



Plan de lucha contra el fraude fiscal (2008-2012) de la Hacienda Tributaria de Navarra



Septiembre de 2013



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. EL PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE.....	4
III. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES	7
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	8

ANEXO I. EL PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE	16
--	----

ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL PRESENTADAS POR LA DIRECTORA GERENTE DE LA
HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS



I. Introducción

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbera, se ha incluido en el programa de fiscalización para el año 2012 la fiscalización del Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012 de la Hacienda Tributaria de Navarra.

El trabajo lo ha realizado un equipo integrado por un auditor y una técnica de auditoría, contando con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos de Navarra. El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de diciembre de 2012 y marzo de 2013.

Agradecemos al personal de la Hacienda Tributaria de Navarra la colaboración prestada para la realización de este trabajo.

El informe se estructura en tres epígrafes además de esta introducción. En el segundo se efectúa un breve resumen del Plan de Lucha contra el Fraude. El tercero muestra los objetivos, alcance y limitaciones del trabajo realizado y el cuarto presenta las conclusiones y recomendaciones generales.





II. El Plan de Lucha contra el Fraude

Al hablar sobre el fraude fiscal es necesario señalar que no hay estudios oficiales sobre el mismo, aunque sí existen datos y estudios que han analizado la economía sumergida en España, normalmente desde el punto de vista macroeconómico.

Todos estos estudios deben considerarse como aproximaciones y no como medidas exactas.

Dado el tamaño y las particularidades de la economía Navarra, no puede afirmarse que las estimaciones realizadas para el conjunto del estado sean literalmente trasladables a Navarra.

Por otra parte, debe recordarse que normalmente los estudios se realizan sobre la economía sumergida, que no puede confundirse con el fraude fiscal que, lógicamente, sería el porcentaje de tributación que afectaría a esa economía oculta.

Por todo lo anterior, no es fiable señalar ninguna cifra sobre el importe del fraude en Navarra.

El Gobierno de Navarra, en marzo de 2008, encargó a la Hacienda Tributaria de Navarra la elaboración de un Plan de lucha contra el fraude fiscal para el período 2008-2012, que contemplase medidas estratégicas, operativas, organizativas y de dotación de medios humanos y materiales.

El plan tiene su antecedente en el elaborado para el período 2003-2007 y debía contar con la participación de los agentes económicos y sociales y de los ciudadanos en general.

Según se recoge en el plan, el de los años 2003-2007 supuso una recaudación, incluido el importe de los delitos fiscales, de 532 millones.

El objetivo fundamental es incrementar el grado de cumplimiento tributario y coincide con el objetivo estratégico de la Hacienda Tributaria de Navarra.

Se establecen una serie de objetivos, medidas, metas, indicadores y responsables que se distribuyen en las siguientes áreas:



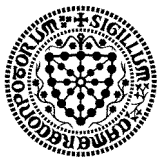


Área	Nº medidas
Área de Información e Investigación	30
Área de Colaboración con Otros Agentes	19
Área de Control Tributario	124
Área del Incentivo del Cumplimiento Voluntario	59
Área del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad	12
Área de Procesos y Sistemas de Información	20
Área de Planificación	6
Área de Organización	6
Área de Recursos Humanos	13
Área de Comunicación	8
Área de Educación Cívico Tributaria	6
Total	303

Presentamos a continuación el contenido del área de organización, incluido el porcentaje de ejecución, con el fin de facilitar la comprensión del plan.

