

# **PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL 2016-2019**

**(Plan Estratégico HTN)**

## **ÍNDICE**

### 1. PRESENTACIÓN.

- Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal
- Acuerdo Programático para la Legislatura 2016-2019

### 2. ANTECEDENTES:

- Planes de lucha contra el fraude fiscal 2003-2007, 2008-2012 y 2014-2017

### 3. EL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA.

### 4. PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL 2016-2019.

- A. Objetivos generales.
- B. Metodología.
- C. Áreas de actuación.

### 5. CONTROL TRIBUTARIO.

- A. Control Tributario General.
- B. Tributos Directos.
- C. Tributos Indirectos.
- D. Riqueza territorial.

### 6. INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.

### 7. RECAUDACIÓN.

### 8. SISTEMAS DE INFORMACIÓN.

### 9. NORMATIVA.

### 10. COLABORACIÓN CON OTROS AGENTES.

### 11. EDUCACIÓN FISCAL.

### 12. ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS.

### 13. PREVISIONES.

## 1. PRESENTACIÓN.

Como ya se mencionó en el preámbulo del **Plan de lucha contra el fraude fiscal 2014-2017**, *“la Disposición Adicional Sexta de la Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal estableció la obligación por parte del Gobierno de Navarra de elaborar y presentar ante el Parlamento de Navarra un plan o estrategia cuatrienal de lucha contra el fraude fiscal”* (en adelante PLCFF).

Dicho instrumento deberá recoger un contenido mínimo consistente en:

- a) Objetivos concretos y cuantificables para poder evaluar la efectividad de la estrategia diseñada.
- b) Recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el cumplimiento de tales objetivos.
- c) Medidas específicas de actuación contra la economía sumergida.
- d) Un programa de seguimiento y control de la veraz y correcta aplicación en las distintas figuras tributarias de deducciones, exenciones, subvenciones y otros beneficios fiscales.
- e) Seguimiento continuo y evaluación anual de los resultados obtenidos en relación con los objetivos perseguidos.

Por su parte, el **Acuerdo Programático** suscrito por las fuerzas políticas que sustentan el Gobierno de Navarra en la legislatura 2016-2019, refleja entre las medidas que lo componen las siguientes referidas a este campo:

### *“3. BLOQUE PROGRAMÁTICO DE ECONOMÍA, EMPLEO Y FISCALIDAD, INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y RELACIONES LABORALES*

#### *Fiscalidad y fraude fiscal*

*Intensificar las actuaciones de lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida. En ese contexto:*

*9.1. Incrementar sustancialmente, a lo largo de la próxima legislatura, los recursos humanos especializados en ese ámbito. En ese sentido, se asume el compromiso de poner en marcha los procesos correspondientes en el primer año de legislatura. Se*

*solicitarán informes jurídicos para valorar soluciones provisionales más rápidas.*

*9.2. Actualizar el estudio realizado en la legislatura pasada sobre economía sumergida, incorporando, en la medida de lo posible, indicadores navarros, y no tanto la proyección a Navarra de cifras estatales.*

*9.3. Evaluar de inmediato el nivel de implantación del plan vigente 2014- 2017 de lucha contra el fraude y se adoptarán con rapidez, si fueran necesarias, medidas correctoras.*

*9.4. Elaborar, aprobar e implantar un nuevo plan de lucha contra el fraude fiscal 2016-2019.*

*9.5. Estudiar la viabilidad legal de penalizar la relación con la administración de empresas que operan en paraísos fiscales.*

*9.6. Realizar acciones de educación y concienciación en la responsabilidad ciudadana en materia tributaria”*

Como certeramente se expresa en el preámbulo de la Ley Foral 14/2013, el fraude fiscal atenta contra tres de los principios tributarios básicos como son la generalidad, la igualdad y la justicia. El principio de generalidad hace referencia a que todos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. El principio de igualdad se asocia a que cada uno debe pagar de acuerdo con su capacidad económica. Finalmente, la justicia de un sistema tributario se basa en la combinación de los dos principios anteriores juntamente con la equidad y la progresividad. Resulta una obviedad que, si una parte de los ciudadanos y de las entidades jurídicas no cumple con sus obligaciones tributarias, el sistema fiscal deja de ser justo y el reparto de la carga fiscal deja de ser equitativo. Además el fraude en general comporta un efecto muy perjudicial en cuanto supone una competencia desleal por parte de las empresas o agentes que cometen la defraudación. En efecto, si una empresa elude sus obligaciones tributarias, es probable que logre un sistema de costes más bajos que los de otras empresas competidoras cumplidoras con sus tributos, obteniendo así una ventaja comparativa ilegítima e injusta, que debería ser reprobada socialmente.

La lucha contra esta lacra social que supone el fraude es un proceso permanente y en el que no se puede bajar la guardia ni escatimar recursos. Como los medios de comunicación nos ponen de manifiesto con más frecuencia de la deseable, es un fenómeno que está lejos de ser erradicado y no se vislumbra que pueda serlo nunca

en su totalidad. No obstante, se ha de someter al sistema a una revisión y puesta a punto continuada para que sea capaz de permitir el menor número de oportunidades posibles para el surgimiento de estas conductas ilícitas. Por otro lado ha de reconocerse como aspecto positivo, fruto sin duda de los esfuerzos realizados en todos estos años pasados, que existe un consenso social en percibir esta realidad como un vicio pernicioso para la buena salud de una sociedad que anhela alcanzar los estándares de justicia y protección social de los países más avanzados de nuestro entorno.

El PLCFF 2016-2019 nace al amparo de los objetivos y actuaciones que impulsan tanto el Parlamento como el Gobierno de Navarra y pretende ser el instrumento por el que se guíen las actuaciones de nuestra Hacienda Foral en esta legislatura. Al igual que los planes anteriores a los que sucede, pretende gozar de un carácter polifacético, en cuanto, además de marcar las líneas generales de actuación, establece medidas concretas de trabajo para las que se determina un calendario de aplicación, así como las unidades administrativas que se encargarán de su desarrollo. Aunque se viene apreciando en los últimos años que algunas de las Haciendas del resto de territorios del Estado español están sustituyendo los planes de este tipo por otros instrumentos de alcance más parcial, en Navarra, por las peculiaridades propias de nuestra Comunidad, se ha decidido que este sigue siendo un instrumento válido en el momento actual.

La Comunidad Foral de Navarra tiene unas características muy concretas en cuanto al tamaño y población sobre las que se ejerce la potestad tributaria otorgada por el ordenamiento jurídico. Por tanto, herramientas como la que se recoge en este documento han de tener presente esas circunstancias, y ser conscientes de los recursos que se encuentran a su disposición. Para ese cometido se creó el Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra (HTN), mediante Decreto Foral 352/1999, de 13 de septiembre. Desde entonces está configurado como el instrumento básico del Gobierno de Navarra encargado de la aplicación efectiva del sistema tributario. Sus objetivos esenciales son el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por todas las personas y entidades que deben tributar en su territorio, así como el control y la represión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico tributario, todo ello con el máximo respeto a los contribuyentes y el mínimo coste posible. Es importante señalar que su papel se limita al de órgano gestor, sin competencias directas en la fijación de la política tributaria o en la producción normativa, aunque como órgano técnico, sus informes puedan ser tenidos en cuenta en esa función.

La evolución tecnológica en todos los campos, y sobre todo en el de las comunicaciones, ha dejado su huella en la HTN y se ha traducido en los esfuerzos realizados de cara a la presentación telemática de declaraciones, en el envío de propuestas de declaración a los domicilios de los contribuyentes, en el diseño y difusión de programas informáticos y telemáticos, etc. Por las características de Navarra a las que se ha aludido antes, esa evolución se ha pretendido hacer sin perder la tradicional cercanía de la institución con los contribuyentes, como nota quizás más diferenciadora respecto a otras organizaciones necesariamente más grandes, jerarquizadas y por ello alejadas del ciudadano. No obstante esa circunstancia, HTN ha sabido comportarse, en general a lo largo de su existencia, y en particular en los momentos críticos de nuestra historia reciente, como una institución imparcial y desligada de los avatares políticos de cada momento. El objetivo por tanto parece claro: progresar en la eficiencia en la gestión de los recursos tributarios que precisa la Administración para llevar a cabo la prestación de servicios a la sociedad, manteniendo a la vez e incluso incrementando el notable prestigio popular alcanzado y que se pone de manifiesto en cada encuesta que se realiza.

Para conseguir los resultados que nuestra sociedad demanda en materia de control tributario y lucha contra el fraude fiscal y que han permitido aportar a las arcas forales una cantidad de recursos importante, han de desplegarse medidas de muy diversa naturaleza con objeto de asegurar que todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias de acuerdo con su capacidad económica. Y ha de hacerse intentando que el esfuerzo que deban dedicar a ello sea el menor posible en cuanto se facilite al máximo los trámites que se debe realizar, minimizando por tanto la carga administrativa que el control tributario acarrea. Por esto el plan contiene abundantes medidas normativas y de cambio tecnológico en los sistemas informáticos actuales de HTN.

Además para alcanzar sus objetivos el plan debe constar de medidas organizativas, de manera que incentiven a todas las personas que integran la organización para que trabajen de la forma más coordinada y eficiente posible.

En los planes anteriores se llamó repetidamente la atención sobre un punto que, sin embargo, no ha sido aún objeto de desarrollo práctico. Se trata de la necesaria labor "educativa" que debe realizarse para que el nivel de conocimiento y concienciación de la ciudadanía sea el adecuado al que le corresponde a una sociedad moderna. Para fomentar un alto grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias es preciso que exista una correcta política

informativa, de manera que la ciudadanía conozca en primer lugar las inversiones que la Administración hace de los recursos que ella misma aporta a través de los Presupuestos de Navarra. La apuesta que se pretende hacer en esta legislatura por el desarrollo de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno, ha de servir sin duda para que, en el campo que nos ocupa, se mejoren y amplíen las acciones encaminadas a facilitar información al ciudadano y se dé cauce a procesos participativos hasta ahora poco explorados, pero que sin duda han de contribuir a mejorar la corresponsabilidad financiero-tributaria de nuestra sociedad.

## 2. ANTECEDENTES.

Este plan es el cuarto de una cadena que comenzó con el correspondiente al periodo 2003-2007. A este le sucedió el PLCFF 2008-2012, y por último, el precedente más cercano es el aprobado para el intervalo 2014-2017.

