



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

Grado en Economía

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Historia y logros de la Agencia Tributaria

Autor: Jesús Hernández Mancho

Tutor: Javier Moreno Lázaro

Valladolid, Enero de 2020

ÍNDICE

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. Nacimiento y funciones de la Agencia Tributaria

2.1 ¿Por qué surge?

2.2 Desarrollo.

3. Memorias de la Agencia Tributaria.

4. Funcionarios.

4.1 Acceso a los diversos cargos.

4.2 Nombramientos y ceses.

4.3 Función y aplicación en la Agencia Tributaria.

5. Imperfecciones y casos de corrupción en la Agencia Tributaria.

5.1 Agresividad de las normas tributarias y consecuencias.

5.2 Casos de corrupción

6. Principales logros de la Agencia Tributaria

6.1 Políticas a favor del bienestar ciudadano.

6.2 Logros remarcables.

7. Conclusión

8. Referencias

Resumen

El contenido del trabajo se estructurará de la siguiente forma: Inicialmente, a modo de introducción, se tratará la creación de la Agencia Tributaria y los hechos más relevantes a lo largo de su existencia, reflejados anualmente en sus memorias. A continuación, muestra una visión general de las competencias generales de este ente, y en particular de cada uno de sus cargos. Para acabar, se analizan los problemas más comunes e imperfecciones correlacionadas con la Agencia Tributaria, y por otro lado, sus principales logros y avances experimentados.

Abstract

The content of the work will be structured as follows: Initially, as an introduction, the creation of the Tax Agency will be discussed and the most relevant facts throughout its existence, which are reflected annually in their reports. The following point is an overview of the general competencies of this entity, and in particular of each of its positions. Finally, the most common problems and failures correlated with the Tax Agency are analyzed, and on the other hand, its main achievements and advances.

1. Introducción

Comenzaremos abordando diversos temas y cuestiones referentes a una de las instituciones más necesarias del estado español, cómo lo es la Agencia Tributaria.

Su importancia es lógica ya que el hecho de tributar es muy importante, tenemos que remontarnos a 5000 años atrás para conocer las primeras manifestaciones tributarias y es por ello que no podemos imaginar que un país salga adelante sin la contribución de su ciudadanía.

Actualmente, en el mundo globalizado y digitalizado en el que vivimos, los grandes capitales se mueven constantemente y en décimas de segundo de un país a otro, situación que dificulta y vulnera el control de capitales, facilitando el fraude y la evasión por parte de los defraudadores.

Tratare temas de diversa índole, siempre en relación a las competencias de la Agencia Tributaria, en cuanto a las normativas, derechos y obligaciones de las empresas, y en general, de todos los contribuyentes.

Aclarare cuestiones cómo: ¿Por qué no se tiene mano dura con empresas y contribuyentes que llevan a cabo prácticas ilícitas y no responden a sus obligaciones? ¿Son suficientes todos los medios con los que cuentas dicho ente para garantizar su eficacia y un correcto funcionamiento? ¿Cuáles son las competencias de los diferentes cargos posibles? Etc.

Existe una gran controversia a cerca de su eficacia, ya que son numerosas las experiencias desagradables en las últimas décadas, haciéndonos recapacitar sobre si precisamos de los instrumentos y controles necesarios y si son aplicados por igual a todos, ya que existen trampas y medios para los más astutos, siendo estos los que logran evadirse de su obligación contributiva. Por ello nos hace pensar que no contamos con los medios óptimos ni con sanciones duras que frenen en seco este tipo de prácticas ilícitas y que corrompen el bienestar general.

Por otro lado, gracias a la dedicación para combatir el fraude fiscal también tenemos numerosas experiencias gratificantes con determinadas empresas y ciudadanos particulares que intentaban evitar tributar, lo cual es muy positivo porque nos muestra las consecuencias que puede tener intentarlo, y con ello, evita las nocivas iniciativas evasoras por parte de una buena parte de la ciudadanía.

2. Nacimiento y desarrollo de la Agencia Tributaria

Si bien el Ministerio de Hacienda se creó en el siglo XVIII, durante el XVI y XVII ya existían las denominadas Reales Haciendas, las cuales se articulaban en torno a una serie de organismos independientes a las Coronas de Castilla y Aragón.

De aquellas Reales Haciendas surgió el origen de las diferentes banderas nacionales con el símbolo de las dos haches (HH) coronadas, las cuales han distinguido a las unidades del Servicio Marítimo desde sus comienzos en el siglo XIX, siendo éste uno de los distintivos más característicos de Vigilancia Aduanera y apreciable en sus unidades aeronavales.

La Agencia Tributaria fue creada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (Ley 31/1990), de 27 de diciembre de 1990. Se constituyó el 1 de Enero de 1992. Está configurada como un ente de derecho público dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda, la cual está integrada orgánicamente en el Ministerio de Hacienda. (agenciatributaria.es, s.f.)

2.1 ¿Por qué surge?

En cierto modo, la Agencia Tributaria nace como respuesta inminente al fin de modernizar la estructura administrativa de nuestro estado, a través de la creación de nuevas unidades gestoras con mayor flexibilidad, más instrumentos de dirección y mayor responsabilidad directiva.

La Agencia Tributaria recibe una nueva fórmula jurídica administrativa, importada desde el mundo anglosajón, y que resulta muy innovadora. Si lo comparamos con el régimen jurídico general de la Administración del Estado, su principal cambio consistió en dotar a la creada Agencia Tributaria de una determinada autonomía en dos campos importantes: La faceta presupuestaria y la de recursos humanos.

Esto provocó una inevitable y natural disputa política, pero también provocó reacciones en el resto de ámbitos, destacando la envidia como elemento principal, por parte de todo el funcionariado, y en especial los sectores del Ministerio de Hacienda no integrados en la Agencia Tributaria.

Otra de sus labores y finalidades es la de facilitar acciones para fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Sin embargo, su labor menos visible y con más manchas, quizás sea su papel como Inspección Tributaria, ya que son numerosos los casos de fraude fiscal, a pesar de la fuerte lucha que se lleva a cabo para detener y corregir estos incumplimientos tributarios.

2.2 Funciones

La Agencia Tributaria tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.

Por tanto, corresponde a la Agencia Tributaria aplicar el sistema tributario de tal forma que se cumpla el principio constitucional en virtud del cual todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica. No obstante, no tiene competencias para la elaboración y aprobación de normas tributarias ni, en la vertiente del gasto público, para asignar los recursos públicos entre las diversas finalidades.