Área de Organización							
Objetivo	Medida	Indicador	Meta	Responsable	Plazo	% Ejec.	
Potenciación de la planificación e investigación, especialmente en el área de Inspección	- Sectores asignados a cada unidad.	- Asignación de sectores específicos a cada unidad, sin perder el carácter generalista para otras actuaciones.	- Creación de informes sobre problemática, criterios y buenas prácticas inspectoras respecto de sectores concretos	DCT SIT UI SCT	2009 2010 2011 2012	75	
	1. Especialización de las unidades inspectoras	- Informes sectoriales					
Refuerzo del área de control de devoluciones del IVA	2. Creación de una unidad dentro del Servicio de Inspección dedicada a la investigación y planificación	Creación de la unidad	Creación de la unidad	Gerencia DCT SIT	2009	100	
	3. Integración del control de las devoluciones del IVA en una unidad.	Realización de la integración	- Control de las devoluciones de IVA, excepto las correspondientes a Grandes Empresas, desde la misma unidad - Homogeneización de criterios	Gerencia DCT STIGE SIVA	2009	100	
	4. Aumento de los recursos humanos destinados al área de control de devoluciones de IVA	Dotación de personal	Incremento de la plantilla dedicada a este control en cuatro personas, mediante reasignación de recursos	Gerencia DCT STIGE	2009	100	
	5. Homogeneización de criterios y controles	Elaboración de informe de criterios y controles y aplicación	Elaboración de informe de criterios y controles y aplicación	DCT STIGE SGE SIVA	2009	80	
Creación de un área global dedicada a la gestión y revisión del IRPF	6. Estudiar la integración de la gestión y revisión del IRPF en una única unidad en orden a obtener una mejora en el servicio al ciudadano, una reasignación de recursos y un mejor control.	Realización del estudio y, en su caso, de la integración	- Mejora evaluable del servicio al ciudadano - Homogeneización de criterios - Intensificación del control tributario en retenciones	Gerencia DASC DCT SCR SIRPF	2009 2010	100	





En el anexo se efectúa una descripción más amplia de este plan.

En definitiva, podemos indicar que, en realidad, más que un plan de lucha contra el fraude, es un plan estratégico de la Hacienda Tributaria de Navarra. Este Plan estratégico tiene como objetivo final el incremento de la recaudación tributaria, para lo que el pilar fundamental es la obtención de información que, tras los procesos informáticos correspondientes, se pone al servicio de la gestión tributaria. Por ello, el 57 por ciento de las medidas corresponden a las áreas de “información investigación”, “colaboración con otros agentes” y “control tributario”. Las medidas propuestas en el Plan no presentan entre sus indicadores una cuantificación del incremento de la recaudación o del número de declarantes.





III. Objetivo, alcance y limitaciones

El objetivo del presente informe es obtener conclusiones sobre la gestión del Plan de Lucha contra el Fraude y el grado alcanzado en la consecución de los objetivos previstos.

Para ello, se han analizado las fichas facilitadas por la Hacienda Tributaria de Navarra en las que se recogen las medidas, indicadores, metas, responsables y plazos para cada uno de los objetivos. Igualmente hemos dispuesto del documento de evaluación del Plan, que presenta el nivel de ejecución de cada medida. También nos han proporcionado las encuestas realizadas:

- Sobre la satisfacción de los usuarios del Servicio de atención telefónica al contribuyente de la Hacienda de Navarra.
- Sobre utilización y valoración de los distintos servicios de la Hacienda de Navarra por los colaboradores.
- Para medir la satisfacción de los contribuyentes de la campaña de renta.

El plan no ha establecido indicadores relacionados con el incremento de la recaudación.

El trabajo se ha ejecutado de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y desarrollados por la Cámara de Comptos de Navarra en su Manual de Fiscalización, con las adaptaciones que se han estimado necesarias para la realización de este trabajo.

La comprobación del grado de implantación de las diferentes medidas propuestas en el Plan se ha realizado mediante muestreo.





IV. Conclusiones y recomendaciones generales

Presentamos en este epígrafe las conclusiones a que hemos llegado como consecuencia del trabajo realizado y las recomendaciones que se derivan del mismo.

1.^a No se trata de un plan de lucha contra el fraude en sentido estricto, sino de algo más amplio y complejo que, aunque no se nombre así, se asemeja a un plan estratégico del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra. Por ello, no es un plan que concrete sus indicadores en cifras de recaudación.

2.^a El Plan se sometió a información pública y para las once áreas que contempla se han establecido unas fichas en las que se recogen los objetivos, medidas a implantar, indicadores, metas, responsables de su ejecución y plazos de realización. En el caso de los responsables de su implantación, en general se señala a la unidad (no a personas concretas) y en muchos casos la responsabilidad es compartida por varias unidades al afectarles la medida a implantar.