Cuestión fundamental para la correcta evaluación de los instrumentos de planificación, es la cuantificación de los resultados que esos instrumentos acaban ofreciendo. Desde el año 2003 se dispone de datos sobre los importes obtenidos en este campo, que se reflejan en la siguiente tabla (en millones de euros):

	GESTION	INSPECCION	TOTAL	DELITOS	TOTAL
2003	23,3	12,0	35,3	2,2	37,5
2004	39,9	17,2	57,1	16,9	74,0
2005	48,5	18,9	67,4	8,4	75,8
2006	72,4	24,6	97,0	45,4	142,4
2007	70,8	31,5	102,3	5,7	108,0
2008	83,9	40,6	124,5	7,0	131,5
2009	81,4	51,5	132,9	5,1	138,0
2010	67,5	52,6	120,1	2,3	122,4
2011	52,0	32,2	84,2	6,6	90,8
2012	58,6	38,8	97,4	30,9	128,3
2013	57,3	37,2	94,5	0,6	95,1
2014	56,1	27,1	83,2	1,5	84,7
2015	38,1	35,1	73,2	2,0	75,2
<b>TOTAL</b>	<b>749,8</b>	<b>419,3</b>	<b>1.169,10</b>	<b>134,6</b>	<b>1.303,70</b>

Para una correcta interpretación de los datos recogidos en el cuadro anterior, han de tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

- A lo largo de este periodo ya dilatado de años, los sistemas empleados en la contabilización de estos resultados no han sido del todo homogéneos, lo que hace que la comparabilidad no sea perfecta. Inicialmente se partía de conteos fundamentalmente manuales y paulatinamente se ha ido imponiendo una sistematización y automatización en esa contabilización, lo que hace que no sean datos exactamente homologables tomando toda la serie temporal. Los resultados en estos últimos años pueden considerarse más fiables y homogéneos y, dado que son fruto de un sistema estandarizado, sientan la base para una comparación más precisa con los años próximos.
- En cuanto a los resultados de Inspección, es importante tener en cuenta que éstos incluyen únicamente los importes regularizados en actuaciones inspectoras que tienen reflejo en las cuotas instruidas en Acta. Quedan fuera otras liquidaciones, como pueden ser los supuestos de minoración de créditos fiscales, que no suponen cuotas instruidas directas pero pueden acabar teniendo un efecto positivo en la recaudación. Por ejemplo en 2015 ha habido una corrección de bases negativas por 88 millones de euros.
- Los resultados de Inspección engloban las cuotas, intereses y sanciones instruidas, mientras que los resultados de Delito Fiscal, siguiendo un criterio de prudencia, hacen referencia exclusivamente a las cuotas de delito consignadas en las querellas criminales. En determinados ejercicios se han instruido expedientes de delito fiscal de singular importancia cuantitativa que, dada su excepcionalidad, condicionan los resultados totales del año y la evolución plurianual de los resultados.
- Por último un aspecto a tener en cuenta es que los importes indican cuotas liquidadas pero que no siempre habrán podido ser cobradas en ese año o en los siguientes. Anteriormente esta circunstancia era particularmente alta entre las cuotas liquidadas en expedientes de delito fiscal, donde las insolvencias eran frecuentes, si bien en los últimos años se ha logrado obtener numerosas sentencias condenatorias en conformidad, que han supuesto el cobro efectivo de la responsabilidad civil por parte de la Hacienda Tributaria Navarra.
- En cuanto a la evolución de los resultados, una vez tenidos en cuenta todos los aspectos mencionados, se aprecia que tras alcanzar unos importes máximos entre los años 2008 a 2012,



se ha iniciado un línea descendente, que en buena parte puede explicarse porque la actuación comprobadora y recaudadora de la Administración suele cimentarse sobre tributos devengados en los años anteriores, que han sido los de la crisis económica y por tanto con mucha menor actividad económica de base.

Para tener una visión completa de la actividad de la HTN, es preciso también recoger los importes que se han cobrado por vía de apremio en base a la actividad ejecutiva de Recaudación:

<b>AÑO</b>	<b>RECAUDACIÓN</b>
<b>2003</b>	14,9
<b>2004</b>	17,9
<b>2005</b>	21,6
<b>2006</b>	21,2
<b>2007</b>	20,8
<b>2008</b>	20,0
<b>2009</b>	23,7
<b>2010</b>	24,8
<b>2011</b>	32,3
<b>2012</b>	33,4
<b>2013</b>	37,2
<b>2014</b>	39,1
<b>2015</b>	36,9
<b>TOTAL</b>	<b>343,8</b>

- Estos datos registrados como procedentes de labores de Recaudación muchas veces –aunque no siempre- ya habrán sido consignados dentro de las actuaciones de Gestión o de Inspección. Si se imputan a la lucha contra el fraude es porque se trata de cobros realizados en vía de apremio y no en fase voluntaria. En contraste con lo mencionado en el apartado anterior, estos importes siempre suponen cobros efectivos para la Hacienda Foral.

Puede resultar interesante comparar los resultados globales atribuidos a las actuaciones de lucha contra el fraude con la recaudación líquida anual por gestión directa, esto es, sin tener en cuenta los ajuste por impuestos indirectos que se reciben por el

Convenio. Aunque cabría indicar que esa comparativa sería quizás más precisa agrupando las recaudaciones de los últimos cuatro años por ser estos los que están bajo la lupa de Hacienda, se ha dejado la comparativa en términos anuales para que no se diluya demasiado el efecto al compararlo con una magnitud excesivamente grande. El resultado se recoge en la siguiente tabla:

	<b>RESULTADOS TOTALES PLCF</b>	<b>RECAUDACIÓN GESTION DIRECTA</b>	<b>% RDOS PLCF s/ RECAUD LIQ</b>
<b>2008</b>	<b>151.570.689</b>	<b>3.019.831.458</b>	<b>5,02%</b>
<b>2009</b>	<b>161.734.223</b>	<b>2.884.927.887</b>	<b>5,61%</b>
<b>2010</b>	<b>147.179.829</b>	<b>2.801.338.604</b>	<b>5,25%</b>
<b>2011</b>	<b>123.117.663</b>	<b>2.987.486.664</b>	<b>4,12%</b>
<b>2012</b>	<b>161.500.966</b>	<b>2.546.023.211</b>	<b>6,34%</b>
<b>2013</b>	<b>132.345.502</b>	<b>2.251.089.670</b>	<b>5,88%</b>
<b>2014</b>	<b>123.892.240</b>	<b>2.288.791.177</b>	<b>5,41%</b>
<b>2015</b>	<b>112.086.171</b>	<b>2.386.781.335</b>	<b>4,70%</b>

El cuadro permite observar como años, de aparente éxito en los resultados, como los del intervalo 2008-2010, no destacan demasiado si los comparamos con la recaudación que se producía en aquellas fechas. Incluso un año como 2011 con un resultado notable, pasa a ser el que supone un menor porcentaje de toda la serie.

Dejando ya el análisis de los datos estadísticos y centrándonos en la naturaleza de las medidas que se pretenden impulsar con este Plan, cabe señalar que a lo largo de los precedentes planes antes enumerados se ha pretendido incidir en dos líneas de actuación fundamentales:

- a) Mejora y avance en la asistencia y en los servicios al contribuyente.
- b) Intensificación y potenciación del control tributario.

Quizás el eje estructurante de cualquier Plan de lucha contra el fraude fiscal debería limitarse a la segunda tarea, pero en HTN se ha tenido siempre claro que, para alcanzar ese objetivo primordial, es necesario facilitar lo más posible el cumplimiento voluntario de las

obligaciones tributarias, y a ese esfuerzo se han dedicado una buena porción de los recursos disponibles. A partir de ahora esa actitud no debe cambiar sino fortalecerse, utilizando las potencialidades que las nuevas tecnologías ponen a nuestro alcance a la vez que se avanza en el terreno de la transparencia y participación pública, de manera que sea cada vez más compartido el sentimiento de que los recursos públicos, su acopio e inversión, es una cuestión que afecta a toda la ciudadanía por igual.

Merece una explicación la circunstancia de que este nuevo plan nace solapándose con el aún vigente para el periodo 2014-2017. Las razones para que se haya dado esa circunstancia son claras:

- el enorme interés del nuevo Gobierno y las fuerzas políticas que lo sustentan por revisar primero y fortalecer después las actuaciones que la Hacienda Tributaria viene realizando para combatir el fraude fiscal.
- la exigencia concreta que se plasmó en el Acuerdo Programático que sustenta la acción de gobierno.
- y el hecho de que resulte más práctico y eficiente que una herramienta que orienta y organiza la percepción de los ingresos tributarios, se acompañe lo más posible a la duración de cada legislatura.

En cuanto a las características y naturaleza del documento que ahora se aprueba, se podría decir que se encuentra a medio camino entre el PLCFF 2014-2017 y el aprobado para el periodo 2008-2012, y que incluso adopta en buena parte el perfil de este último. Sobre el mismo, la Cámara de Comptos emitió un informe sobre su valoración global. La conclusión es que dicho documento constituyó "algo más" que un PLCFF. Se sugirió que en realidad poseía características que permitían catalogarlo como un plan estratégico de la Hacienda Pública de la Comunidad Foral de Navarra. Esa valoración se debió a que en su contenido se insertaron medidas (hasta 303 de diferente naturaleza) que excedían del estricto control tributario y alcanzaban otros objetivos diferentes, de tipo organizativo, normativo y estructural.

En realidad lo que se ha pretendido en esta ocasión es confeccionar lo que se cree que necesita HTN para marcar no sólo su actividad concreta, sino su orientación de futuro y su papel frente a la sociedad como órgano administrativo encargado de la gestión tributaria. Esa es la razón que justifica que se haya subtulado el PLCFF con la denominación de Plan Estratégico. Como ya se ha dicho, no es una idea nueva, porque era la que impregnaba todo el plan de

2008-2012 y es algo que también van explorando otras administraciones tributarias en muchos países del mundo.

Para que sirva de base del presente documento, conviene reflejar el estado de ejecución de las medidas aprobadas dentro del Plan 2014-2017, actualmente en vigor y al que se pretende sustituir. En el siguiente cuadro se recoge la estimación del porcentaje de realización por cada área de actuación. Obviamente debe tenerse en cuenta que el Plan en vigor se evalúa cuando ha transcurrido poco más de la mitad de la vigencia inicialmente prevista.

#### PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR AREAS (final de abril de 2016)

AREA / %	100	90	80	75	60	50	25	20	15	10	5	0	Total
CT – IMP. DIRECTOS	8	1	1	1		3	4	1	2	2	1	4	28
SISTEMAS INFORMAC.	10	1		1		5	2					8	27
CT – IMP. INDIRECTOS	7				2	3	2			6	2	2	24
CT - RECAUDACIÓN		1				2	1	10		6		1	21
CT- IRPF							1			1	1	9	12
CT – MED. GENERALES	2		1		1	2	1			1		4	12
CT – RIQU. TERRITORIAL	3		2			1	2					1	9
COLAB. EXTERNA	4						1	1					6
COLAB. INTERNA	1											5	6
ORGANIZACIÓN y RRHH			1			2		1		1		1	6
EDUCAC. TRIBUTARIA										3		3	6
<b>Total medidas</b>	<b>35</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>38</b>	<b>157</b>
	<b>Porcentaje medio de realización</b>												<b>40%</b>

### 3. EL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Dado que han sido dos años escasos los transcurridos desde la aprobación del PLCFF 2014-2017, no ha habido oportunidad ni se ha estimado necesario realizar nuevos estudios de valoración en este campo, por lo que, a la hora de redactar este apartado se ha tomado la libertad de repetir casi literalmente lo que se dijo en aquel plan sobre este particular, actualizando los datos que se han registrado en los últimos años.

El fraude fiscal constituye una de las modalidades de la economía sumergida. Las consecuencias económicas y sociales que supone su existencia y el grado de insolidaridad que conlleva ha

provocado que todas las Administraciones Públicas se planteen medidas que puedan ayudar a reducir sus efectos y a reprimir a quienes realizan este tipo de actuaciones.

Son evidentes las dificultades existentes para cuantificar con precisión el volumen de la economía sumergida, invisible por definición a las estadísticas oficiales, e incluso con frecuencia se mantienen vivas discusiones entre los especialistas en la materia acerca de la metodología que se debe seguir en esos trabajos. Aun teniendo en cuenta todas esas salvedades, ha de reconocerse que la mayoría de estudios realizados a nivel estatal por profesores universitarios y economistas aportan datos que llevan a sospechar que puede situarse dentro de un margen de entre el 15 y el 20 % del Producto Interior Bruto, dependiendo de circunstancias como la magnitudes económicas y la presión fiscal. En ese porcentaje ha de tenerse en cuenta que se suele incluir no sólo el fraude fiscal sino también otras consecuencias de la economía sumergida como por ejemplo el fraude a la Seguridad Social, que comparte presumiblemente una parte muy importante del total estimado.