La función de gestión integral del sistema tributario estatal y aduanero se materializa en un amplio conjunto de actividades, entre las que se cuentan:

1. La gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal (IRPF, Sociedades, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, IVA e Impuestos Especiales).
2. La realización de importantes funciones en relación con los ingresos de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, tanto en lo que se refiere a la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como a la recaudación de otros ingresos de dichas Comunidades, ya sea por disposición legal o mediante los correspondientes convenios de colaboración.
3. La recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
4. La gestión aduanera y la represión del contrabando.
5. La recaudación en periodo voluntario de las tasas del Sector Público Estatal.
6. La recaudación en vía ejecutiva de ingresos de derecho público de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
7. La colaboración en la persecución de determinados delitos, entre los que destacan los delitos contra la Hacienda pública y los delitos de contrabando.

La Agencia Tributaria tiene como misión el fomento del cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales. Para ello desarrolla dos líneas de actuación: por una parte, la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por otra parte, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control. (agenciatributaria.es, s.f.)

3. Memorias de la Agencia Tributaria.

Todas aquellas fundaciones que se encuentran acogidas a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y cuyo ejercicio económico coincide con el año natural, tienen la obligación de preparar y presentar la memoria económica a la Agencia Tributaria antes del 31 de julio.

La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, establece en su artículo 3.10 la obligación que tienen todas las fundaciones acogidas a dicho régimen fiscal de preparar y presentar una memoria económica a la Agencia Tributaria.

El contenido necesario de esta memoria se recoge en el artículo 3 del Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Cabe recordar que, con independencia de que se haya incluido esta memoria en las cuentas anuales presentadas ante el Protectorado, su presentación a la Agencia Tributaria sigue siendo obligatoria. (fundaciones.org, s.f.)

Dicho ente público cuenta con sus propias memorias año tras año desde 1996, dónde se presenta la información más relevante de cada año, es decir, contiene información institucional, la recaudación tributaria y las principales actuaciones del presente ejercicio, entre otros datos de interés.

Respecto a las memorias de dicho ente público, destacaremos los principales avances y cambios producidos desde su primera memoria en 1996 hasta la actualidad, ya que contienen información muy precisa y detallada de cada año, por lo que simplemente destacaremos sus modificaciones más relevantes en términos generales.

En primer lugar, cabe mencionar la evolución tecnológica, convirtiéndose en una Agencia Tributaria Electrónica, a través de la creación de portales web e incrementando el uso de la Sede Electrónica para la realización de trámites on line por parte de los ciudadanos o de las diferentes Administraciones públicas.

El uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones ha sido desde su creación una constante en la Agencia Tributaria, lo que ha llevado a disponer, hoy en día, de una auténtica “Agencia Tributaria electrónica” que va más allá de las exigencias de la Ley 11/2007, de 22

de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y que constituye el principal canal de relación de la Agencia Tributaria con los contribuyentes. (agenciatributaria.es, s.f.)

En segundo lugar, es de vital importancia conocer la evolución de la recaudación tributaria bruta, procedentes tanto de las autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes como de las liquidaciones practicadas por la Agencia Tributaria.

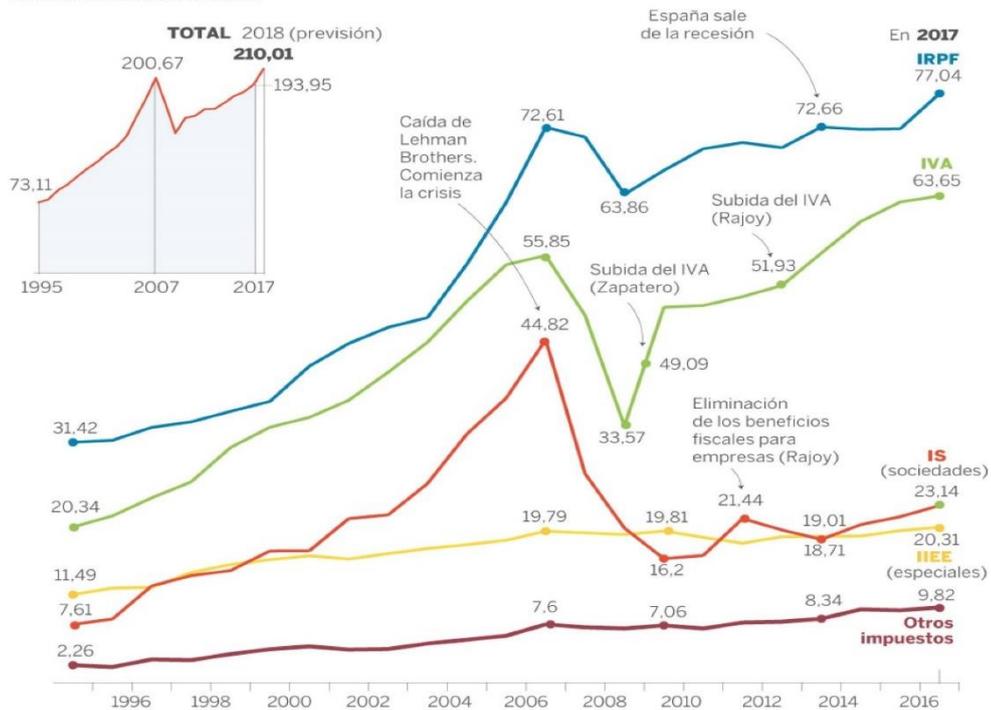
La recaudación tuvo un movimiento ascendente y favorable hasta el 2007, dónde se produjo un freno recaudatorio importante como consecuencia de la crisis económica (burbuja inmobiliaria), tras 2 o 3 años muy desfavorables, no sólo en este indicador, es a partir de 2010 cuando empezamos a ver síntomas de recuperación económica y un importante incremento de los ingresos públicos hasta alcanzar un 7,8% de crecimiento, es decir, experimenta el mayor crecimiento desde la burbuja inmobiliaria. Existen dos hechos significativos que explican el incremento de los ingresos públicos por encima del 3%.

Por un lado, la buena cosecha del IRPF, impuesto más importante en España, esto se debe a que a pesar de contar con menos trabajadores que antes de la crisis y que la renta media sea muy similar, es gracias al incremento de 1 millón jubilados o pensionistas en la última década, los cuáles cobran más y tributan generosamente, impulsando la recaudación.

A continuación, veremos una gráfica temporal sobre la evolución de los ingresos tributarios en general, y de los más significativos en particular.

INGRESOS TRIBUTARIOS

En miles de millones de euros



Fuente: elaboración propia.