3.^a Cada año se publican, mediante Resolución, los criterios generales que informan el Plan de Control Tributario, dando cumplimiento a la Ley General Tributaria y al Reglamento de Inspección, que se agrupan en tres apartados: Inspección, Gestión y Recaudación. Dentro de cada apartado se establecen las "líneas de actuación específica" y las "áreas de actuación prioritarias".

4.^a En resumen, podemos indicar que, en general, el Plan reúne los requisitos esenciales que deben exigirse a uno de estas características

5.^a Según los datos de evaluación presentados por la Hacienda Tributaria, el grado de cumplimiento de las medidas por áreas es el siguiente:

Área	Nº medidas	% de realización									
		100	90	80	75	70	60	50	25	0	media
Información e Investigación	30	17	1	2	1			1	3	5	72
Colaboración con otros agentes	19	8	3		3			2	1	2	75
Control Tributario	124	63	2	3	14			17	11	14	72
Incentivo del Cumplimiento Voluntario	59	49			4			3	1	2	91
Svº Desarrollo Normat.y Fiscalidad	12	10			1					1	90
Procesos y Sistemas de Información	20	7		1	3		2	3	3	1	68
Planificación	6	3			3						88
Organización	6	4		1	1						93
Recursos Humanos	13	9						2	2		81
Comunicación	8	3			3			2			78
Educación Cívico Tributaria	6				1			2	1	2	33
Total	303	173	6	7	34		2	32	22	27	77





6.^a Hemos realizado un muestreo en el que se han incluido 40 medidas con un grado de cumplimiento del 100% y las 27 cuyo grado de cumplimiento era nulo.

Del muestro se desprende que, en general, el grado de implantación de las medidas es el señalado en el documento. No obstante, debemos matizar que:

- Hay casos en que se indica lo realizado, pero no puede comprobarse qué modificación supone respecto a años anteriores.
- No siempre puede comprobarse qué resultados ha dado la medida implantada.
- Hay casos en los que la medida se ha preparado, pero su realización depende de otras circunstancias y no se ha implantado. Así, por ejemplo, las medidas relacionadas con la plantilla, con los plazos de devolución de los impuestos en los que ha incidido la actual situación de crisis o con que la necesidad de que agentes externos realicen determinadas actuaciones.

Respecto a las medidas no implantadas, podemos agrupar sus motivos según el cuadro siguiente:

Motivos	Número
Presupuestarios	5
Depende de otros colaboradores	3
No se ha considerado necesaria	12
Complejidad	1
Otros	6
Total	27

El plan está formado por un conjunto de medidas distribuidas en diferentes áreas, pero que se encuentran interrelacionadas. Por ello, es difícil señalar unas medidas como más importantes que otras, aunque es indudable que la obtención de información de carácter tributario constituye un pilar básico del plan, que mediante los tratamientos informáticos necesarios se pone a disposición de los sistemas de control tributario para lograr el objetivo final del incremento de la recaudación.

El área con un nivel más bajo de realización es el de la educación cívico tributaria. A este respecto, hay que señalar que es probablemente el área con un menor impacto a corto plazo en la recaudación, pero que puede ser significativo a medio o largo plazo. A continuación, se presenta un cuadro con la ejecución de las medidas de esta área.





Área de educación cívico tributaria						
Objetivo	Medida	Indicador	Meta	Responsable	Plazo	% Ejec
Sistema educativo: educación en valores	1. Propuesta de incorporación a los programas de estudio de la educación en valores cívico tributarios	Elaboración de propuesta y aplicación	Elaboración de propuesta y aplicación	Gerencia, SDNF, GC, DE	2009, 2010, 2011, 2012	25
	2. Diseño y desarrollo de programas de formación "on line"	Diseño y desarrollo de programas	Diseño y desarrollo de programas	Gerencia, SDNF, GC, DE	2009, 2010	0
	3. Formación y apoyo a formadores	Actuaciones de apoyo y formación	Actuaciones de apoyo y formación	Gerencia, SDNF, GC, DE	2009, 2010, 2011, 2012	0
	4. Muestra de la Hacienda a estudiantes	Jornadas de difusión	Jornadas de difusión	Gerencia, SDNF, GC, DE	2009, 2010, 2011, 2012	50
Formación e información a los ciudadanos	5. Formación e información acerca de la función de los impuestos y su destino	Informaciones realizadas	Realización de campañas de difusión	Gerencia, GC	2009, 2010, 2011, 2012	75
Formación específica acerca del régimen fiscal foral navarro	6. Acciones de difusión y divulgación del régimen foral navarro	Actuaciones realizadas	Realizar acciones de divulgación: jornadas, conferencias, artículos prensa y promoción de publicaciones.	Gerencia, SDNF, GC, DE	2009, 2010, 2011, 2012	50
	SDNF	Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad				
	GC	Gabinete del Consejero				
	DE	Departamento de Educación				