En el siguiente cuadro se expresa aproximadamente la evolución del PIB en Navarra desde el año 2011 y, por tanto, la posible cuantificación del importe de la economía sumergida aplicando los porcentajes del 15%, como estimación más prudente y del 20%.

	<b>PIB (MILL. €)</b>	<b>15%</b>	<b>20%</b>
<b>2011</b>	18.818	2.823	3.764
<b>2012</b>	18.380	2.757	3.676
<b>2013</b>	18.076	2.711	3.615
<b>2014</b>	18.284	2.743	3.657
<b>2015</b>	18.817	2.823	3.763

(\*) Fuente: Instituto de Estadística de Navarra

Teniendo en cuenta que la recaudación líquida por gestión directa de los años naturales correspondientes ha sido la que aparece en la tabla siguiente, si tales estudios estuviesen en lo cierto, y partiendo de la base de que todos los demás ingresos de la economía sumergida tuviesen la misma estructura de actividades e ingresos y el mismo tratamiento fiscal que el de las correctamente declaradas, los posibles ingresos fiscales no declarados ni satisfechos ascenderían a los siguientes importes:

	<b>PIB (mill. €)</b>	<b>Recaudación líquida (mill €)</b>	<b>Rec. Líquida 15% no declarada</b>	<b>Rec. Líquida 20% no declarada</b>
<b>2011</b>	18.818	2.987	448	597
<b>2012</b>	18.380	2.546	382	509
<b>2013</b>	18.076	2.251	338	450
<b>2014</b>	18.284	2.289	343	458
<b>2015</b>	18.817	2.387	358	477

Con todas las salvaguardas y cautelas que se han manifestado acerca de la fiabilidad de estos datos, si tomáramos la hipótesis del 15% de fraude sobre la recaudación, nos encontramos con unos montantes defraudados que superarían los 300 millones de euros anuales. Por hacer una reflexión práctica, con esa cantidad se hubiera financiado con largueza todo el presupuesto dedicado en 2015 a Políticas Sociales. Por otro lado si lo comparamos con los resultados de lucha contra el fraude que se han recogido antes y que vienen siendo en torno a una media de unos 140 millones al año, cabe concluir que hay un margen importante para seguir invirtiendo recursos en esta tarea.

Lógicamente, para calcular los ingresos que efectivamente corresponderían en exclusiva a la Comunidad Foral de Navarra habría que corregir estos importes en las cuantías correspondientes al probable incremento de los costes administrativos de liquidación y recaudación y a las previsibles modificaciones en los ajustes fiscales con el Estado. Además, es posible que parte de los rendimientos no declarados no generasen cuota tributaria positiva al ser obtenidos por personas con rentas bajas, y por tanto, no sujetas a imposición. Pero no deja de ser significativo el aumento de los ingresos que la Hacienda de Navarra podría obtener si todos los contribuyentes cumplieren efectivamente con sus obligaciones fiscales e ingresaran las deudas tributarias que no se declaran ni ingresan, así como el posible aumento de recaudación que se podría obtener si se contase con la estructura, medios personales, medios materiales, y el total apoyo institucional y social con que debería contar.

La mencionada Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal constituye un paso más en la dirección correcta, en el aumento de las posibilidades de actuación y competencias que ostenta la Hacienda Tributaria de Navarra en esta materia. Pero siendo desde todo punto de vista necesaria, resulta insuficiente desde la perspectiva de los medios con que se cuenta para poder intentar aflorar toda esta bolsa de fraude que tanto daño

está haciendo, no ya solo a la Administración Pública, sino a la sociedad de Navarra en general. Además de medidas que favorezcan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y de medidas normativas que simplifiquen el sistema tributario y hagan crecer las facultades administrativas contra el fraude, resulta necesaria la implantación gradual de medidas educacionales y de concienciación social, de medidas preventivas que no permitan o disminuyan la posibilidad de que se produzca el fraude, así como de medidas estructurales que permitan a la Hacienda Tributaria de Navarra un efectivo control y represión de los defraudadores y el mantenimiento del "sistema foral" que hemos heredado y que debemos mantener, actualizar y preservar para las generaciones futuras.

Cumpliendo lo establecido en el Acuerdo programático, se impulsará en el ecuador de esta legislatura la actualización del estudio realizado sobre economía sumergida, incorporando, en la medida de lo posible, indicadores navarros. Se plantea dejar transcurrir un tiempo antes de afrontar este estudio por estar relativamente reciente el anterior y por dejar que las medidas contempladas en este Plan vayan obrando sus efectos.

#### **4. PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL 2016-2019. (Plan Estratégico HTN)**

##### **A.- OBJETIVOS GENERALES.**

Es evidente que a una herramienta como el Plan de lucha contra el fraude fiscal ha de exigírsele que centre sus objetivos fundamentalmente en medidas encaminadas al control, prevención y represión de ese fenómeno. Más aún cuando los años recientes han hecho coincidir descarnadamente un incremento en las necesidades sociales derivadas de la crisis económica con un abrupto descenso de los ingresos tributarios provenientes de la languidez de esa actividad económica general.

No obstante, ya se ha puesto antes de manifiesto que se pretende que este PLCFF sea algo más que un conjunto ordenado de medidas favorecedoras del control tributario. Reforzando en este aspecto una característica presente en los anteriores planes pero sobre todo en el PLCFF 2008-2012, se le ha dado el debido espacio a los apartados dedicados al cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, a la sugerencia de modificaciones normativas, a la implantación de nuevos desarrollos en los sistemas de información y a medidas de auto-organización. Por último y se

creo sinceramente que esto es muy importante, se está decidido a desarrollar de una vez el área de la educación tributaria. Este aspecto, aunque contemplado reiteradamente en los planes anteriores, no ha gozado hasta ahora de ninguna oportunidad para su desarrollo. En esta ocasión ya se han realizado contactos, fundamentalmente con el departamento de Educación, para desplegar una serie de actuaciones concretas en la materia.

La Educación Cívico-Tributaria no debe limitarse a ser una exposición académica del sentido y la finalidad de los impuestos en una sociedad democrática. Por el contrario, tiene como objetivo primordial transmitir valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras. Por ello, su finalidad no es tanto facilitar contenidos académicos cuanto contenidos cívicos, poniendo de relieve qué efectos tiene el incumplimiento de estas obligaciones sobre el individuo y sobre la sociedad. Con este enfoque se pretende dar continuidad al espíritu de la Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal. Esta norma, que fue reflejo de la preocupación existente por la situación económica y por la evolución descendente de los recursos públicos, que hacen peligrar el equilibrio necesario entre las demandas sociales y la capacidad recaudatoria de la Administración, recogió la necesidad de garantizar la contribución de todas las personas y agentes económicos y sociales a la prestación de los servicios públicos y al sostenimiento del sistema de bienestar.

La estructura de este documento es muy parecida a la de planes anteriores. Se establecen las áreas generales de actuación, respecto a cuya consecución se establecen objetivos generales en cada área, así como medidas concretas a implantar, con indicadores de actividad, órganos responsables y plazos de implantación. Repitiendo la experiencia del Plan anterior, ese detalle se expresa en unas fichas que se incluyen como Anexo al Plan.

Por no haber variado en absoluto respecto al PLCF 2014-2017, se refleja a continuación la posición reflejada en ese documento sobre los contenidos mínimos relacionados en la Disposición Adicional Sexta de la Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal, que se incluye a continuación de cada letra.

a) Objetivos concretos y cuantificables para poder evaluar la efectividad de la estrategia diseñada.

Respecto a este apartado debemos decir que cada área de actuación contiene objetivos generales, así como medidas concretas y cuantificables. Pero en cuanto al importe económico pretendido con la



implantación de cada medida, cualquier previsión que se pretenda realizar está condicionada por tantos factores que el acierto o desacierto en el resultado final no reflejaría con toda probabilidad el trabajo realizado. Los planes de lucha contra el fraude fiscal que se elaboran por los organismos tributarios no han contenido ni suelen por ello contener previsiones económicas individualizadas por cada medida a implantar, y ello puede ser beneficioso para poder variar las estrategias a corto y medio plazo. La eficacia y eficiencia se debe valorar en función del resultado que se obtiene. Por ello, el presente Plan contendrá una valoración económica global del conjunto del Plan con objeto de que pueda ser comparable con planes anteriores. De esta manera, como objetivo global, se pretende alcanzar en el primer año el porcentaje medio sobre la recaudación de gestión directa de los últimos años, esto es, el 5,30%; al finalizar la vigencia de este Plan, el objetivo es el 50% de la recaudación líquida no declarada estimada al 15%.

b) Recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el cumplimiento de tales objetivos.

Se incluye un apartado específico al final del presente documento.

c) Medidas específicas de actuación contra la economía sumergida.

Estas medidas, junto con las correspondientes a la letra siguiente, se contienen dentro de cada apartado relativo al control tributario.

d) Un programa de seguimiento y control de la veraz y correcta aplicación en las distintas figuras tributarias de deducciones, exenciones, subvenciones y otros beneficios fiscales.

Una de las funciones de los órganos de gestión e inspección tributaria es la comprobación de todos los parámetros que se mencionan. Constituye tarea ordinaria de los mismos el control de dicha corrección, por lo que este contenido ya se viene realizando todos los años por los servicios correspondientes.

e) Seguimiento continuo y evaluación anual de los resultados obtenidos en relación con los objetivos perseguidos.

Dentro del primer trimestre de cada año se evaluarán los resultados obtenidos en el año anterior y se propondrán las modificaciones a realizar. Adicionalmente se valorará si los resultados parciales obtenidos son coherentes con el montante económico

finalmente cuantificado o si resulta necesaria alguna modificación en la estructura organizativa, asignación de recursos humanos o existencias de medios materiales.

## **B. - METODOLOGÍA.**

Al nacer el PLCFF 2016-2019 en el ecuador de la vigencia del anterior plan 2014-2017, se decidió que su gestación debía aprovechar los esfuerzos y recursos invertidos en la formación de este, de manera que resultara un proceso más ligero y económico y no se incurriera en repeticiones innecesarias.

Para aprobar el plan anterior se dedicó más de un año a recabar ideas, discutir las, pulir las facetas y extremos de las mismas que se consideraban inadecuados, primero en grupos específicos y luego de manera más centralizada, en un proceso dirigido de abajo hacia arriba de la organización. Sin entrar en demasiados detalles, esas fases incluyeron:

- El diseño de una página web interna para recoger las ideas de todos los trabajadores de Hacienda Tributaria de Navarra.
- Se creó otra página Web que se puso a disposición del público en general con el mismo objetivo. Fueron 52 los comentarios expresados por las personas que se interesaron por esta iniciativa, relacionados básicamente con tres líneas de actuación referidas a la posibilidad de implantar deducciones fiscales en relación con servicios prestados por profesionales, el aumento de la inspección a determinados colectivos y la posible implantación de cauces anónimos de denuncia tributaria e incluso de establecimiento de incentivos para ello.
- Dentro de HTN se crearon cuatro grupos internos de trabajo relacionados con la tributación directa, con la tributación indirecta, con la inspección tributaria y con la recaudación pública respectivamente. Cada grupo estuvo integrado por entre 10 y 12 componentes, y fue liderado por un coordinador.
- Con los documentos que redactaron los diferentes coordinadores de cada grupo se redactó un documento único conjunto que fue expuesto ante el equipo directivo.
- La Gerencia y el equipo directivo de Hacienda Tributaria de Navarra elaboraron el proyecto definitivo del PLCFF y lo remitieron al Gobierno de Navarra para su aprobación.