DAVID ALAMEDA / EL PAÍS

En tercer lugar, son indudables los esfuerzos y medidas propuestas por la Agencia Tributaria para erradicar cualquier tipo de trampa fiscal, a través del control, la gestión cercana de diversos tributos, Plan de Prevención del Fraude Fiscal...

PIB, DEMANDA INTERNA Y BASES IMPONIBLES DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS Tasas de variación anual, salvo indicación

	2015 (*)	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)	2015(p)
PIB real		-3,6	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,2
Deflactor del PIB		0,3	0,2	0,0	0,0	0,6	-0,4	0,6
PIB, precios corrientes	1.081.190	-3,3	0,2	-1,0	-2,6	-1,1	1,0	3,8
DEMANDA INTERNA a precios corrientes	1.082.824	-7,0	0,4	-1,7	-4,1	-2,7	1,7	3,7
BASE IMPONIBLE AGREGADA (1)	1.118.788	-3,7	-2,3	-2,7	-3,2	-2,2	2,3	2,0
Rentas	641.172	-3,1	-4,5	-1,4	-3,1	0,7	1,3	1,0
Rentas brutas de los hogares	560.581	-1,7	-2,1	0,4	-4,4	-1,3	0,3	2,8
Trabajo	482.757	-0,4	-0,5	0,2	-3,9	-1,3	0,1	2,8
Capital	43.749	-7,3	-16,2	5,8	-9,9	-3,7	-0,7	-3,4
Empresa y otras	34.075	-11,3	-1,7	-4,2	-2,9	1,7	5,0	13,2
Base imponible de Sociedades	80.591	-10,5	-18,8	-15,2	8,0	16,5	8,2	-10,2
Gasto	477.616	-4,6	0,5	-4,3	-3,4	-6,0	3,7	3,4
Gasto final sujeto a IVA	403.576	-3,6	-0,8	-5,8	-4,5	-6,1	4,9	4,9
Gasto en consumo de los hogares	333.203	-1,3	2,3	-2,0	-0,3	-2,5	5,8	4,6
Gasto en compra de vivienda	14.662	-27,1	-8,3	-26,9	-18,0	-49,5	12,1	4,0
Gasto de las AA.PP.	55.711	5,8	-8,1	-10,3	-17,2	-6,1	-1,8	6,9
Consumo de gasolinas y gasóleos (valor)	28.567	-25,0	14,5	9,2	0,4	-6,0	-4,4	-11,9
Consumo de electricidad (valor)	29.554	6,9	5,5	3,3	6,0	-4,2	-1,7	1,8
Consumo de cigarrillos (valor)	7.899	-3,3	5,1	-7,2	-2,9	-12,6	2,8	-0,1
Consumo de alcoholes y cerveza (valor)	8.021	1,9	0,4	-1,1	-2,6	-0,5	3,9	3,5

Fuente: INE y AEAT.

(*) Millones de euros.

(1) Suma de bases imponibles de IRPF, Sociedades, IVA e impuestos especiales (valorados a precios antes de IVA)

(p) Estimación provisional

El Informe de 2014, lo considera como un año de transición entre una política de fuerte consolidación fiscal por el lado de los ingresos tributarios y otra, cuyos efectos comenzarían en 2015, de carácter expansivo. En efecto, en 2015 los cambios normativos tuvieron una incidencia ya negativa sobre la recaudación, sobre todo por la bajada de tipos impositivos incluida en la reforma de la imposición directa. Así, se estima que los cambios legales mermaron la recaudación en 7.846 millones en 2015, dato que contrasta con el impacto positivo medido en los cinco años anteriores, con un aporte global de 37.624 millones.

En 2018 los ingresos tributarios alcanzaron la cifra de 208.685 millones de euros, lo que supuso un crecimiento del 7,6%. El incremento respecto a 2017 está afectado por el cambio en las fechas de presentación del IVA de los contribuyentes acogidos al sistema de Suministro Inmediato de Información (SII), cambio que se produjo a partir de julio de 2017 y que significó un desplazamiento de ingresos de 2017 a 2018. Si se corrige este elemento, los ingresos habrían crecido un 5,4%.

El año 2018 fue un año de desaceleración de la actividad real. El PIB real, la afiliación o las ventas totales deflactadas y el número de perceptores de salarios de las Grandes Empresas, entre otros indicadores, crecieron menos que en 2017.

4. Funcionarios

Los empleados contratados o funcionarios adscritos a la Agencia Tributaria son uno de sus elementos más relevantes. Esta afirmación sirve como patrón común para cualquier organización, y es de vital importancia en el caso de la Agencia, ya que cuenta con una plantilla de alrededor de 28000 funcionarios, no siendo una cifra excesiva si lo comparamos con otras administraciones tributarias.

Estar a cargo de la dirección de tantas personas no es una tarea sencilla ni mucho menos, debido a la gran responsabilidad que recae sobre la persona al frente.

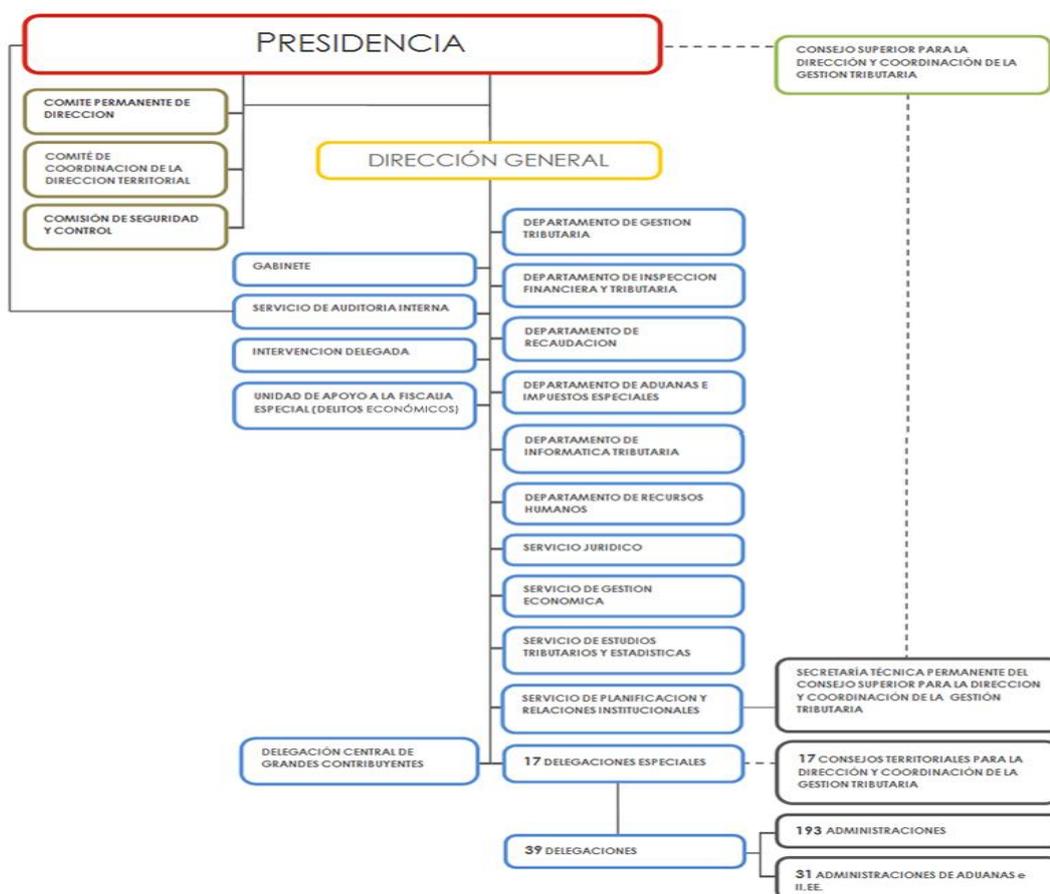
Sin embargo, la importancia del componente humano de la Agencia Tributaria no sólo es por su elevado número, sino que también influyen otras circunstancias, ya que se puede afirmar que sus funcionarios son a la vez lo mejor y lo peor de dicha Agencia.