7.ª Los importes que se generan como consecuencia de las actuaciones de la Hacienda (revisiones, inspecciones, etc) se deducen del cuadro siguiente:





INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE 2008-2012

	2012		2011		2010		2009		2008	
Inspección	Nº Actuaciones	Importe	Nº Actuaciones	Importe	Nº Actuaciones	Importe	Nº Actuaciones	Importe	Nº Actuaciones	Importe
Contribuyentes	253		302		297		347		352	
Actas inspección	1.072	38.602.028	1.182	32.192.549	1.266	52.581.287	1.807	51.534.753	2.119	40.620.434
Delitos fiscales	4	30.897.255	4	6.616.005	2	2.270.542	4	5.095.470	3	7.015.991
Total Inspección	1.076	69.499.283	1.186	38.808.554	1.268	54.851.829	1.811	56.630.223	2.122	47.636.425
Gestión	Nº liquidaciones	Importe	Nº liquidaciones	Importe	Nº Liquidaciones	Importe	Nº Liquidaciones	Importe	Nº Liquidaciones	Importe
IVA	3.523	24.642.957	5.514	12.934.065	6.348	28.680.000	9.141	38.800.000	7.295	54.419.000
IRPF	7.464	7.167.261	9.582	6.759.967	7.749	10.860.000	5.285	9.300.000	5.836	9.330.000
IS	427	6.095.884	565	4.001.796	184	1.910.000	131	3.700.000	444	7.326.000
Requerimientos		8.429.998		10.023.015		12.550.000		12.400.000		
Sanciones graves	21.023	5.502.154	25.098	8.618.040	2.456	2.583.000	883	1.240.000	1.554	1.851.000
Recargos extemporáneos	4.506	2.019.802	4.826	2.658.948	5.430	2.054.000	8.554	6.039.000	9.036	2.464.000
Otros	3.979	4.789.451	5.370	7.048.740	4.949	8.881.000	4.791	9.925.000	4.117	8.540.000
Total Gestión	42.313	58.647.507	50.955	52.044.572	27.116	67.518.000	28.785	81.404.000	28.282	83.930.000
Recaudación	Nº cartas pago	Importe	Nº cartas pago	Importe	Nº cartas pago	Importe	Nº cartas pago	Importe	Nº cartas pago	Importe
-	42.063	33.354.176	38.426	32.264.537	29.752	24.810.000	23.093	23.700.000	23.573	20.004.264
Totales	84.061	161.500.966	90.567	123.117.663	58.136	147.179.829	53.689	156.700.000	53.977	151.570.689
Recaudación líquida a 31/12		2.978.589.825		3.147.660.000	Año 2010	2.873.428.000	Año 2009	3.041.576.000	Año 2008	3.181.544.595
%datos lucha s/ recau líq		5,42		3,91		5,12		5,15		4,76

Total Recaudado: 578.568.181
 Total Recaudación Líquida: 12.244.208.955
 Porcentaje: 4,73%

Fuente: Hacienda Tributaria de Navarra





De los datos se deduce que las actividades de revisión e inspección originan aproximadamente un 5 por ciento de los ingresos de estos ejercicios y hay que destacar el crecimiento en importe de la cuantía de los delitos fiscales en el año 2012.