En esta ocasión, al tener reciente esa experiencia que ha servido de inestimable base, se ha podido acortar plazos y concentrarlos en el primer cuatrimestre de 2016. Las direcciones de los diferentes Servicios han repasado las medidas que estaban en vigor, han indagado entre su personal en busca de nuevas actuaciones y han elevado su propuesta. A continuación, la Gerencia ha realizado la labor de sintetizar todas las medidas en el plan que ahora se expone, suprimiendo duplicidades y primando los objetivos que se han tenido por más prioritarios a la vista de las propuestas, de la experiencia anterior y de los recursos disponibles. Finalmente, todo el equipo directivo ha consensuado las medidas del plan que ahora se exponen.

## **C.- ÁREAS DE ACTUACIÓN.**

Las actuaciones contenidas y organizadas en el PLCFF 2016-2019 se han clasificado a lo largo de ocho capítulos. En cualquier caso, bastantes de esas medidas están fuertemente interrelacionadas con otras, por lo que podrían encuadrarse en más de una de las partes de esa clasificación. Las áreas de actuación son las siguientes:

### **1. Control Tributario.**

Constituye el núcleo aglutinador de este instrumento, pues es quien da sentido al mismo en cuanto a que es quizás el área que más de cerca puede identificarse con las funciones básicas asignadas a la Hacienda Tributaria. La característica común a estas medidas es que todas ellas tienen como objetivo fundamental su contribución a la verificación y regularización en su caso de las declaraciones tributarias presentadas y a la represión de conductas con riesgo fiscal definido, de manera que se realice una auténtica prevención de comportamientos similares. Dado que el número de medidas asignadas en este apartado es muy grande, se ha dividido en cuatro subapartados:

- Control Tributario General.
- Control Tributario Tributos Directos.
- Control Tributario Tributos Indirectos.
- Control Tributario Riqueza Territorial

### **2. Incentivo del cumplimiento voluntario.**

La correcta tributación de la generalidad de los ciudadanos podrá conseguirse más fácilmente si los métodos para que cada uno cumpla con sus obligaciones son lo más sencillos y asequibles

posibles. Por ello, la Hacienda Tributaria Navarra debe procurar que los costes indirectos asociados al correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias sean los mínimos posibles, a fin de que no puedan suponer nunca un obstáculo desincentivador del comportamiento cívico.

### **3. Recaudación.**

Es evidente que con la correcta declaración voluntaria o la regularización forzada por la Administración el proceso no se acaba. Falta para su perfección la fase definitiva, que es que la cuota tributaria sea efectivamente ingresada en las arcas públicas. En este apartado deben desplegarse medidas que afiancen el papel del erario público y le den la posibilidad de proceder con proporcionalidad pero con ejecutividad y oportunidad en la defensa de los ingresos públicos.

### **4. Sistemas de Información.**

Los objetivos enumerados en los apartados anteriores serán más fácilmente alcanzables si utilizamos en toda su extensión las herramientas que la moderna tecnología ofrece. Este es un camino en el que se ha avanzado mucho en los últimos años y que constituye una apuesta permanente en cualquier organización moderna, que ya no puede concebirse sin la implantación y desarrollo de sistemas electrónicos y telemáticos de gestión y comunicación. Esto es así tanto en la relación con los contribuyentes como en la gestión de la ingente cantidad de información que HTN se ve obligada a manejar. Por un lado la tecnología nos permite reducir las incomodidades de las cargas administrativas y por otro nos da potencia de gestión con un coste más reducido en el consumo de recursos de otro tipo.

### **5. Normativa.**

Como en cualquier sistema democrático, es el Parlamento el órgano legislativo encargado de la aprobación de las leyes que rigen la actividad de la Administración. Pero no hay que obviar que es el Gobierno el encargado de dictar las normas que desarrollan esas leyes e incluso quien se ocupa muchas veces de promover su modificación, dado que recibe directamente las sugerencias que sus Departamentos le indican en base a las experiencias que acumulan en la gestión diaria. El ámbito que nos ocupa no es una excepción a esta realidad. Por ello en este plan se sugieren numerosas modificaciones normativas que sería conveniente estudiar y en su caso aprobar para mejorar la eficiencia, universalidad y equidad del sistema tributario.

## **6. Colaboración con otros Agentes.**

Como se ha mencionado antes al hablar de la necesidad de cuidar los sistemas informáticos, una correcta gestión tributaria se basa en la captación de información. Cuanta más, mejor, y cuanto más puntual y organizadamente llegue a la Hacienda, más rendimiento se le podrá obtener. Para conseguir esa captación de información es básico seguir insistiendo en la colaboración con cuantos agentes estén presentes en la sociedad y sean poseedores de datos con trascendencia. Por tanto, aunque se ha avanzado mucho en este campo, se debe seguir explorando la firma de nuevos acuerdos que permitan mejorar y ampliar los servicios existentes en la actualidad y la represión de las conductas irregulares.

## **7. Educación Fiscal.**

Con las medidas que se incluyen en este área, en absoluto novedosas en el plano teórico, pero apenas desarrolladas en la práctica, se pretende aumentar entre la población el conocimiento, sensibilización y valoración que el sistema tributario de Navarra y las competencias que se ejercen por las Instituciones Públicas de Navarra. Durante mucho tiempo tal vez se ha dado por supuesto que está arraigado este conocimiento en nuestra sociedad y sin embargo muchos ejemplos indican que esto no es así y que debe realizarse un importante esfuerzo para que sea una idea común y valorada la constatación de que es vital la participación y contribución de todos al sostenimiento de los servicios públicos.

En Navarra además tenemos la necesidad de dar a conocer, y con ello ayudar a respetar y defender, la especial relación financiera que se mantiene con el resto del Estado y que se articula principalmente en el Convenio Económico.

## **8. Organización, recursos humanos y formación.**

Como en cualquier organización, el éxito a la hora de alcanzar suficientemente los objetivos que se pretenden depende decisivamente de que las personas que la componen adopten una actitud alineada con esos fines. Para ello es preciso, por un lado, que el organigrama existente no sea un obstáculo sino un instrumento de eficiencia y motivación a nivel grupal y, por otro, que cada persona esté incentivada para ser parte de esa tarea. Es cierto que los actuales momentos de contención presupuestaria no hacen posible plantear actuaciones demasiado radicales y profundas, y tampoco cabe olvidarse de que HTN puede ser un organismo autónomo pero

que debe someterse a unas reglas de funcionamiento generales que se aplican a toda la Administración de la Comunidad Foral. No obstante, no es menos cierto que se debe estudiar con seriedad las sugerencias aquí recogidas, que como se ha dicho no son desorbitadas y surgen de la experiencia hasta ahora habida dentro de la Hacienda Foral y también de la comparación con lo que se viene implantando en otras organizaciones tributarias con similares funciones.

En el Anexo final del presente documento se relacionan las medidas concretas que se acometerán para la consecución de todos los anteriores objetivos, así como la meta que se pretende alcanzar con cada actuación y los indicadores de la misma, los órganos promotores y responsables de su desarrollo y el plazo temporal aproximado para su puesta en marcha. Como se ha dicho se incluye como Anexo un resumen de las fichas con la descripción de las medidas mencionados. La ejecución concreta de cada una de ellas requerirá el diseño de actuaciones específicas.

## **5. CONTROL TRIBUTARIO.**

Este componente es el primordial en cualquier plan de lucha contra el fraude fiscal. Se trata de identificar las actuaciones y sectores sobre los que se van a concentrar en estos años las labores de comprobación e investigación, con el objetivo bien de reprimir las conductas insolidarias detectadas, bien de chequear campos de la actividad económica hasta ahora no suficientemente estudiados.

Dado lo numerosas de las medidas propuestas, se han estructurado según los apartados que se describen a continuación.

### **A. Actuaciones de control tributario general.**

Las actuaciones que se clasifican en este apartado pretenden fundamentalmente alcanzar sus objetivos desplegando sus efectos en los siguientes campos:

A.1: Habilitar nuevas formas de gestión tributaria y aumento de la eficacia de las existentes.

Las labores de verificación como antesala a la posible apertura de expedientes de inspección es una posibilidad ya contemplada en el artículo 138 de la Ley Foral General Tributaria. Se pretende potenciar la utilización de esta posibilidad tanto en vía de Gestión como de Inspección, como método para que el papel de la Hacienda sea más

visible en las actividades empresariales y profesionales que actualmente se sienten menos vigiladas. En una línea similar de consecución de una mayor eficiencia en la gestión, se pretende favorecer una relación más fluida entre los servicios encargados de la gestión de los tributos, con los órganos encargados de la inspección y la recaudación. Se trata de conseguir que los expedientes se ejecuten de manera más rentable en sus diferentes facetas y que la información que se recabe en esa instrucción pueda servir para el impulso de nuevas actuaciones. En definitiva hay que abordar el trabajo particular de cada unidad desde una perspectiva de organización global.

Por otro lado se quiere potenciar las actuaciones sobre el terreno donde se desarrollan las actividades económicas declaradas o donde se presume que puede haber actividad irregular.

A.2: Extremar el cuidado en la exacción de los tributos que corresponden a Navarra en virtud de las reglas de atribución vigentes.

El denominado "censo integral" supone una herramienta compartida entre las diferentes administraciones tributarias que permite conocer bajo cuál de ellas se acoge cada obligado tributario. Se quiere extremar el trabajo realizado sobre ese censo detectando contradicciones, duplicidades o carencias en el cumplimiento de las obligaciones de declarar los diferentes impuestos. Además se quiere mejorar la gestión de los expedientes de reclamación de ingresos realizados de manera equivocada en otras administraciones, de manera que se simplifique su instrucción y su adecuada rectificación.

A.3: Seguimiento cercano de las entidades que se declaran carentes de lucro.

Se pretende dotar de un mayor rigor a ciertos controles en relación con diferentes cuestiones relacionadas con estas entidades. Por ejemplo comprobar la situación y evolución del patrimonio de las personas promotoras de las mismas, controlar que se mantiene el cumplimiento de los requisitos para ser calificado como sin ánimo de lucro y que se cumple con la obligación de declarar por el Impuesto sobre Sociedades cuando se superan los límites marcados legalmente.

A.4: Actuar en relación con la obligación de declarar los bienes y derechos localizados en el extranjero.

Hasta el momento la gestión de este capítulo se ha limitado en gran medida a la gestión de las declaraciones presentadas y la comprobación de su correspondencia con las rentas declaradas por esos contribuyentes. Se trataría de extremar el rigor en cuanto a la detección de incumplidores del modelo, bien por no presentación o por declaración incompleta. Igualmente se deben exigir de manera exhaustiva las sanciones que marca la norma para cualquier irregularidad detectada en relación con esta obligación.

A.5: Acopio de nueva información con trascendencia tributaria que ahora queda fuera del sistema.

Se potenciarán las actuaciones de captación de información con trascendencia tributaria, recabando de las instituciones públicas o privadas las informaciones necesarias para el control tributario. En este sentido, se llevarán a cabo actuaciones específicamente dirigidas a entidades financieras, al objeto de comprobar consumos privados significativos a través de tarjetas de crédito o débito con cargo a actividades económicas, utilización de cajas de seguridad, ingresos no justificados, reintegros en efectivo y otros posibles indicios de rentas no declaradas.

A.6: Apoyo a la negociación del Convenio Económico.