Cabe destacar, en términos generales, la elevada preparación técnica con la que cuentan los funcionarios de la Agencia Tributaria, y que en algunos casos llega a ser magnífica.

4.1 Acceso a los diversos cargos.

Como hemos dicho anteriormente, la preparación y los conocimientos que poseen los funcionarios de esta Agencia, son muy elevados. Esto nos refleja y nos hace ver que no cualquier persona puede estar a cargo de un puesto de tal importancia, ya que se llevan a cabo unos procesos de selección muy serios y rigurosos, contando además con una estrategia de formación apoyada en la Escuela de la Hacienda Pública, asegurándose de que la Agencia Tributaria disponga de unos medios personales muy buenos, equiparándose con otras Administraciones Públicas españolas e igualándonos con las administraciones tributarias de los países de nuestro entorno.

El organigrama básico de la Agencia Tributaria a 31 de diciembre de 2014 se recoge a continuación:



Elaboración: (agenciatributaria.es, s.f.)

Haciendo hincapié en lo anterior, se puede decir que la actitud y la dedicación de la mayoría de los funcionarios es al menos correcta y en algunos casos llega a ser francamente positiva.

Al juntarse una buena preparación técnica y una razonable predisposición al trabajo, es lógico que buena parte de los logros conseguidos se deban en gran parte a sus directivos, a sus técnicos superiores y en general a los funcionarios y empleados.

Se puede afirmar por tanto que muchos de los avances experimentados en esta Agencia, especialmente en la aplicación efectiva de nuestro sistema impositivo y aduanero, se deben a que sus funcionarios constituyen uno de los pilares fundamentales.

Sin embargo, no hay que olvidar que en el seno de la Agencia Tributaria, y en general en las instituciones públicas, existen elevadas dosis de absentismo laboral, falta de ética profesional y de desafección a la institución. Lo preocupante no son los casos individuales, siendo lógico que existan, sino que este tipo de prácticas están visiblemente extendidas en determinados bloques o grupos de funcionarios.

4.2 Nombramientos y ceses

Es necesario explicar que la provisión de puestos de trabajo en esta Agencia se lleva a cabo por dos modalidades: El concurso y la libre designación.

Por un lado, el concurso es el sistema habitual y en teoría, se trata de un proceso objetivo y objetivado de selección. Cuando se fija la convocatoria de los puestos, además se incorpora la definición de su perfil, los requisitos para optar a ellos y un baremo de puntuación de los méritos de cada candidato, existiendo una comisión encargada de su valoración. Los puestos obtenidos mediante este sistema cuentan con una gran seguridad, es decir, sólo podrá ser cesado en casos muy extremos y absolutamente tasados.

Por otro lado, el sistema de libre designación, está dirigido para los puestos directivos y de confianza. El nombramiento recae en el funcionario elegido subjetivamente por los responsables del organismo, existiendo la opción del libre cese, es decir, la autoridad competente podrá cesar en cualquier momento al trabajador que obtuvo su puesto a través del sistema de libre designación.

En teoría parece un método adecuado, pero la realidad cotidiana de nuestra Administración pública no es para nada lo que parece. Con demasiada frecuencia, los concursos son auténticas libres designaciones encubiertas, permitiendo que a través del concurso de adjudiquen puestos prácticamente a quién se desee. De esta forma, se conceden puestos de trabajo a familiares y amigos, especialmente de los grandes cargos, de forma vitalicia, solucionándoles la vida e rechazando a gente honrada que cuentan con los conocimientos técnicos y que tienen vocación y predisposición, a diferencia de los “enchufados”.

El carácter vitalicio de la condición de funcionario suele justificarse en base a que, en teoría, proporciona determinadas ventajas: Favorece la profesionalidad, evita el enchufismo... Sin embargo, esto no es así del todo.

La imposibilidad de remover a la gran mayoría de funcionarios, para quién supone una gran garantía es para el funcionariado, ya que les está garantizando no tener que esmerarse en su función laboral para conservar su puesto de trabajo, es decir, lo que permite es la generalización del absentismo laboral.

4.3 Función y aplicación

Con el marco general descrito previamente, la autonomía de la que dispones en la gestión de su personal supone un serio inconveniente, materializado como una trampa peligrosa.

La posibilidad de convocar y resolver los concursos de manera autónoma, además de poder crear nuevos puestos de trabajo o modificar las retribuciones de los ya existentes, provoca que los responsables de la Agencia Tributaria se enfrenten a una constante presión reivindicativa de su personal, mayor si lo comparamos con otros organismos.

Con el escenario descrito, no debe extrañarnos que la vida interna del organismo transcurra en una permanente, agotadora y frustrante conflictividad sindical, lastrando de forma importante las potencialidades de gestión de nuestra Administración Tributaria.

En cuanto a la Vigilancia Aduanera, es una Dirección Adjunta integrada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), que depende orgánica y funcionalmente del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, y pertenece al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Sus funcionarios, hombres y mujeres, tienen carácter de agentes de la autoridad (policía fiscal y policía judicial), dadas las misiones que

desempeñan, están autorizados a portar armas reglamentarias. Sus actuaciones están encaminadas a la represión de los delitos e infracciones de contrabando, la lucha contra el tráfico de drogas y otros delitos conexos, el blanqueo de capitales, el fraude fiscal y la economía sumergida.