A este respecto, hay que señalar que estos importes anuales se producen por la gestión de la Hacienda en general y que no siempre se pueden identificar con medidas concretas del plan. Tampoco debe olvidarse que una actuación que en un año X haga aflorar nuevas bases sólo tendrá efecto en los datos de ese año, si en los años siguientes esas bases se incluyen en las declaraciones de los contribuyentes.

8.ª Los datos del cuadro anterior se calculan considerando los importes que generan las diferentes acciones administrativas en las áreas de inspección, gestión y recaudación y no contempla las derivadas de la acción de los contribuyentes (declaraciones, declaraciones complementarias, declaraciones sustitutivas). Es decir, se sigue un criterio restrictivo para el cálculo de los importes generados por la actividad de la Administración.

En este sentido, no se han incluido entre los datos del Plan los importes generados por las declaraciones sustitutivas o complementarias realizadas al amparo de la Ley Foral 10/2012, de 15 de junio, por la que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a incrementar los ingresos públicos, con el objeto de facilitar temporalmente las regularizaciones voluntarias, que dispone que para las declaraciones, declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones extemporáneas, que se presenten entre el 14 de junio y el 31 de diciembre de 2012, los recargos, derivados de la aplicación de la Ley Foral General Tributaria, tendrán una reducción del 90 por ciento, mientras en el caso de los intereses de demora la reducción será del 20 por ciento.

Esta reducción no afecta, por tanto, a la cuota tributaria ni se pueden acoger a ella quienes hayan sido citados por la Administración Tributaria para llevar a cabo actuaciones de comprobación o para iniciar un procedimiento de inspección.

También se incrementan las multas pecuniarias en las sanciones por infracciones tributarias graves, que pueden llegar hasta el 180 por ciento de la cantidad dejada de ingresar.

Por otra parte, la Ley Foral 21/2012, de 26 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, establece el deber de los obligados tributarios de suministrar a la Administración Tributaria información sobre cuentas bancarias; sobre cualesquiera títulos, activos reales o derechos representativos de capital social, fondos propios o patrimonio de todo





tipo de entidades, seguros y rentas; y sobre bienes inmuebles, situados en el extranjero.

Como consecuencia de esta normativa se ha producido un proceso de regularización voluntaria que ha dado el siguiente resultado:

	Nº declarantes	Cuota Declarada
IRPF (Impuesto Renta de las personas físicas)	771	5.721.808
Impuesto Patrimonio	132	3.505.607
IVA (Impuesto sobre el valor añadido)	1.169	6.357.845
IS (Impuesto de Sociedades)	32	971.626
Impuesto Sucesiones	47	5.849.115
ITPADJ (Impto. Trans.pat.actos jurídicos docume.)	634	780.637
Retenciones	1.376	1.758.078
Fraccionamientos	210	493.655
Impuesto Alcohol	2	21.719
Impuesto Electricidad	34	20.708
Impuesto Primas de seguros	258	1.634.138
IRNR (Impto. Renta no residentes)	86	190.547
Total	4.751	27.305.483

Fuente: Hacienda Tributaria de Navarra

Es decir, 4.751 declaraciones han aportado 27.305.483 euros, destacando los importes correspondientes a IVA, Sucesiones y al IRPF, que suponen dos terceras partes del total.

9.^a De las encuestas realizadas:

- Para medir la satisfacción de los usuarios del Servicio de atención telefónica al contribuyente de la Hacienda de Navarra en los años 2010 y 2011.
- Sobre la utilización y valoración de los distintos servicios de la Hacienda de Navarra por los colaboradores en 2009.
- Para medir la satisfacción de los contribuyentes de la campaña de renta en los años 2010 y 2011.

Se deduce que, en general, hay un aceptable grado de satisfacción sobre los servicios de la Hacienda, citándose como área de mejora la facilidad para contactar y la rapidez en la resolución de las consultas.

Además de estas conclusiones sobre el Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal y como complemento al informe, consideramos conveniente recordar que en los ingresos fiscales inciden de manera significativa todas aquellas medidas que, siendo legales, recortan la capacidad recaudatoria de la Hacienda, entre las que podemos citar los diferentes tipos de deducciones,





amortizaciones aceleradas, sociedades de promoción de empresas, etc. En definitiva, los denominados beneficios fiscales que, como ya hemos indicado en otros informes, deberían contar con un análisis posterior sobre la repercusión en la economía y el empleo de los recursos utilizados para su implantación.