El año 2015 es el año base del nuevo quinquenio a efectos de las negociaciones del Convenio Económico. De cara a la negociación con el Estado para la determinación de la metodología relativa a la cuantificación de los ajustes por IVA e Impuestos Especiales y de determinados componentes de la Aportación económica, las secciones gestoras de los tributos deberán prestar auxilio al Servicio del Convenio Económico y Política Financiera. En los años siguientes, aunque la demanda no será tan intensa, también es necesario realizar un control continuo de las circunstancias relativas a los tributos citados y también a otros que pueden afectar al cálculo de la Aportación anual.

A.7: Estudio sobre la necesidad de creación de nuevas unidades específicas y transversales de lucha contra el Fraude.

No se entiende que sea una actuación que deba estar propiamente integrada en el Plan, porque seguramente debería abarcar ámbitos multidisciplinares, por lo que su creación correspondería a Gobierno. Aunque tampoco se juzga prioritaria su realización, porque los convenios suscritos con otros órganos cumplen su función, sí que parece oportuno al menos impulsar una reflexión sobre esta posibilidad y analizar las experiencias de otros lugares. Se



está pensando en alternativas que podrían ir desde la creación de una Policía Fiscal o una Dirección anti-Fraude con competencias sobre diferentes cuerpos de la Administración.

## **B. Actuaciones de Control tributario sobre Tributos Directos.**

Profundizando en la misma línea apuntada en el apartado anterior, en relación con los impuestos directos, se pretenden realizar las actuaciones que, detalladas en las fichas individuales, se pueden agrupar de la siguiente manera:

B.1: Complemento de la generación de los censos de diversos tributos.

Un puntal fundamental para la gestión tributaria es el tener un censo fiable y completo de los obligados por cada concepto tributario. Cualquier pequeño defecto en este campo hace que se queden sin tributación personas o conceptos o periodos que deberían haber aportado su parte al erario público. Es verdad que el grueso de los casos posibles están bien contemplados en los censos actuales, pero aún quedan supuestos que mejorar en el Impuesto sobre Sociedades, en particular con las entidades sin ánimo de lucro, y en el Impuesto sobre la renta de los no Residentes.

B.2: Aumentar el rigor en la revisión técnica de los tributos.

Se refiere a que cabe implementar algunas reglas nuevas en los procesos que se conocen como revisión técnica, de manera que se profundice en la detección de las incongruencias existentes en las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre la renta de los no Residentes, bien sea en comparación con imputaciones de otros agentes o en contraste con los límites de la normativa legal, como por ejemplo la limitación a la deducción de los gastos financieros, bases imponibles negativas o requisitos de la reserva especial para inversiones o de la deducción por actividades de investigación y desarrollo.

B.3: Mejora tecnológica en las revisiones de estos tributos.

Se quiere comenzar a utilizar el mismo sistema informático de gestión y normalización documental, larga y exitosamente utilizado en los expedientes de Inspección, para realizar de manera más eficiente la comprobación de los beneficios tributarios en el Impuesto sobre Sociedades.

B.4: Control de imputación de cuotas tributarias entre diversas administraciones tributarias.

Por ejemplo se quiere extremar el actual control de casos de presentación de solicitudes de devolución en más de una administración o la deslocalización de los beneficios por manipulación de los precios de transferencia. En esa línea, se debería aumentar la exigencia de documentación especial en precios de transferencia incluyendo datos de naturaleza económica y fiscal relevantes, país por país, para tener un conocimiento global de los grupos multinacionales con información relativa a las distintas entidades del grupo.

B.5: Vigilancia de la obligación de ingresar las retenciones correspondientes.

Se trata de exigir que se ingresen en Navarra todas las retenciones que le correspondan según el Convenio Económico y que han podido ser ingresadas en otras administraciones. Por ejemplo, retribuciones por royalties, dividendos a personas no residentes, etc. Además se trata de vigilar la distribución de resultados o retribuciones no sometidas a retención y la deducción de retenciones no ingresadas cuando la entidad retenedora está vinculada.

B.6: Creación de modelos que mejoren el control de los regímenes especiales.

Es necesario crea un modelo que permita la opción por el régimen de consolidación fiscal en el Impuesto sobre Sociedades, y por el régimen de fusiones, escisiones, etc. A partir de ahí resultará más sencillo vigilar que se reúnen los requisitos legales para poder acogerse a esos regímenes.

B.7: Mejora del modelo de declaración del impuesto sobre Sociedades.

Se debería completar la información que se recoge en ese modelo con apartados que ofrezcan datos sobre los ajustes fiscales pendientes de revertir, socios que ostentan la titularidad del capital, etc.

B.8: Implementación de otros controles en el IRPF.

Se trataría de cruzar nuevos datos con el departamento de Agricultura como las transferencias de derechos de pago único, control de subvenciones percibidas por comunidades de propietarios,

retribuciones satisfechas por entidades deportivas, culturales o sociales, extremar el control sobre arrendamientos, transmisiones inmobiliarias realizadas fuera de Navarra, anualidades por alimentos, y otros beneficios fiscales.

#### B.9: Impuesto sobre depósitos en Entidades de Crédito.

Se debe generar el censo de este tributo y requerir los incumplimientos que se detecten.

### **C. Actuaciones de Control Tributario sobre Tributos Indirectos.**

Los impuestos indirectos tienen como principal característica que el componente foral se limita, en general, a la gestión de los mismos, dado que ni en IVA ni en Impuestos Especiales hay margen para ejercer la potestad normativa. Las diferentes líneas de actuación que se pretenden abordar serían las siguientes:

C.1: Complemento de la generación de los censos de diversos tributos.

Como ya se ha dejado claro al hablar de los tributos directos, es fundamental para la gestión tributaria disponer de un censo fiable y completo de los obligados por cada concepto tributario. A lo largo de estos años atrás se han ido cimentando y completando esos censos, pero aún existe un amplio margen de mejora. Por ejemplo, el IVA se basa casi en exclusiva en el IAE y debería integrar otras fuentes que ya están a disposición de HTN, como las imputaciones de los modelos 180, 347, 340, otras declaraciones informativas y de liquidación de Impuestos Especiales.

C.2: Control de la obligación de declarar en Navarra por parte de las grandes empresas.

Es otra faceta que se ha trabajado en estos años con éxito, por lo que debe seguir extremándose el control sobre ella teniendo en cuenta otros indicios hasta ahora poco explorados. En IVA, por ejemplo, se trataría de utilizar más exhaustivamente la información de las cuentas anuales del registro mercantil y también, tras las últimas sentencias judiciales, conectar de manera más automática la obligación de declarar en IVA con quienes ya tengan la obligación de declarar en Impuestos Especiales. En estos tributos debe recabarse información sobre la implantación en Navarra de las empresas que desarrollan su actividad en la diferentes modalidades existentes: hidrocarburos, gas natural, electricidad, carbón, seguros, juego, etc. También se quiere estudiar con detenimiento las solicitudes de

devolución de saldos de IVA derivados de los cambios en la proporción de volumen de operaciones realizados en territorio foral por las grandes empresas.

En el Impuesto Especial sobre la Electricidad se quiere ser más exhaustivo cruzando los datos que nos ofrece el modelo 159 respecto a suministros realizados en Navarra. Igualmente se pretende recabar información de los operadores del sistema gasístico respecto a las comercializadoras de gas natural que operan en territorio foral.

#### C.3: Aumentar el rigor en la revisión técnica de los tributos.

Cabe citar, como muestra y en relación con el régimen Simplificado del IVA, modalidad siempre en discusión doctrinal, que debe aumentarse el rigor en cuanto a la existencia de los requisitos para poder acogerse a este método de tributación. Cuestión similar puede defenderse respecto a los empresarios acogidos al recargo de equivalencia pero que pueden exceder el porcentaje permitido de facturación a empresarios. También en IVA ha de mejorarse la revisión técnica de las declaraciones recapitulativas de adquisiciones y entregas de bienes y servicios a otros países de la Comunidad.

#### C.4: Mejora tecnológica en las revisiones de estos tributos.

Como en Tributos Directos, se quiere comenzar a utilizar el mismo sistema informático de gestión y normalización documental, ya veterano en Inspección, para realizar de manera más eficiente la comprobación de las solicitudes de devolución de los saldos de IVA.

#### C.5: Comprobaciones tributarias en IVA.

Son varios los aspectos en los que se quiere incidir con más detalle respecto a la actividad que ya viene siendo habitual:

- En el Régimen Simplificado, control de la realidad de los módulos consignados y de posibles actividades ficticias para facturar a empresas vinculadas.
- En el Régimen de Recargo de Equivalencia, control de la tributación de empresarios que simultanean esa actividad con otras sometidas al régimen general.
- En el Régimen de Agricultura, revisión de las transmisiones de derechos de pago único.
- Control de las adquisiciones intracomunitarias de bienes y servicios, con especial incidencia en las empresas acogidas a los regímenes especiales.
- Revisión particularizada de las operaciones a las que se les aplica el mecanismo de inversión del sujeto pasivo: servicios de

construcción u operaciones de entrega de edificaciones, prestaciones de servicios con no establecidos y productos electrónicos.

- Control específico sobre las entidades que se declaran como sin ánimo de lucro, en cuanto al cumplimiento de requisitos por una parte, y por otra, la deducción de cuotas que realicen. Similar comprobación sobre los entes públicos y sociedades de ellos dependientes.
- Revisión de las imputaciones a profesionales y por arrendamientos que aparecen en los modelos 190 y 180.
- Comprobación del derecho a la deducción por adquisición de vehículos de turismo y otras adquisiciones como viviendas que no se dedican íntegramente a la actividad empresarial.
- Revisión de las entidades que no solicitan devoluciones de importantes saldos a su favor y que optan por compensarlos con cuotas repercutidas e igualmente de las empresas que únicamente vienen registrando cuotas soportadas sin aparente actividad.
- Intensificación del cruce de transmisiones patrimoniales de inmuebles con las declaraciones de IVA que les corresponden.
- Estudio de los domicilios donde aparecen ubicadas varias empresas de manera grupada y sin explicación plausible.

#### C.6: Comprobaciones tributarias en Impuestos Especiales.

Aunque agrupados dentro de este colectivo, estos tributos se caracterizan por ser muy variados entre si, con no demasiados contribuyentes en cada uno de ellos y con escasa o nula capacidad legislativa sobre ellos. En los siguientes aspectos se quiere desarrollar nuevas actuaciones e intensificar las que ya se llevan a cabo:

- Incumplimientos: se pretende cambiar la gestión informática de los censos y de la presentación de declaraciones, sobre todo de operaciones, y de esa confluencia, hacer un seguimiento más riguroso de los incumplimientos que puedan producirse.
- Se debe potenciar la reglamentaria labor de intervención respecto a los impuestos especiales de fabricación. Haciendo una planificación anual de actividades y rendición de resultados. Por ejemplo debe aumentarse la comprobación de la corrección en los usos exentos del alcohol y tipos reducidos que se aplican.
- Impuesto sobre Hidrocarburos. Tras la imposición del tipo autonómico en 2016, debe comprobarse sobre el terreno que no se esté dando una deslocalización ficticia de consumos.
- Impuesto sobre primas de seguros: debe chequearse si aquellas entidades con implantación en el Estado que no

- declaran hasta ahora en Navarra, efectivamente no realizan actividad en este territorio.
- Impuesto sobre la Cerveza. Control de las entidades dedicadas a la fabricación artesanal.
  - Impuesto Especial sobre la Electricidad. Control de exenciones por parte de las empresas con procesos de cogeneración
  - Impuesto sobre el Carbón. Debe aclararse la aplicación de las reglas de localización en Navarra de este tributo y con ello comprobar la correcta tributación de los sujetos pasivos que resulten.
  - Impuestos medioambientales: hasta ahora la aplicación ha sido mínima por inexistencia de hechos imponible en Navarra. Debe mantenerse una vigilancia respecto a la aparición de nuevos sujetos pasivos.
  - Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte. Comprobar sobre todo las exenciones y beneficios fiscales y la posible existencia de tramadas defraudadoras de IVA e Impuestos Especiales.
  - Tributos sobre el Juego. Comprobación de que declaran correctamente a Navarra todas aquellas entidades que se dedican al juego en Internet. Explotación de la información disponible sobre premios y premiados a efectos de compartirla en la gestión de los diversos tributos afectados.
  - Devoluciones de cuotas por consumo de gasóleo para uso agrícola y profesional. Se pretende mejorar la automatización de la revisión técnica de estas solicitudes de manera que puedan realizarse de forma más ágil pero sin perder rigurosidad.
  - Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica: control de las bases declaradas en este impuesto en relación con las deducciones en IRPF.