Los funcionarios de Vigilancia Aduanera desarrollan su trabajo en todo el territorio nacional, su espacio aéreo y sus aguas jurisdiccionales.

5. Imperfecciones y casos de corrupción en la Agencia Tributaria

Identificar y analizar aquellas erratas o defectos es una condición necesaria para poder subsanarlos. El mayor de los defectos de la Agencia Tributaria es el marco de conflictividad en el que desarrolla sus labores de inspección, es decir, aquellas que tienen como fin, corregir y detectar los incumplimientos tributarios realizados por los contribuyentes.

Son muchos los casos en los que la decisión de un funcionario afecta muy significativamente al devenir del contribuyente. Algunos de los casos más relevantes son:

- Una inspección tributaria
- Un procedimiento de gestión recaudatoria
- Un procedimiento de gestión tributaria
- Un procedimiento de revisión de actos administrativos

No cabe duda de que en aquellos casos de importancia cuantitativa relevante, algunos de los contribuyentes afectados tienen la tentación de solventar su problema a través del soborno a favor del pertinente funcionario que tome la decisión, consiguiendo en algunos casos el favor de este.

La naturaleza de las funciones que ejerce la Agencia Tributaria sitúa a muchos de sus funcionarios, especialmente a aquellos vinculados a las tareas de control, ante la opción de ejercer indebidamente sus competencias, favoreciendo al contribuyente a cambio de recibir una compensación.

Es evidente que las actividades encomendadas a la Agencia Tributaria incorporan un considerable riesgo de corrupción administrativa, por lo que estos hechos suponen un auténtico agujero negro, ya que afectan muy negativamente al entorno de nuestro Estado Fiscal.

5.1 Agresividad de las normas tributarias y consecuencias

Es imputable a la Agencia Tributaria la intensa agresividad con la que las normas son aplicadas por determinados funcionarios responsables de su aplicación, refiriéndonos a una parte de los inspectores de hacienda cuando inspeccionan a los contribuyentes españoles.

No es justo generalizar, ya que existe un buen número de inspectores que desarrollan magníficamente su función, con elevadas cotas de profesionalidad y en condiciones no óptimas en muchos casos. Es por ello que ha de ser reconocida su labor es, en muchos casos, compleja y humanamente incómoda.

Pero desgraciadamente, es significativo el número de inspectores cuya conducta profesional está a años luz de los parámetros anteriores.

Las variantes en las que podemos apreciar la agresividad son múltiples y afectan fundamentalmente a la interpretación de las normas aplicables y, de otra al proceso de valoración de las pruebas que configuran la realidad material del caso sujeto a inspección. El perjudicado es el contribuyente inspeccionado, quién resulta agredido en sus derechos ciudadanos y afectado injustamente en el plano material.

En muchas de las inspecciones las normas son interpretadas por los inspectores de manera completamente sesgada, aplicando las normas a favor de la Hacienda Pública cuando ni siquiera cabe dudar que su aplicación correcta es la contraria. Esto sucede cuando los preceptos legales que han de aplicarse no son del gusto de los inspectores, incumpliendo la doctrina administrativa emanada de la Dirección General de Tributos mediante consultas vinculantes, llevando a cabo una práctica ilegal al no aplicar las normas obligatorias marcadas por la ley.

Esta agresividad llevada a cabo por numerosos inspectores origina consecuencias muy negativas en nuestra fiscalidad, emborronando claramente la calidad democrática del Estado Fiscal Español.

Las consecuencias recaen negativamente sobre los contribuyentes, quienes son víctimas de un atropello administrativo impropio de un Estado de Derecho. Los mecanismos que tienen que emplear en su defensa intensifican la conflictividad personal en las inspecciones y, como resultado, todo esto acaba afectando a la imagen de la Agencia Tributaria.

Los contribuyentes pueden formular sus quejas ante el Consejo de Defensa del contribuyente. No obstante, las quejas recibidas son muy escasas en relación a las actuaciones de la Agencia Tributaria. Hay que destacar la enorme diferencia que existe entre la escasa utilización del procedimiento de queja si lo

comparamos con las quejas frente a las inspecciones tributarias, donde el número es significativamente mayor.

Otra de las consecuencias derivadas de la agresividad con la que actúan algunos inspectores de Hacienda es la intensa litigiosidad referente a sus actuaciones.

Es muy frecuente observar el malestar y la desconfianza por parte de muchos contribuyentes, haciéndose visible en el elevado número de impugnaciones y recursos que formulan, considerando que las actuaciones de inspección se alejan de la legalidad vigente.

La consecuencia de las masivas reclamaciones es la saturación de los Tribunales, disminuyendo la eficacia de estos últimos para dar respuesta.

Es interesante analizar la razonabilidad que acompaña a las impugnaciones formuladas por los contribuyentes. La respuesta la podemos encontrar en las memorias de 2008, dónde según ésta, del conjunto de reclamaciones resueltas por los Tribunales Económico Administrativos, Central y Regionales, un 44% fueron favorables a los contribuyentes. El propio Ministerio de Hacienda reconoce, ante estos datos, que en prácticamente la mitad de los casos impugnados, las liquidaciones practicadas por la Agencia Tributaria eran contrarias a la ley.

Todos los efectos negativos descritos aumentan considerablemente cuando han de ser los Tribunales de Justicia los que proceden a anular los actos y liquidaciones de la Inspección de Hacienda.

Hay situaciones concretas en las que los contribuyentes se ven muy perjudicados, es lo que se conoce como coste de demora, que es el tiempo que transcurre desde que formulas el recurso hasta que sale la resolución, existiendo casos donde dicho coste ha llegado a alcanzar hasta los 22 años.

Hechos como este desmontan de manera gráfica cualquier intento de defender la existencia de seguridad jurídica real o efectiva hacia el contribuyente.

Otra de las imperfecciones que presenta nuestro Derecho Tributario a la hora de interpretar las leyes, es la limitada importancia de la jurisprudencia. Por lo que podemos decir que nuestro sistema tributario carece en la práctica de uno de los elementos característicos de la seguridad jurídica, como es la jurisprudencia.

La consecuencia más negativa es ver cómo el bucle o círculo vicioso donde se encuentra situada nuestra fiscalidad, constituye el mejor abono para que crezcan y se extiendan las prácticas indebidas por parte de una buena porción de los inspectores de Hacienda.