Como consecuencia del trabajo realizado, recomendamos:

- *Cuando sea posible, señalar en las medidas del plan la variación o modificación que representan sobre lo realizado en ejercicios anteriores. De esta manera, se podrá comprobar si se trata de medidas de mantenimiento de la situación existente (que también son necesarias) o de mejoras sobre la misma.*

- *Concretar al máximo los responsables de la ejecución de las diferentes medidas, señalando las personas en lugar de las unidades responsables.*

- *Como ya hemos señalado en otros informes de esta Cámara, analizar si con los beneficios fiscales, cuya aplicación supone una reducción de la teórica recaudación, se consiguen los resultados esperados con su aprobación. A este respecto, la Hacienda Tributaria de Navarra considera que debe facilitar los datos, pero la valoración es competencia del Departamento responsable de la política que se pretende fomentar.*

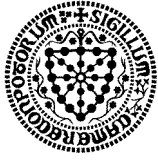
- *Aunque la capacidad de la Comunidad Foral es limitada en este aspecto, la desaparición de los denominados paraísos fiscales representaría un avance significativo en la lucha contra el fraude fiscal, por lo que debe valorarse la implantación de cualquier medida que contribuya a este fin.*

Para terminar este informe queremos resaltar que este plan, y la actuación de la Hacienda Tributaria en general, está basada en la obtención de información de relevancia tributaria que sirva de acicate para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias.

Además, la lucha contra el fraude constituye un imperativo de justicia con respecto a todos aquellos contribuyentes que cumplen con la Hacienda. En este sentido, es significativo el importe de los delitos fiscales del año 2012.

Tampoco debe olvidarse que, aun constituyendo un concepto indeterminado, la percepción social de que el sistema tributario es “justo” y de que el sector público, y más en épocas de grave crisis económicas como la actual, responde a las demandas de la mayoría de la sociedad con el gasto público contribuye al mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales.





Informe que se emite a propuesta del auditor Jesús Muruzabal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 3 de septiembre de 2013

El presidente, Helio Robleda Cabezas





Anexo 1. El plan de lucha contra el fraude

1.º Aspectos generales

El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 3 de marzo de 2008, adoptó un acuerdo por el cual encargaba al Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra la elaboración de un Plan de lucha contra el fraude fiscal para el período 2008-2012, que contemplase medidas estratégicas, operativas, organizativas y de dotación de medios humanos y materiales.

Además, dicho plan debía contar en su elaboración con la participación de los agentes económicos y sociales y de los ciudadanos en general, y prestar especial atención a la educación en valores de contribución común, solidaridad y conocimiento de nuestro sistema fiscal propio.

Tras este proceso, se sometió a la consideración del Gobierno de Navarra el 3 de noviembre de 2008.

Para su gestión se estableció un Comité de Dirección formado por los directivos de la Hacienda Tributaria de Navarra y se iniciaron los trabajos preparatorios consistentes en implicar a todos los servicios de la Hacienda en el análisis de los planes de otras administraciones tributarias, así como entrevistas y análisis de documentos de otros organismos relacionados con la materia tributaria.

La participación social en el Plan se realizó mediante el envío del borrador a diferentes organismos y la apertura de un plazo para presentar propuestas por cualquier persona a través de la página Web del Gobierno de Navarra. Presentaron alegaciones o propuestas 25 entidades o particulares.

Este plan tiene su antecedente en el elaborado para el periodo 2003-2007.

El artículo 31.1 de la Constitución Española establece que todos los ciudadanos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos conforme a su capacidad económica y mediante la aplicación de un sistema tributario basado en los principios de justicia, igualdad, progresividad y sin que tenga carácter confiscatorio.