#### **D. Actuaciones de Control Tributario sobre Riqueza Territorial.**

Se ha decidido dar un apartado específico dentro del plan a las actuaciones relacionadas con la Riqueza Territorial y los Tributos Patrimoniales debido a las particulares funciones que desarrolla HTN en este campo. Esa especificidad es la que ha estado detrás de la última remodelación de la estructura del organismo, a través de la que se ha pretendido aprovechar esfuerzos, unificando en un mismo Servicio la gestión catastral, la valoración de inmuebles y la gestión de los tributos patrimoniales. De acuerdo con ello, las diferentes líneas de actuación a desarrollar serían:

D.1: Mejora en la identificación de los inmuebles.

Se pretende, por un lado, lograr la definitiva implantación de la referencia identificadora única para cada bien inmueble y la progresiva sustitución de las referencias de las unidades inmobiliarias por el identificador propio de cada bien inmueble.

D.2: Modificación de la gestión de la información referida a los cambios catastrales.

Hasta ahora la dirección del flujo era de las entidades locales al registro catastral y se quiere, en base a la incorporación eficiente de la información notarial, que esa dirección sea la contraria. Además se pretende con este nuevo sistema, poder ser más exigente en el control de los cambios de titularidad que no se hayan comunicado al registro. Esta actuación incluye mejorar la actualización de las bajas por defunción.

D.3: Acceso a la información relacionada en poder de otros organismos.

Se precisa hacer cumplir las obligaciones que en este aspecto y de acuerdo con la Ley Foral 12/2006, tienen los Registros de la Propiedad. También se ha de diseñar el procedimiento para que los órganos judiciales cumplan con la obligación de suministro de información que les marca la normativa de ITP, del Impuesto sobre Sucesiones y del Registro de la Riqueza territorial.

D.4: Mejora en la transparencia de la información relacionada con los bienes inmuebles.

En relación con la Información Pública y la Transparencia, resulta necesario la publicación de estadísticas que resulten útiles tanto para el ciudadano como para la Administración, por lo que se considera conveniente ampliar las estadísticas del Panorama de la Riqueza Territorial ya existentes, y publicar estadísticas de detalle relativas al valor de mercado de los inmuebles.

D.5: Normalización e incorporación de las tipologías constructivas no contempladas en la actualidad

En el ámbito catastral, se realizará una progresiva ampliación de los parámetros a tipologías constructivas no contempladas hasta ahora, que permitan realizar la valoración de determinados bienes inmuebles, tales como oleoductos, gaseoductos o redes eléctricas, que haga posible la realización de una valoración colectiva normalizada de los mismos.

## **6. ACTUACIONES DE INCENTIVO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.**

Es de pura lógica que si se persigue conseguir que los contribuyentes cumplan de la manera más completa y puntual con sus obligaciones tributarias, la Administración ha de desplegar cuantas medidas pueda para que ese cumplimiento se realice de la manera más cómoda posible. Además, y sin perder las posibilidades de control material que la legislación le concede, se ha de intentar que las obligaciones formales supongan una carga asumible y proporcionada. En aras a conseguir ese doble objetivo se plantean las siguientes líneas de actuación:

### 6.1: Implantación de la notificación electrónica.

Se pretende dar carta de naturaleza a esta forma de notificación que indudablemente ahorra tiempo y recursos administrativos. Todo ello ha de hacerse reuniendo las máximas garantías procedimentales.

### 6.2: Modificación de la potestad de representación tributaria.

Se quiere desarrollar la regulación legal de esta figura para, por un lado, definir las características que ha de reunir y, por otro, establecer el sistema que facilite el otorgamiento de la representación y la gestión del correspondiente censo en HTN.

### 6.3: Potenciación de la cumplimentación de obligaciones por vía telemática.

A pesar del tremendo desarrollo que ha tenido este método de presentación, quedan todavía oportunidades para su aplicación en trámites relacionados con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, altas de nuevas entidades, concesión del NIF, etc. Sería interesante en esa línea exigir que ciertos trámites como la rectificación de declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones, la renuncia a presentar alegaciones o el acogimiento a beneficios fiscales se hagan exclusivamente por esta vía.

En cumplimiento de esta medida, las oficinas de atención al público serán dotadas con los medios materiales y personales precisos para proporcionar a los contribuyentes una adecuada asistencia en el cumplimiento de sus obligaciones por vía telemática



Además pueden incorporarse nuevos servicios relacionados con el IAE, o que permitan proporcionar información personalizada y actualizada a los contribuyentes.

#### 6.4: Simplificación de las obligaciones tributarias.

En este apartado se quiere explorar la posibilidad de ofrecer la llevanza de los registros reglamentarios en sede de HTN. En la medida que se desarrolle, supondría una nueva fuente de información que redundaría en favor de HTN pero también de los contribuyentes. También se pretende hacer más sencilla la cumplimentación de obligaciones que con frecuencia resultan idénticas en los diferentes periodos, como el régimen simplificado de IVA o las obligaciones tributarias derivadas del arrendamiento de inmuebles.

#### 6.5: Organización de los medios dedicados a la atención al público.

Son varias las medidas que se contemplan y giran en relación con rediseñar la web corporativa en cuanto a accesibilidad y contenidos (modelos tributarios, normas en vigor y en tramitación, etc), dar una formación específica al personal encargado de esa labor, realizar campañas específicas y orientadas a colectivos de especial riesgo tributario.

Por otro lado, debe estudiarse la posibilidad de abrir alguna oficina territorial más que ayude a extender la implantación de HTN en el territorio y responda a demandas planteadas por representantes locales. En concreto se valorará la posibilidad de abrir una oficina de atención al público para cubrir la zona de Malerreka-Baztan-Bortziriak.

Además se debe potenciar el papel de las consultas tributarias. Introducir mayor transparencia en la información de los resultados, actividad y objetivos de la Hacienda Tributaria; preparar y publicar un "Código de buenas prácticas" de la Hacienda Tributaria en sus relaciones con los obligados tributarios.

## **7. ACTUACIONES EN FASE DE RECAUDACIÓN.**

Se trata de potenciar la fase de gestión tributaria que culmina todo el proceso, dado que es en ella donde se consigue efectivamente aportar recursos al sistema para que puedan dedicarse a las necesidades definidas en los presupuestos públicos.

7.1: Fijación de las condiciones relativas a los expedientes de aplazamiento y fraccionamiento tributario.

Se quiere completar una cierta laguna normativa, que existe según opinión muy compartida, y que nos hace carecer de unos criterios suficientemente detallados, claros y transparentes en relación con la concesión, gestión y aportación de garantías en estos expedientes.

7.2: Implantación de nuevos procedimientos de cobro y potenciación de los actuales.

Se deben extender los métodos actualmente utilizados a otros, plenamente acordes con el ordenamiento jurídico, y que pueden ser más efectivos en muchos casos, como embargos de tesorería, cajas bancarias, valores mobiliarios, etc. Igualmente se contemplaría la remisión sistemática de expedientes de embargo a la AEAT cuando los deudores residen en países extranjeros con los que España tenga convenio para colaborar en la recaudación.

Además se instaurará un control precoz de deudas de impuestos en los que el contribuyente tiene constituida garantía a favor de la administración, como en Impuestos Especiales o impuestos sobre actividades de Juego.

7.3: Modificaciones normativas que otorguen mayor eficacia recaudatoria.

Se plantea impulsar la modificación de la Ley Foral General Tributaria en relación con la responsabilidad en el caso de deudas de la sociedad conyugal, en el caso de deducción de retenciones no ingresadas, graduar como solidaria supuestos en que ahora la responsabilidad es subsidiaria y, por último, facilitar la notificación edictal en el caso de las deudas sobre herencias yacentes.

7.4: Ampliar los métodos de pago.

Se quiere potenciar el pago desde la Web de Hacienda Tributaria de Navarra reforzando su papel como sistema de pago y establecer la posibilidad de utilización de una TPV virtual como nuevo canal para el pago con tarjeta.

7.5: Automatización del cálculo de los intereses de demora.

Se debe desarrollar de una vez la ejecución de una doble tarea, demandada desde hace tiempo e incluso señalada en el estudio de Comptos de 2009:

- Automatizar la liquidación de los intereses de demora que deben exigirse a los deudores de Hacienda Tributaria de Navarra.
- Automatizar la liquidación de los intereses de demora que deben abonarse a los acreedores de Hacienda Tributaria de Navarra.

## **8. ACTUACIONES RESPECTO A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**

En cualquier organización moderna, independientemente de la actividad que constituya su objeto, precisa disponer de una estructura que le permita gestionar la información y constituya el esqueleto de la misma. Esa dependencia es mucho mayor en organismos como HTN, que tienen en el proceso de datos el núcleo de su actividad. Por eso, casi todas las medidas que se han ido enunciando en el resto de apartados necesitan para su puesta en marcha el apoyo de esos sistemas de la información. No obstante, hay ciertas actuaciones que se centran exclusivamente en mejorar esos instrumentos, por lo que se ha considerado más apropiado reunirlos en este capítulo:

### 8.1: Creación de nuevas herramientas para la gestión cotidiana.

Se quiere poner a disposición del personal, para que tenga un trabajo más eficaz, una visualización de los datos en pantalla mucho más intuitiva que la actual. Además, a determinados puestos de responsabilidad de unidades debe dotárseles de cuadros de mando que les permita evaluar con inmediatez la marcha de esa unidad. Igualmente se ha considerado positivo mejorar el control de las remesas de ingresos realizados en Administración no competente y de las sentencias condenatorias por delito fiscal, en cuanto a la imposibilidad de obtener beneficios tributarios. Por último se debe mejorar la herramienta de gestión de las sanciones tributarias que actualmente presenta ciertas imperfecciones.

8.2: Respuesta a demandas exigidas por nuevas exigencias normativas o por acomodo con la situación de nuestro entorno.

Se ha de dar respuesta a temas como la probable implantación del programa SII (Suministro Inmediato de Información en IVA). Por

otro lado, se debe hacer más completa y valiosa la información que se intercambia con otras Administraciones.

### 8.3: Desarrollo de nuevas aplicaciones.

Entre las iniciativas que se juzga conveniente implantar, se podrían citar: un sistema de alertas tempranas, desarrollo de un modelo predictivo de contribuyentes con mayor riesgo de fraude e impulso del expediente electrónico.

### 8.4: Concentración de la información relativa a inmuebles.

De cara a conseguir una mayor precisión en múltiples facetas del control tributario, se quiere conseguir una centralización de la información económico-tributaria que gira sobre cada inmueble. Se realizaría a través de su referencia identificadora y debería posibilitar el control de arrendamientos de viviendas no declarados, actividades sumergidas en locales o existencia de patrimonio para poder ejecutar deudas.