5.2 Casos de corrupción

Es evidente que una buena parte de las funciones que posee la Agencia Tributaria afectan directamente al bolsillo del contribuyente que cumple respeta la ley, respecto del que no las cumple.

El delito fiscal, ha generado importantes problemas, teniendo como protagonistas a la doctrina y jurisprudencia enfrentadas en la mayoría de las ocasiones. Hoy en día todavía se mantienen divididas la doctrina del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional.

A continuación, analizaremos más profundamente los dos casos de corrupción más importantes en los últimos años, el caso de Huguet y Aguiar y el caso Gescartera.

- El caso de Huguet y Aguiar.

Es el asunto más grave y con mayor repercusión mediática. Merece la pena describir sus principales puntos debido a su enorme impacto social y político, para poder apreciar así, las características y métodos de la corrupción en los quehaceres diarios en la Agencia Tributaria.

Empezaremos presentando a los protagonistas de este caso. Por un lado, José María Huguet es un ingeniero industrial que aprobó la oposición de Inspector de Hacienda. Sus comienzos le sitúan en Cataluña, dónde ante la escasez de funcionarios, le resultó sencillo ascender, ascendiendo hasta ser Inspector Regional en un pequeño periodo de tiempo. En sus inicios, gracias a su inteligencia, su buena formación técnica y su apariencia férrea ante las conductas de fraude fiscal, le posicionan en un estatus de liderazgo frente al resto de inspectores, todos ellos muy jóvenes y con poca experiencia profesional.

Por otro lado, Ernesto Aguiar tenía un perfil distinto. Trabajaba en la política interna del Ministerio de Hacienda, amigo de José Borrell, fue nombrado Delegado provincial en Barcelona. Cuando estaba con este cargo, tuvo un incidente serio a causa de un incendio en una Administración Tributaria de su provincia, un informe oficial del Joaquín del Pozo (preparador de José María

Aznar en su etapa de opositor) recomendó al Secretario de Estado de Hacienda el cese de Aguiar. Sin embargo, esto provocó la reacción soberbia por parte de Borrell, quién argumento injustificadamente que no obedecía órdenes de subordinados y menos aún si afectaban a un amigo suyo. Borrell decidió ascender a Aguiar, nombrándole Delegado Especial de Cataluña.

El mensaje que se podía sacar era claro, los amigos y el propio Borrell tenían una especie de carta blanca y no se les podía tocar. En ese momento se debilita el Ministerio de Hacienda, ya que nadie tiene fuerza para dirigir, supervisar y controlar el trabajo de los amigos de Borrell, facilitando los hechos que se producen a raíz de esto.

Aguiar y Huguet establecieron una línea súper estricta de control tributario a las empresas catalanas, ganándose una fama de duros entre sus jefes e iguales. Habían construido sus propios pilares, por un lado, pasar desapercibidos antes cualquier sospecha defraudadora y, por otro lado, encontrar un clima de agobio y acoso hacia los empresarios, quienes deseaban escaparse de esto como sea.

Escogen el sector inmobiliario como el sector económico dónde aplicarlo, adjuntando a un equipo de inspectores afines a la jugada. Una vez conseguida la alineación interna de forma secreta, era el momento de pactar con la otra parte, especialmente empresarios y asesores fiscales de las empresas inmobiliarias, para conseguir un beneficio recíproco.

La maquinaria ya estaba en marcha, se hacía visible que algo anómalo estaba ocurriendo ya que aquellas inspecciones que por término medio duraban entre 1 y 2 años, ahora se llevaban a cabo en cuestión de semanas o incluso de días, sin necesidad de que los inspectores realizasen ninguna visita ni comprobación de los documentos pertinentes.

Además, los patrimonios de los inspectores que formaban parte de la trama de Aguiar y Huguet empezaron a crecer de diversas maneras, ya sea a través de su cartera en bolsa o en la compra de propiedades.

Era previsible, que el desarrollo de la investigación interna y su posterior denuncia, produciría reacciones significativas en diferentes ámbitos.

La noticia fue recibida con incredulidad por parte de muchos miembros de la Agencia Tributaria, quiénes no podían creer que

haya sido posible un caso de tal corrupción y que englobó a muchos personajes públicos.

- Caso Gescartera

Este nuevo episodio de corrupción es uno de los más conocidos, salió a la luz unas semanas antes del comienzo del verano en 2001, y que registró alrededor de unos 2000 implicados, incluyendo mutualidades públicas, fundaciones, ONG, congregaciones religiosas...

Se estima que el escándalo financiero ascendió a unos 20000 millones de las antiguas pesetas (120 millones de euros actualmente).

Gescartera era una sociedad gestora de carteras (SGC) creada en 1992. Es en 1999 cuando empiezan las sospechas de que esta entidad de valores está recibiendo un trato de favor por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), ya que en estas fechas la CNMV sancionó a Gescartera con una multa de carácter grave por negarse a ser inspeccionada. Dicha sanción de 7 millones de pesetas no se hizo pública y además, en Julio del 2000, la CNMV autorizó su conversión a sociedad de valores.

Es destacable el hecho de que el hermano de la presidenta de Gescartera fuera el Secretario de Estado de Hacienda, haciendo que todos los focos de orientasen hacia esta institución, planteándose que Gescartera hubiera recibido un trato de favor en la Agencia Tributaria.

Como consecuencia de las sospechas hacia la Agencia Tributaria, se llevaron a cabo una serie de estudios e inspecciones exhaustivas hacía Gescartera y sus sociedades filiales. La conclusión a la que se llegó, lleno de orgullo y satisfacción a la Agencia Tributaria, quién salió indemne de todas las investigaciones realizadas. Tan solo se mencionaba una actuación levemente negligente, por inacción, en la Delegación Territorial de una provincia próxima a Madrid que afectaba a una pequeña sociedad del grupo Gescartera con unos importes irrelevantes.

Por último, la actuación de la Agencia Tributaria no fue incorrecta, recordando el gran volumen de trabajo al que se enfrentan, ya que por norma general acostumbran a inspeccionar el ejercicio económico de una empresa, uno o dos años posteriormente.

Hago hincapié en esto, debido a que hasta el 1999, no se produce un boom económico en sus ejercicios. Consecuentemente, de acuerdo al esquema temporal antes expuesto, no era sino hasta 2001 cuando, daba comienzo el periodo hábil para que fuera inspeccionada. Además no hay que olvidar que todavía seguía existiendo la posibilidad de comprobar el ejercicio de 1999 hasta el 2004, debido al periodo legal de prescripción.