Todo sistema fiscal impone un deber de contribuir que no todos los ciudadanos cumplen. La existencia del fraude fiscal es un hecho real en todas las sociedades. Ello tiene efectos perniciosos en el funcionamiento de la economía y en la cohesión social ya que:

a) Constituye un agravio para los cumplidores frente a los incumplidores, siendo una profunda muestra de insolidaridad.





b) Incide en el nivel y en la calidad de los servicios públicos, pues afecta directamente a su financiación.

c) Distorsiona la actividad económica y la leal competencia, produciendo agravios entre empresas.

Por tanto, la prevención y persecución del fraude fiscal y la mejora del cumplimiento tributario se muestra como una necesidad, una demanda social y una exigencia de los poderes públicos pues afecta directamente a los fundamentos de nuestra sociedad.

Por ello, el Gobierno de Navarra, entendiendo la trascendencia de esta labor, impulsa un Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012 y se compromete a ejecutarlo. Y, por ser el fraude fiscal un problema de todos, invita a la sociedad a participar en su elaboración, a aportar sus ideas, a colaborar, y dedica en especial un apartado a la educación cívico tributaria.

Podríamos establecer un esquema donde, por un lado, definamos la actitud del contribuyente ante el cumplimiento fiscal y, por otro, cuál debe ser a nuestro juicio la respuesta de la Administración Tributaria para corregir los eventuales incumplimientos.

En el primer escalón se encuentran la gran mayoría de los contribuyentes, cumplidores voluntarios de la norma fiscal, que pagan sus impuestos. En este caso, la reacción de Hacienda debe ser facilitar al máximo el cumplimiento, ofreciendo toda la gama posible de servicios e información para que el contribuyente cumpla sus obligaciones de forma sencilla.

En el segundo escalón estarían aquellos contribuyentes generalmente cumplidores pero que, en ocasiones, y principalmente por desconocimiento de la normativa, cometen errores o incumplimientos.

Para este grupo, los servicios de Hacienda deben volcarse en ofrecer información de criterios, resolución de dudas, programas de ayuda, de cara a facilitar el conocimiento de las obligaciones y su cumplimiento. A su vez debe realizar las actuaciones de verificación simples para detectar estos supuestos.

Ya en el tercer escalón encontramos a aquellos contribuyentes que buscan a través del engaño o la ocultación consciente un beneficio económico directo, debido quizás a que no sienten el control suficiente y, por tanto, valoran menos el riesgo de ser descubiertos que la ventaja económica inmediata.

En relación con estos últimos, Hacienda debe:

- Realizar actuaciones preventivas y de control, extensivas e intensivas.





- Corregir los incumplimientos y sancionarlos.

• Informar de los progresos y avances en estas áreas, de forma que la difusión de un control riguroso y eficaz y de una corrección de estas conductas pueda servir de disuasión para los demás contribuyentes. En este sentido, el hecho de publicitar un Plan de lucha contra el fraude supone ya de por sí una medida disuasoria para este grupo.

Por último, estarían aquellas personas cuyas conductas fraudulentas son de máxima gravedad, a veces delictivas e incluso concatenadas con otros delitos.

Para ellos, Hacienda sólo les reserva la persecución intensa e implacable y la herramienta del delito fiscal.

Aunque estos cuatro perfiles de contribuyente pueden tener muchos matices, este agrupamiento permite aglutinar las características más comunes de los diferentes grupos y, sobre todo, permite a Hacienda tomar actitudes y medidas diferentes en función del problema concreto al que se enfrente. Unas veces las acciones están más relacionadas con los servicios y la atención al contribuyente, para facilitarle su cumplimiento. Otras veces están más dirigidas hacia el control, la comprobación o la investigación. Pero todas las medidas que se propondrán tienen un único y claro objetivo: la mejora del grado de cumplimiento tributario. Y, por tanto, todas ellas tienen un sitio en el presente Plan.

2.º Objetivos del Plan de lucha contra el fraude fiscal (2008-2012)

El plan de lucha contra el fraude tiene como objetivo fundamental incrementar el grado de cumplimiento tributario, especialmente en las áreas donde se localiza la mayor parte del incumplimiento. Coincide, por tanto, con el objetivo estratégico de la Hacienda Tributaria de Navarra y se despliega en dos ejes que lo vertebran.