### 8.5: Mejora de la revisión de los datos tributarios.

Dentro de la mejora permanente que se realiza en la gestión de los datos declarados y su contraste con otra información de la que se nutre el sistema, debe hacerse hincapié en: completar la revisión técnica del IVA y los Impuestos Especiales; introducción de nuevos controles en esos formularios y en los de grabación de escrituras; profundizar en la identificación de los socios de las entidades y crear un formulario que recoja las modificaciones catastrales y carga de las mismas en el sistema, y cruce de ese dato a efectos de liquidación de los tributos patrimoniales.

### 8.6: Otras tareas relacionadas con la información.

Por último, agrupando otras iniciativas relacionadas con los sistemas de información se podrían citar: realizar un inventario de las bases de datos con trascendencia tributaria existentes en los diferentes departamentos del Gobierno; impulsar la formación continua en el manejo de las aplicaciones informáticas cotidianas para que el personal obtenga todo el potencial de las mismas y detección de tareas repetitivas que puedan ser objeto de mejora de eficiencia y liberación de recursos.

## **9. ACTUACIONES QUE AFECTAN A LA NORMATIVA TRIBUTARIA.**

Evidentemente la aprobación de las normas de rango legal es una competencia del órgano legislativo foral que excede en mucho el ámbito de decisión de HTN, incluso las normas reglamentarias han de ser aprobadas por el Ejecutivo. No obstante, sobre todo en el segundo caso, pero también en el primero, debe ser la Hacienda Tributaria quien sugiera y proponga cambios que le pueden ayudar a cumplir mejor los objetivos y funciones que tiene encomendados. A continuación se enumeran los cambios que se proponen en los diferentes tributos.

### 9.1: Marco tributario general.

Se plantea como una necesidad la renovación o al menos reforma sustancial de la Ley Foral General Tributaria. Existen varios apartados en los que la correspondiente norma estatal ya ha sido modificada y parece conveniente seguir una línea similar en temas como la liquidación de actas en caso de delito fiscal y la interrupción de la prescripción. Como aspectos particulares se detecta la necesidad de revisar el capítulo de infracciones y sanciones, el de la declaración de responsabilidad tributaria general y de los colaboradores en particular y se sugiere extender la posibilidad de realizar labores de verificación a los órganos de gestión y dificultar a los contribuyentes incumplidores el acceso a beneficios fiscales. Se propone una reflexión sobre el artículo 97, relativo a la denuncia pública a fin de proteger y no desincentivar a los posibles denunciantes, para añadir a las actuales vías de comunicación, si se juzga necesario, la figura de un interlocutor basado en la confidencialidad que este trámite precisa.

Al igual que se está haciendo en territorios limítrofes, se quiere analizar la posible implantación de sistemas de control y certificación de cajas registradoras en determinados sectores de actividad considerados de alto riesgo fiscal.

Además se debe dotar a nuestra norma de un desarrollo reglamentario más amplio que el actual, que se ha demostrado escaso frente a ciertas casuísticas. En concreto, se propone modificar el Reglamento de Inspección, adaptándolo a las últimas modificaciones introducidas en la Ley Foral General Tributaria, e introduciendo una nueva modalidad de Acta con acuerdo que garantice el cobro de la deuda tributaria. Se elaborará asimismo un protocolo de actuación aplicable a las actuaciones de auditoría informática. En cuanto al Reglamento de Recaudación, en relación con la regulación de los aplazamientos, se pretende modificar la

regulación del registro de operadores intracomunitarios y del censo de entidades y de los modelos censales.

También se propone modificar la Ley Foral de Haciendas Locales para facilitar como mínimo la participación de las entidades locales en la Inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas. Un objetivo más ambicioso con esta norma nos llevaría a una gestión telemática y centralizada de este impuesto en sede de HTN, de manera que las entidades locales ahorraran recursos de gestión sin perder competencias y el ciudadano accediera a un servicio más ágil y cómodo. Además debería dotarse al registro de actividades económicas de una auténtica accesibilidad y publicidad.

#### 9.2: Impuesto sobre Sociedades.

Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma actual, las numerosas modificaciones desde entonces introducidas y la necesidad de incorporar otras, se ha tomado el compromiso de redactar un proyecto de Ley Foral en este primer año de legislatura.

Como medidas directamente relacionadas con la lucha contra el fraude fiscal, se va proponer que esa norma incluya la limitación de la deducibilidad de los llamados gastos de representación de las empresas y negar la deducción de gastos cuando han sido pagados en efectivo, contraviniendo la normativa vigente.

Asimismo, se pretende adaptar su regulación a las directrices de la Comisión Europea y del Plan de Actuación denominado B.E.P.S.

#### 9.3: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se propone revisar los límites por encima de los cuales se está obligado a declarar el IRPF y aplicar mayor rigor respecto a la disposición adicional 8ª de la ley foral general tributaria, para que no se exija indebidamente la presentación de la declaración con motivo de cualquier trámite administrativo a realizar en otros Departamentos del Gobierno. Además se propone revisar la redacción de varios apartados de la norma que están produciendo algunas dificultades interpretativas a los órganos de gestión.

#### 9.4: Impuestos Patrimoniales.

Se precisa la aprobación de un Decreto Foral para completar el existente que regula la valoración de bienes inmuebles. También se quiere adecuar los procedimientos de gestión tributaria al régimen de autoliquidación mediante presentación telemática.

Se juzga interesante la aprobación de un nuevo reglamento del Impuestos sobre Sucesiones.

#### 9.5: Otros tributos.

Sería conveniente la refundición de las leyes forales del Mecenazgo y del régimen tributario de las Fundaciones. Además se propone asimilar la tributación de la tasa sobre máquinas de juego a otras modalidades en las que la base imponible se fija por diferencia entre los ingresos y los premios repartidos.

9.6: Mejora de los procedimientos y mayor exigencia en el cumplimiento de las obligaciones.

Con el objeto de mejorar la situación censal de los contribuyentes y con ello potenciar la detención y control de los incumplimientos se propone regular el Censo de Entidades y revisar los modelos de declaración censal existentes en la actualidad.

Por otro lado, se quiere instaurar una reclamación automática de los incumplimientos cuando se mantengan al menos tres meses y estudiar la exigencia de estar al corriente de las obligaciones fiscales para realizar trámites tributarios que ahora no tienen ese condicionante.

Para ganar en eficacia de la gestión administrativa general se debería estudiar la implantación de una base de datos de personas única a nivel del Gobierno de Navarra y facilitar compartir otros datos relevantes dentro de las restricciones que marca la legislación.

9.7: Impulsar un estudio a fondo del ámbito de aplicación del régimen de estimación objetiva en IRPF y régimen simplificado de IVA y plantear alternativas respecto a su permanencia.

Por nuestra propia experiencia y por la del entorno, parece evidente que es un régimen que debe ir tendiendo a su disminución gradual. Aunque ofrece la indudable ventaja de la simplificación de trámites, constituye una anomalía del sistema tributario general. No obstante, habrá que establecer algún tipo de medidas paliativas en cuanto a facilitar la liquidación de los tributos a las personas que ahora se acogen a él. En el régimen simplificado de IVA, Navarra está afectada por la obligación de aplicar un sistema similar al aplicado en el Estado.

## **10. ACTUACIONES DE COLABORACIÓN CON OTROS ORGANISMOS.**

En los últimos años HTN ha cerrado numerosos convenios de colaboración con diferentes organismos, lo que le permite disponer de valiosa información necesaria para la gestión tributaria. Se pretende seguir potenciando esa línea de colaboración con otras administraciones y organizaciones sectoriales o profesionales. Las que se proponen en esta legislatura son:

10.1: Con el Colegio Notarial, para recibir de manera rápida y eficaz la información contenida en la denominada ficha notarial.

10.2: Con el Ministerio de Justicia, para el acceso automatizado a datos del Registro Civil y de Últimas Voluntades.

10.3: Con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, dado que los convenios actualmente vigentes precisan una renovación. Como aspecto concreto, se quiere empezar a recibir la información de detalle de las liquidaciones en Aduanas de las empresas navarras.

10.4: Con la Dirección General de Tráfico, para mejorar la gestión de la tributación de los vehículos.

10.5: Con otras unidades administrativas del propio Gobierno de Navarra, para explotar la información disponible con mayor exhaustividad. Por ejemplo, en lo referente a las inversiones de I+D+i, actuaciones del Instituto de Deporte y Juventud, subvenciones de Desarrollo Rural, etc.

10.6: Planificación de actuaciones conjuntas con otros cuerpos y organismos. En concreto, se quiere potenciar la colaboración con la Policía Foral en cuanto a acciones sobre el terreno, auditoría informática, control de destino de hidrocarburos, etc. También con la Inspección de Trabajo y SS y con el registro Mercantil en cuanto a control de revocación del NIF y exigencia de estar al corriente de obligaciones fiscales.

10.7: Creación de nuevos foros sectoriales de encuentro. Se trataría de establecer diferentes ámbitos de trabajo con asociaciones de asesores – colaboradores con HTN, asociaciones de usuarios, etc., de manera que se pueda influir de manera más rápida y directa en los miembros que las componen.

10.8: Intensificación de la colaboración con Administraciones Tributarias de otros países y regiones de la Unión Europea, a través



de la participación activa que ya se ha iniciado en el ECOFIN y programas como el Hercules III.

## **11. ÁREA DE EDUCACIÓN FISCAL.**

Como se ha dejado patente en anteriores apartados de este documento y al igual que en planes precedentes, esa faceta se considera muy trascendente si queremos ir evolucionando la percepción y disposición general de nuestra sociedad en relación con la gestión de la "cosa pública" en general y de los tributos en particular. No obstante se ha de ser modesto en los objetivos marcados. No hay que engañarse y se ha de ser consciente que hasta ahora ha sido un aspecto casi inculto, y que no son actuaciones que HTN pueda llevar a cabo sólo por si misma sino en coordinación con otros organismos públicos y privados. Por eso, deberá empezarse con pequeños pasos tras los que se valore los resultados obtenidos y se reorienten las nuevas medidas a adoptar.

11.1: Introducción en los planes educativos de materias relacionadas con la administración presupuestaria y tributaria.

Si se pretende que la ciudadanía conozca, y a partir de ahí valore y respete, lo que supone la necesidad de contribuir entre todos a la satisfacción de los servicios públicos, parece lo más efectivo comenzar por instruir a los jóvenes en la materia, de manera que se corrija la distancia e incluso ignorancia que ahora mismo se detecta. Para ello se establecerá contacto con el Departamento de Educación para persuadirle de la necesidad de introducir esta materia dentro del currículo escolar en los niveles que se estimen más oportunos. HTN deberá suministrar el material necesario para que la labor de los docentes sea lo más sencilla posible y además se deberá establecer alguna acción relativa a la formación de formadores. En el caso de Navarra, además, debe hacerse hincapié en las competencias que le son propias y en el sistema de Convenio Económico vigente.

11.2: Mejora de la percepción por el público del esfuerzo tributario.

Esta actuación debe sostenerse en varias facetas: se debe potenciar la mejora de la web de HTN, con nuevos contenidos que acerquen los resultados y estadísticas que se obtienen en la gestión tributaria, se deberán emprender campañas publicitarias puntuales sobre esos resultados y sobre temas concretos como la necesidad de exigir la factura en los servicios que se adquieren y por último, se debe facilitar la participación ciudadana potenciando el canal ya

existente de denuncias, con una línea paralela en cuanto a sugerencias o envío de información que pueda ser relevante.