6. Principales logros de la Agencia Tributaria

El objetivo de esta sección es resaltar e indagar en aquellas facetas de la gestión de nuestros impuestos en las que la Agencia Tributaria realiza un buen trabajo, que en algunos casos, alcanza la excelencia.

Previamente, se hace necesario señalar que una de las pautas que definen el modelo de gestión tributaria existente en España estriba en el nivel de exigencia en forma de diversas obligaciones hacia los contribuyentes.

El alto nivel de exigencia que para los contribuyentes españoles supone el conjunto de obligaciones justifica que, la Administración desarrolle una política activa de apoyo a su cumplimiento. Esta es la razón de que existan instrumentos y herramientas puestas en marcha desde su existencia por la Agencia Tributaria, desarrolladas con acierto, en general, y que veremos a continuación.

6.1 Políticas a favor del bienestar ciudadano

- La política de información al contribuyente

Es condición necesaria de cumplimiento de una obligación, que esta sea conocida. Aunque nuestro ordenamiento jurídico declara, más concretamente el Código Civil, que “la ignorancia de una norma no exime de su cumplimiento”. Sin embargo, la Agencia Tributaria, acertadamente, lleva acabo el desarrollo de políticas informativas muy activas, para mantener al conjunto de contribuyentes españoles constantemente al corriente de aquello a lo que está obligado.

Además esta masiva información se puede constatar, ya que la Agencia viene enviando todos los años unas cartas informativas a los contribuyentes a modo de recordatorio de sus obligaciones habituales.

La Agencia Tributaria, cada año, también elabora unos manuales prácticos que sirven de guía para la elaboración de las declaraciones anuales de los dos grandes impuestos directos, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto de Sociedades (IS). Dichos manuales incorporan ejemplos y aclaran aquellas cuestiones novedosas que requieren una mayor atención. Estos manuales se pueden adquirir por un módico precio y son muy apreciados por los profesionales de la asesoría fiscal, ya que tienden a resolver por la vía de hecho, muchas de las dudas que aparecen como consecuencia de una novedad aprobada por Ley o por Decreto. No obstante, cuando se produce la aprobación de novedades en dicha materia, la Agencia recurre a publicaciones informativas especiales hacia los contribuyentes.

Por último, para responder a los contribuyentes en aquellos casos donde la iniciativa parte de ellos, existe un servicio de atención telefónica básica, que representa otra de las vías de consulta y que también lo usan mucho los contribuyentes, especialmente aquellos que desconocen el funcionamiento de la sede electrónica o que prefieren consultar sus dudas con una persona física.

➤ La política de ayuda directa al contribuyente

Se trata de la mejor estrategia para aumentar el cumplimiento de las obligaciones, aunque no basta con ejercer la función de recordatorio, sino que es la ayuda a los contribuyentes la que reduce el fraude y incrementa el cumplimiento.

La Agencia Tributaria emplea un conjunto de herramientas variadas y eficaces, cuya descripción representa de forma nítida el esfuerzo realizado.

Desde 1997, la Agencia Tributaria facilita a los contribuyentes del IRPF los datos fiscales referidos a dicho impuesto y al ejercicio en cuestión, facilitando la campaña anual de renta. También, a partir de 2003, se pone en marcha el servicio del borrador de la declaración de la renta hacia los contribuyentes. La Agencia envía un borrador a cada contribuyente, elaborado a partir de los datos que posee la Agencia, siendo el contribuyente quién toma la decisión de confirmarlo, rectificarlo o ignorarlo. El número de envíos de datos fiscales y borradores no ha

dejado de crecer desde que se implementaron como instrumentos de ayuda.

Además, la Agencia Tributaria se ofrece para hacer en sus propias oficinas la declaración de la renta a los contribuyentes que lo deseen. Es necesario solicitar una cita previamente, asignándose un día, una hora y una oficina para dicha cita, cuya precisión y eficacia es elogiada. Se trata de un servicio de ayuda muy bien valorado por los contribuyentes, y que ha aumentado su intensidad año tras año desde su puesta en marcha.

➤ La política de ayuda indirecta al contribuyente

Se trata de ayudas complementarias a las ya conocidas medidas de ayuda directa, con la estrategia de proporcionar a los contribuyentes herramientas adicionales que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones.

Destacan los programas informáticos de ayuda destinados a facilitar la declaración de los diferentes impuestos. En la actualidad, la gran mayoría de las declaraciones tributarias presentadas se realizan a través de dichos programas informáticos, incorporándose on line a la base de datos de la Agencia Tributaria. Un dato que nos refleja lo anterior, es que en 2009, el 99% de las declaraciones de IRPF, el 91% de las correspondientes al IS y prácticamente la totalidad de las referentes al IVA, se llevaron a cabo por esta vía.

También hay que destacar la presentación de declaraciones a través de la red de internet, ya que resultó pionera en el ámbito internacional, por lo que obtuvo un prestigioso premio internacional como reconocimiento en 2009.

➤ La política de agilidad y flexibilidad con el contribuyente.

La Agencia Tributaria se ha preocupado de aumentar la agilidad con que desempeña sus servicios a los contribuyentes, además de flexibilizar los plazos y las condiciones exigidas a los contribuyentes para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

Con respecto a la agilidad, cabe resaltar que a partir de 1997 dio comienzo un proceso de rápida disminución del plazo en el que se

realizan las devoluciones tributarias, ya que hasta la fecha había retrasos considerables, logrando alcanzar en dos o tres ejercicios una velocidad más eficiente que se viene manteniendo desde entonces.

También se produce una importante aceleración en el ámbito aduanero. Mediante la globalización de la economía y la Aduana Comunitaria Común, la demora padecida, constituía un lastre para la participación de los puertos y aeropuertos españoles en el tráfico comercial internacional. Debido a la ineficacia manifiesta, en 1998 se puso en marcha el plan de agilización que disminuyó seriamente el tiempo medio de despacho. Tras varios esfuerzos, se consiguieron nuevos avances, hasta estar por debajo de los 40 minutos, en la actualidad.

En lo referente a la política de aplazamiento de deudas llevada a cabo por la Agencia Tributaria, es una buena iniciativa ya que facilita a los contribuyentes el pago de sus deudas. Destacando que no se exigen garantías a aquellos deudores que deben menos de 18.000 euros, y concediendo cierta flexibilidad para aquellos con deudas superiores.

Por norma general, la política de aplazamientos es una alternativa eficaz ante una gestión férrea de embargos, permitiendo a los deudores ir eliminando sus deudas en función de sus posibilidades.

