedidos al ciudadano por vía telemática en un plazo inferior a 48 horas	7.500	15.297	203,96%
<b>Agilización de la gestión tributaria</b>			
Tiempo medio de devoluciones de I.R.P.F. (en días)	28	29	96,55%
Tiempo medio de devoluciones de IVA.-export. (en días)	28	34	82,35%
Tiempo medio de despacho aduanero (en horas)	2,00	1,13	176,99%
Tiempo medio de tramitación de recursos y reclamaciones (en días)	46	49	93,88%
<b>Actuaciones preventivas</b>			
Potenciación de la información s/ imputaciones de 3º(%)	13,00%	18,48%	142,15%
Actuaciones de gestión censal ultimadas	60.000	185.899	309,83%
Actuaciones preventivas especiales	415	357	86,02%
Comunicaciones-avisos	20.000	140.966	704,83%
Accesos página web para identificación	250.000	346.144	138,46%
<b>OBJETIVOS DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO</b>			
<b>Modernización del control tributario</b>	Implantación	Implantado	
<b>Resultados de la actividad de control</b>			
Gestión e Inspección	9.104,20	11.959,10	131,36%
Recuperación de deuda	2.283,80	2.972,20	130,14%

(Si no se indica otra cosa, las cifras monetarias se expresan en millones de euros)

## 2. Programa Especial de Calidad

La búsqueda de la máxima calidad es uno de los principios fundamentales que orientan la actividad de la organización. Por ello, la Agencia Tributaria también ha puesto en marcha para 2002 un Programa Especial de Calidad, manteniendo la estructura básica de los años anteriores aunque introduciendo las modificaciones que exige la adaptación de la Agencia a los cambios que se producen en su entorno.

El Plan de objetivos no puede dar acomodo a todas y cada una de las variables de calidad a que ha de atender la Organización. En este sentido, el Programa Especial de Calidad se plantea como complemento necesario del Plan de Objetivos, y como el instrumento adecuado para la consideración de actuaciones de calidad añadida, de importante contenido técnico, de muy difícil previsión y dependientes de variables que, en ocasiones, se encuentran fuera del alcance de la Agencia.

La finalidad del Programa Especial de Calidad determina que sus diversos componentes no constituyan en ningún caso indicadores de cumplimiento, por lo que, a diferencia del Plan de Objetivos, no se establecen referencias cuantitativas a alcanzar para dichos componentes.

Como en años anteriores, las actuaciones contenidas en el Programa Especial de Calidad se han clasificado en tres diferentes apartados o planos:

- Actuaciones de calidad de seguimiento plurianual.
- Actuaciones de calidad con origen en compromisos de los distintos Departamentos, en el ejercicio de su labor directiva y en la búsqueda de la máxima eficacia en el trabajo de la organización.
- Actuaciones de calidad a potenciar por las Delegaciones Especiales con mediciones anuales. Dichas actuaciones se reflejan en el llamado Cuadro de Calidad. La

información de este tercer apartado es de enorme ayuda para la gestión que realizan los directivos de los servicios periféricos de la Agencia Tributaria y permite una mejor valoración de las tareas que de ellos dependen.

## 3. Plan General de Control Tributario

El Plan General de Control Tributario es el instrumento básico de planificación anual en el que, de acuerdo con las líneas estratégicas definidas, se concretan, desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo, las actuaciones que en el ámbito de control es preciso desarrollar para alcanzar los fines previstos por la Agencia Tributaria. Estas actuaciones se estructuran por programas o subsistemas de control en función de su naturaleza y de las áreas de riesgo a comprobar.

El Plan se estructura en tres grandes apartados: directrices generales; Planes Parciales de Control Tributario -correspondientes a las áreas de Inspección Financiera y Tributaria, Gestión Tributaria, Aduanas e Impuestos Especiales y Recaudación-; y Normas de Integración entre Planes, que contienen las reglas o procedimientos que ordenan las actuaciones que deben ejecutarse de modo coordinado entre las áreas.

Por Resolución de la Dirección General de la Agencia de 22 de enero de 2002, se hicieron públicas las Directrices Generales del Plan General de Control Tributario, en las que se expresan las principales líneas explicativas del Plan, dándose con ello cumplimiento a lo establecido por el artículo 26 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que dispone la divulgación de los criterios que informan cada año las actuaciones de control tributario.

Durante el año 2002, desde el Departamento de Organización Planificación y Relaciones Institucionales se ha efectuado el seguimiento de la ejecución de las actuaciones previstas en

el Plan General de Control de 2002, y la coordinación de la elaboración del Plan de 2003.

### **A) Seguimiento de la ejecución de las actuaciones previstas en el Plan General de Control 2002**

La coordinación de las actividades de seguimiento de la ejecución del Plan General de Control se realiza en el seno del Comité Ejecutivo de la Comisión de Coordinación del Plan General de Control mediante reuniones periódicas cuatrimestrales en las que se analiza el grado de avance en el cumplimiento del Plan, las incidencias que surgen en su aplicación, las propuestas que se formulan para dar respuesta a las nuevas cuestiones que se plantean, y las medidas que en su caso es preciso adoptar para mejorar la coordinación de las actuaciones entre las áreas.