11.3: Mejora en la producción y difusión de las estadísticas tributarias.

Se han de adecuar las operaciones estadísticas de HTN al Plan de Estadística 2017-2020 de Navarra, ampliando las operaciones y la documentación y consiguiendo una sistematización de los resultados de la Actividad de HTN. Además se ha de acometer de manera regular la elaboración de la Memoria Anual de HTN.

## **12. ÁREA DE ORGANIZACIÓN, RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN.**

Nada de todo lo anterior se conseguirá si no contamos con una organización capaz, instruida y alineada en sus métodos y objetivos con los que se acaban de definir. Como dato muy positivo debe asumirse que el punto de partida es bueno, no en vano son muchos los años de experiencia que avalan la gestión de las personas que componen la Hacienda Tributaria de Navarra, pero no es menos cierto, que cada vez los retos son mayores y es más grande la exigencia derivada de los nuevos métodos tecnológicos y complejas realidades empresariales e institucionales. Por otro lado, las estadísticas disponibles señalan como el ratio del personal de Hacienda por habitante es bastante inferior en Navarra que en los países de nuestro entorno. De acuerdo con ello, se proponen las siguientes medidas:

12.1: Dotar a HTN de más medios humanos, sobre todo Técnicos de Hacienda, Gestores de Hacienda y también Agentes tributarios, para que en este caso puedan colaborar más con los órganos de Recaudación o Gestión. En ese sentido sería preciso:

- Procurar un calendario plurianual de oposiciones a los distintos puestos de personal de Hacienda, para crear un "cuerpo" amplio de opositores. En esta legislatura deberían convocarse al menos dos procesos de oposición de Técnicos y Gestores de Hacienda y un concurso de Agentes Tributarios, que permitan cubrir las vacantes por jubilaciones y además ampliar la actual plantilla con 5 nuevas plazas de Técnicos, 10 de Gestores y 2 de Agentes Tributarios. Ese mínimo incremento de personal permitiría dar mayor impulso interno a labores que se realizan externamente o están planteadas como de posible contratación externa.

- En la misma línea del punto anterior y para que no suceda que la plantilla nominal puede ser suficiente pero padecer de excesivas vacantes, por jubilación u otras causas, se va a habilitar el acceso a vacantes de Técnico de Hacienda mediante la convocatoria de servicios especiales para la formación. A la fecha de redactar este documento existen 10 vacantes de Técnicos frente a una plantilla activa de 60 personas. Esta es una proporción inasumible para el buen desempeño de las tareas encomendadas.
- La necesaria exigencia de calidad para cubrir las plazas convocadas debería aparejar la eliminación de la aplicación del actual sistema basado en la "campana de Gauss" en la oposición de gestores, volviendo a exigir el aprobado para superar las pruebas.

Debemos ser conscientes que si no se adoptan las medidas señaladas la situación que se pretende corregir no es que se vaya a mantener en estos próximos años, sino que se va a ver seriamente agravada con las jubilaciones que se vayan dando en un organismo como HTN, que presenta una edad media considerable entre su personal. Sin entrar en una cuantificación exacta, que sería imposible porque la decisión de jubilarse depende en parte de cada trabajador, hemos de estimar que en esta legislatura dejen la función pública unos 5 Técnicos y unos 8 Gestores, por citar los dos cuerpos más específicos de este organismo y que plantean mayores dificultades para su sustitución.

#### 12.2: Revisar el sistema de incentivo actual del personal.

Partiendo del conocimiento de experiencias en organismos similares como la AEAT, y de la experiencia derivada de nuestro actual método de incentivo, donde se perciben varios aspectos positivos pero también evidentes ineficiencias y desequilibrios, se propone reajustar por un lado y generalizar por otro, el sistema de complemento por productividad a toda la organización. Esta medida debería autofinanciarse merced a la mejora de resultados en la lucha contra el fraude a la que estaría necesariamente vinculada.

#### 12.3: Refuerzo de los recursos informáticos a disposición HTN.

El esfuerzo por mantener la modernidad en los equipos y aplicaciones informáticas debe ser constante. Eso supone que debería incrementarse la dotación presupuestaria destinada a la adquisición de aplicaciones relacionadas con la lucha contra el fraude, como la de selección de expedientes para inspección y a actualizar procesos y

bases de datos como el registro catastral, o el propio sistema de gestión de los tributos.

12.4: Búsqueda de mayor implicación de los trabajadores en la organización. Potenciación del Plan de formación del personal.

Para paliar el sentimiento común con excesiva frecuencia, de que cada persona realiza su tarea de manera aislada a la del resto del personal, dentro de los planes anuales de formación que ya vienen realizándose, debe acentuarse la importancia de la formación interna respecto a las herramientas de uso cotidiano del personal. Para ello, sin olvidar la aportación en otras materias de expertos externos, se pretende incentivar la autoformación o instrucción impartida por los especialistas internos en cada especialidad.

12.5: Mejora en la explotación de la información y en la difusión interna.

HTN, como instrumento del Gobierno para la gestión tributaria, debe dar la respuesta más rigurosa posible a demandas como la simulación de implantación de nuevas medidas tributarias y la evaluación de los resultados agregados obtenidos en la aplicación de las puestas en marcha. Por ello debe invertirse esfuerzo en la mejora de esos simuladores e indicadores.

La información así obtenida es importante que se circule ordenadamente entre el personal de la organización de manera que este sea consciente de lo que su trabajo ayuda a construir y se perciba mejor las necesidades de la hacienda Foral.

### **13. PREVISIONES.**

La estimación del importe de las actuaciones contempladas en este documento y que se lleven a cabo según lo previsto es siempre una tarea complicada y sujeta a grandes riesgos. Para empezar, muchas de las medidas que se implanten son de tipo estructural y por tanto obrarán sus plenos efectos a medio plazo. Por otro lado la recaudación efectiva conseguida dependerá también en buena medida de factores externos, fundamentalmente de la marcha de la economía, pero también de la percepción de la presión fiscal relativa y del marco normativo general.

En este apartado, cabe mencionar en términos muy similares, los comentarios que se hicieron en el Plan que se sustituye y que se centraban sobre todo en señalar dos factores importantes que se

percibían en aquel momento y que siguen obrando en buena medida idénticos efectos:

- El primero es la situación de dotación de medios materiales y humanos. Las limitaciones presupuestarias de los últimos ejercicios no han permitido mantener el número de efectivos personales destinados a realizar una efectiva actuación de lucha contra el fraude fiscal. En una organización de tamaño modesto como HTN si la plantilla no está al completo, el cumplimiento de las obligadas tareas cotidianas impide dedicar recursos a otras que surjan por propia iniciativa de la institución.
- Pero además hay que tener en cuenta que las labores de control tributario se practican sobre ejercicios y actuaciones ya realizadas en períodos anteriores. En este caso, en general y por restricciones derivadas del plazo de prescripción, sobre los años 2011 y posteriores, que son años en los que se ha seguido percibiendo los efectos de la crisis económica sobre los beneficios empresariales.

No obstante, si el presente Plan pretende planificar una serie de actuaciones articuladas en torno a una estrategia, las previsiones de resultados que hayan de estimarse han de considerar que todas esas medidas, también las de índole organizativa y de inversión en medios materiales, van a realizarse en su plenitud. Tomando ese punto de partida, a continuación se resumen las medidas aprobadas por las diferentes áreas y los resultados que se estima derivarán de ellas, medidos de forma conjunta para el periodo de vigencia del Plan, 2016-2019.

#### **Medidas aprobadas:**

<b>AREA</b>	<b>Nº de medidas</b>
<b>A. Área de Control Tributario general.</b>	<b>23</b>
<b>A.1 Área de Tributos Directos.</b>	<b>30</b>
<b>A.2. Área de Tributos Indirectos.</b>	<b>38</b>
<b>A.3. Área de Riqueza Territorial</b>	<b>7</b>
<b>B. Área de Incentivo del cumplimiento voluntario</b>	<b>16</b>
<b>C. Área de Recaudación</b>	<b>12</b>
<b>D. Área de Sistemas.</b>	<b>24</b>
<b>E. Área de Normativa.</b>	<b>37</b>
<b>F. Área de Colaboración con otros agentes.</b>	<b>18</b>
<b>G. Área Educación fiscal.</b>	<b>7</b>
<b>H. Área de Organización, Recursos Humanos v Formación.</b>	<b>8</b>
<b>Total general</b>	<b>220</b>

Las medidas enumeradas en el cuadro anterior son las que se han descrito de manera general en los apartados anteriores de este documento y se definen en detalle a través de las fichas que figuran en el Anexo al mismo que, como se ha mencionado antes, se configura como una herramienta de uso preferentemente interno de la organización. Cada una de esas fichas establece: el objetivo que se persigue, la medida concreta a realizar, el indicador que permitirá constatar el grado de consecución o, en su caso, la meta que pretende conseguirse, la unidad organizativa promotora de su aprobación y la responsable de su implantación y el plazo en que se prevé realizar.

Teniendo en cuenta todas las circunstancias anteriormente citadas que complican hacer una estimación detallada de los resultados que se confía obtener, se ha decidido, como en anteriores ocasiones, realizar un cálculo global para toda la vigencia del Plan, sin detalle anual. De esa manera, el número de actuaciones y contribuyentes afectados, así como la cuantificación económica de las medidas a implantar, se determinan para todo el periodo de vigencia del PLCFF en:

<b>ÁREA</b>	<b>Nº de actuaciones</b>	<b>Importe (mill. €)</b>
<b>Gestión tributaria</b>	190.000	240
<b>Inspección tributaria</b>	5.000	200
<b>Recaudación tributaria</b>	190.000	150
<b>TOTAL</b>	385.000	590

Para sopesar la validez de estas previsiones puede ser de interés conocer en qué grado se han cumplido las previsiones fijadas en el PLCF 2014-2017. En él se fijaba en una suma total de 560 millones la previsión de resultados para todo el periodo del plan, que también era de 4 años. Pues bien, aun teniendo en cuenta que ese Plan no se ha desarrollado en su totalidad, puede verse que ha alcanzado en más de un 84% los objetivos que se fijaron en él. Es un porcentaje estimable teniendo en cuenta las circunstancias complicadas y carencias sufridas en estos años y que se han enunciado en este documento.

En la línea de dejar más patente aún la relatividad de cualquier previsión en este campo, interesa traer aquí un comentario que ya se reflejó en la redacción del Plan anterior y que hace referencia a la

doble lectura que se puede hacer de una posible evolución al alza de los resultados registrados en la lucha contra el fraude. Teniendo en cuenta que la existencia del fraude constituye un mal en sí mismo y un fenómeno a erradicar, un aumento en los resultados obtenidos puede también ser interpretado como un "relativo fracaso" de los procedimientos o regulaciones fiscales. Por el contrario, si como consecuencia de las actuaciones en materia de fraude fiscal, de las propuestas del presente Plan o de cualquier otro, el volumen liquidado en la lucha contra el fraude fuera reduciéndose, podría interpretarse en el sentido de que ese mayor control ha contribuido al mejor cumplimiento voluntario por parte de todos los ciudadanos. Evidentemente, entonces esos menores resultados en de la actividad liquidatoria de la Administración deberían verse acompañados por un aumento de la recaudación tributaria ordinaria.

Esa sería la mejor señal de éxito de la administración tributaria: que medidas de control como la presente, sumada a una adecuada prestación de servicios tributarios al ciudadano, hicieran que la recaudación en vía voluntaria se incrementara sustancialmente, por haber conseguido para el sistema una conjunción entre la sencillez en las gestiones administrativas obligatorias y la disuasión de un eficaz control tributario.