➤ La política de empleo de las nuevas tecnologías en la gestión tributaria

La Agencia Tributaria empezó a destacar en este ámbito desde su creación por la utilización masiva, inteligente y eficaz de los avances que proporcionan las nuevas tecnologías en la organización de una gestión compleja, como es la referente al conjunto de los impuestos. Por ello, la Agencia fue la pionera y hoy en día se sitúa a la cabeza en el conjunto de las administraciones tributarias internacionales.

Es uno de los pocos ejemplos en los que los cambios políticos no han provocado que cada cambio de gobierno elimine todos los avances conseguidos anteriormente.

Varios de los instrumentos que he expuesto anteriormente tienen su base material en el destacado avance informático que ha experimentado nuestra Agencia Tributaria. Es el caso del servicio de citas previas, del modelo PADRE y demás programas coexistentes como ayuda en la elaboración de declaraciones, el envío de datos fiscales, los borradores de declaraciones, etc.

Para poder llevar a cabo la mayoría de los servicios descritos, se hace necesario disponer de una amplia y extensa base de datos, como así posee la Agencia Tributaria. Sin embargo, no basta con disponer de un volumen de información tan grande, sino que es necesaria su explotación intensa y eficaz, condición que cumple con nota el Departamento de Informática de la Agencia Tributaria.

Otros de los servicios no vinculados específicamente a la informática, son:

- . El Centro de Atención Telefónica: Plataforma a través de la cual se reciben multitud de llamadas anualmente y cuya función es aclarar las dudas de los contribuyentes.
- . Unidades de Reconocimiento de Voz: Plataforma que funciona las 24 horas del día y que sirve para que los contribuyentes puedan conseguir información sobre sus devoluciones pendientes de recibir, solicitar cierta información o pedir determinados certificados de carácter tributario.

6.2 Logros remarcables

Como resultado final del conjunto de políticas que he descrito en el apartado anterior, la gestión que la Agencia Tributaria realiza del sistema impositivo español en sus fases previas al inicio de las actuaciones de la Inspección Tributaria, puede calificarse como brillante, en términos generales. Destacando el prestigio alcanzado por la entidad en el ámbito internacional, dicho reconocimiento abarca también de los que representan o han representado internacionalmente a la Agencia.

La encuesta anual Opinión Pública y Política Fiscal realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), revela la satisfacción manifiesta de los contribuyentes por el trato y la atención recibida por la Agencia Tributaria, oscilando entre el 80-85% aquellos que están satisfechos o muy satisfechos, y tan solo entre el 8-10% manifiesta su insatisfacción. Además, entorno al 70% de los contribuyentes consideran cuanto menos adecuado el servicio de información y atención realizado por la Agencia.

Sin embargo, la valoración que merece una parte significativa de las actuaciones de la Agencia en materia de inspección tributaria, es mejorable y deja mucho que desear en ciertos casos.

Si nos centramos en el período de la crisis, 2008-2012 aproximadamente, veremos que a pesar de la recesión económica experimentada durante este

periodo, los efectos sobre la recaudación no son tan negativos y se experimentaron algunos logros. Veámoslo en la siguiente tabla:

Lucha contra los incumplimientos tributarios y el fraude fiscal	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Objetivo inicial de recaudación	5.297,7	5.937,2	6.115,3	7.272,3	8.171,7	32.794,2
Resultados efectivos de prevención y control	6.517,9	7.007,9	8.499,2	9.209,8	10.400,9	41.635,7
Aumento de resultados sobre el objetivo inicial	+23%	+18%	+39%	+26,6%	+27,3%	+27%
Aumento de resultados sobre los resultados del año anterior		+7,5%	+21,3%	+8,4%	+12,9%	+12,5%
Diferencia entre el objetivo del año en curso y los resultados del año anterior		-8,9%	-12,7%	-14,4%	-11,3%	-12%

Fuente: Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) a partir de los PGE.

Según Gestha: “Los datos evidencian que la Agencia Tributaria “cocina sus logros” en la persecución del fraude fiscal, para aparentar en los últimos ejercicios una mejora media del 27% de sus resultados, cuando en la realidad supuso una mejora media del 12,5% anual si se compara con los logros del año anterior. Así, hubo años, como en 2011, en los que la AEAT se impuso un objetivo de recaudación un 14,4% inferior a lo obtenido en 2010”.

Los propios técnicos de Hacienda demandan la puesta en marcha de un plan sólido para la lucha contra el fraude y la economía sumergida que acerque a nuestro país a los ratios existentes en los países europeos mejor posicionados, como Francia y Alemania.

7. Conclusión

En términos generales, debemos resaltar la autonomía de la que dispone la Agencia Tributaria en materia de recursos humanos, permitiendo un funcionamiento mayor libertad que flexibiliza y agiliza sus competencias. De hecho, dicho ente de derecho público dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda, supera en autonomía de decisiones a los demás órganos y centros administrativos.

Además, no se puede poner en duda la evolución de la Agencia Tributaria en lo referente a la tecnología, ya que utiliza las nuevas tecnologías en la gestión pública. La enorme base de datos con la que cuenta y su permanente actualización de forma eficiente, le permiten rentabilizar al máximo el esfuerzo exigido a los contribuyentes, cumpliendo sus obligaciones de aportación de información y sus diversas formas de ayuda.

Sim embargo, no esta tan bien valorada en la corrección y detección de los incumplimientos tributarios, es decir, en la lucha contra el fraude fiscal. Esto no quiere decir que tengamos peores parámetros que los países de nuestro entorno sino que hay que seguir trabajando para evitar que sigan dándose casos desagradables de este tipo.

En mi opinión, el nuevo modelo administrativo ha resultado ser de gran utilidad para aumentar la eficacia de la gestión tributaria, permitiendo que a lo largo de los años, nuestra Administración Tributaria haya avanzado mucho hasta situarse en la vanguardia mundial de las administraciones, cómo es reconocida por otras Administraciones e instituciones, en diferentes aspectos.

Para acabar, hay que estar satisfechos de poseer un entramado recaudatorio tan complejo y eficaz, siendo la Agencia Tributaria una de las principales protagonistas. Aunque reconozco que es necesaria una cierta flexibilización por parte de los gestores públicos, permitiendo reducir los plazos de tiempo de revisión de los actos administrativos tributarios, evitando el perjuicio de costes y molestias que recaen en los contribuyentes íntegramente.

Referencias

agenciatributaria.es. (s.f.).

fundaciones.org. (s.f.).

Ruiz-Jarabo, I. (2010) Estado Fiscal y Democracia. La Agencia Tributaria en Perspectiva. Valencia: Tirant Lo Blanch