Cabe resaltar el avance de los procedimientos de coordinación entre áreas, que se recogen en las Normas de Integración entre Planes. Algunos datos relevantes derivados de la aplicación de estos procedimientos durante 2002, son los siguientes:

1. Respecto al procedimiento de traslado de expedientes de comprobación desde Gestión Tributaria a Inspección Financiera y Tributaria, los resultados más significativos son, por conceptos impositivos, los siguientes:

- En devoluciones del Impuesto sobre el Valor Añadido se han trasladado 14.909 expedientes por un importe de devolución solicitado de 3.415,8 millones de euros. De este número de expedientes 8.591 han sido objeto de revisión por los órganos de Inspección, por un importe de 2.798,5 millones de euros, lo que representa más del 80 por ciento del importe total solicitado.

- En compensaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido el número de expedientes trasladados fue de 4.647, por un importe de

devolución solicitado de 981,0 millones de euros, de los cuales 2.028 expedientes -por un importe de 581,6 millones de euros- han sido objeto de actuación inspectora.

2. La coordinación de actuaciones entre los órganos de recaudación y de inspección presenta los siguientes resultados:

- Respecto a los contribuyentes de riesgo recaudatorio se ha efectuado un seguimiento específico sobre un total de 923 contribuyentes, 774 en el área de Inspección Financiera representando el 5 por ciento del total de contribuyentes objeto de actuaciones inspectoras, y 149 en el área de Aduanas e Impuestos Especiales.

- En aplicación del artículo 128 de la Ley General Tributaria se adoptaron 52 medidas cautelares por un importe de 16,81 millones de euros.

- Se han elaborado 629 fichas de información relevante obtenida en el curso de las actuaciones de gestión recaudatoria, que se han remitido desde el área de Recaudación a la de Inspección a efectos de selección.

En el marco de las actuaciones encaminadas a mejorar la recaudación de actas de Inspección, en 2002 se revisó y actualizó el texto del tríptico informativo sobre aspectos relacionados con la gestión recaudatoria, realizándose una nueva edición de 30.000 ejemplares que fueron distribuidos a las Delegaciones Especiales, para su reparto a los actuarios de Inspección y la entrega por éstos a los contribuyentes que hayan sido objeto de actuaciones inspectoras y lo soliciten.

3. En relación con las actuaciones de colaboración de Vigilancia Aduanera -área operativa del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales- en misiones de investigación se han autorizado, en 2002, 216 colaboraciones, de las que 103 lo han sido desde el área de Inspección y 113 desde el área de Recaudación.



4. Finalmente, cabe destacar las 277 actuaciones de coordinación entre los órganos del área de Inspección y los del área de Aduanas e Impuestos Especiales.

### **B) Elaboración del Plan General de Control Tributario 2003**

En el seno del Comité Ejecutivo de la Comisión de Coordinación del Plan General de Control se han llevado a cabo diversas reuniones -impulsadas, organizadas y coordinadas por el Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales- para la elaboración de las propuestas del Plan General de Control de 2003.

Igualmente, el citado Departamento ha impulsado y coordinado las iniciativas planteadas por las distintas Delegaciones Especiales de la Agencia, en relación con las actuaciones que deben abordarse en el seno del Plan General de Control -en particular, respecto de aquellas que afectan a las normas de integración entre áreas, la elaboración de los Planes Parciales de cada área y de las Normas de Integración entre los Planes Parciales de las distintas áreas-.

### **4. Programa Director del Control Tributario 1999–2002**

El Programa Director del Control Tributario ha constituido durante el año el marco estratégico de referencia en la elaboración del Plan General de Control Tributario. De este modo, se ha dotado de continuidad y sostenibilidad en el tiempo a los esfuerzos de control realizados desde el año 1999, velando por la permanente potenciación de la calidad en las actuaciones de control, así como permitiendo su articulación con las metas establecidas para la Agencia Tributaria.

El Programa Director del Control Tributario, aprobado el 21 de mayo de 1999, contiene

un conjunto de directrices estratégicas de actuación para los años 1999 a 2002, obtenidas a partir del análisis del entorno económico y social en que se desarrolla el fraude y de la posterior aplicación de un conjunto de principios que se desea que inspiren las actuaciones de control:

- El análisis del escenario del fraude al que habrá de enfrentarse la Agencia Tributaria en los próximos años permite distinguir las conductas fraudulentas dominantes, ya asentadas en la actualidad, de las conductas emergentes, cuyo crecimiento se prevé que se producirá en los próximos años;

- Por su parte, los grandes principios en los que han de inspirarse las actuaciones de control de la Agencia Tributaria en este período son: colaboración con otras Administraciones Públicas; equilibrio entre las diversas formas de control y entre los diferentes intereses afectados; responsabilidad en el ejercicio del control; comportamiento dinámico y proactivo para garantizar la agilidad y permanente adaptación de las actuaciones; y optimización de los recursos materiales y humanos utilizados en las tareas de control para garantizar su mejor uso.

El Programa Director de Control Tributario constituye un importante instrumento de lucha contra el fraude, complementario, en el medio y largo plazo, de los Planes anuales de Objetivos y de Control, que aporta al modelo de control de la Agencia Tributaria los requisitos necesarios para lograr aumentos reales de eficacia y calidad.

Siendo el año 2002 el último de vigencia del Programa Director, se ha trabajado en la elaboración de las líneas estratégicas de carácter plurianual que guiarán las actuaciones de la Agencia Tributaria en los próximos años.