- Por un lado, pretende la mejora de la eficacia en la prevención del fraude y en la persecución del incumplimiento a través de la intensificación y potenciación del control tributario.

- Por otro, trata de incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, mediante la mejora y avance en la asistencia y los servicios al contribuyente.





En definitiva, el cumplimiento se consigue mediante la suma del control más el servicio, tratando de alcanzar el equilibrio entre ambas acciones.

El tratamiento de ambas facetas en un Plan como el que se presenta tiene una clara justificación: no se pueden volcar todos los esfuerzos únicamente en las medidas represoras, ya que las medidas preventivas y las de asistencia a los contribuyentes han demostrado ser sumamente eficaces en la mejora del cumplimiento fiscal. Por ello se trata de que todos estos tipos de acciones encuentren su lugar en este Plan, de una manera equilibrada y eficaz.

En definitiva, el Plan que se presenta persigue incrementar el cumplimiento tributario, haciendo retroceder al fraude fiscal mediante:

- Medidas de promoción e incentivo del cumplimiento voluntario.
- Medidas de prevención.
- Medidas de control y persecución del incumplimiento.
- Medidas de potenciación de la conciencia social y de los valores de contribución común.

3.º Principios

El presente Plan de lucha contra el fraude fiscal se inspira en los siguientes principios:

- Estratégico

Se presenta como un conjunto de actuaciones que se identifican plenamente con la estrategia de Hacienda Tributaria de Navarra, pues se orienta a la misión y fines de ésta: aplicar el sistema tributario navarro mejorando el cumplimiento fiscal, por medio del incentivo del cumplimiento voluntario y del control, prevención y persecución de la defraudación.

Para ello el Plan, como conjunto ordenado y sistemático de medidas, se muestra como algo necesariamente previo a la actuación o ejecución del mismo.

- Integral

El Plan implica a todas las áreas orgánicas de Hacienda e incluye todas las áreas funcionales. Abarca los servicios relacionados con la atención al contribuyente y con el control tributario, además de los de producción normativa y sistemas de información.





A su vez, contiene medidas relacionadas con la organización, los procesos, los sistemas y las personas.

Y todo ello alineado de forma adecuada con la estrategia definida anteriormente.

Por tanto, responde a la idea clave de que toda Hacienda, día a día, lucha contra el fraude. Y supone, por tanto, una implicación de toda la organización y, sobre todo, un compromiso en la elaboración y ejecución del Plan.

- Operativo

El Plan quiere ser fundamentalmente operativo. Al contrario que otros planes, que se han centrado más en aspectos psicológicos o sociológicos del fraude, y sin menospreciar la importancia de ellos, se pretende conformar un conjunto de medidas operativas concretas cuya ejecución pueda realizarse con inmediatez (de hecho algunas ya han sido iniciadas) y cuyos resultados puedan ser valorados en el corto/medio plazo.

- Planificación por objetivos

La estructura de la planificación conllevará una determinación concreta de las medidas que se van a realizar, de los plazos en los que se deben acometer, de las metas que se busca alcanzar y de los responsables de cada acción, lo cual ayudará a su ejecución y permitirá un control tanto interno como externo de su evolución y grado de cumplimiento.

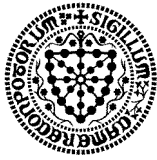
- Gradual y flexible

El Plan tiene un horizonte temporal de cinco años, de 2008 a 2012, a lo largo de los cuales se irá implantando. En ese lapso de tiempo pueden cambiar las circunstancias originales, aparecer nuevos focos de fraude, o variar algunas condiciones del mismo. Por ello, el Plan debe ser susceptible de adaptarse a la realidad del fraude en cada momento.

- Participativo

En el convencimiento de que en la lucha contra el fraude debe estar implicada toda la sociedad, pues a todos nos afecta, se pretende que el Plan tenga en su elaboración una fase de audiencia pública donde los agentes económicos, políticos y sociales y, en general, todos los ciudadanos, puedan conocerlo y aportar las ideas o sugerencias que estimen oportunas.





- Evaluable y autofinanciado

La concreción de objetivos y de acciones debe hacer posible que los resultados obtenidos sean, en la mayoría de los casos, perfectamente evaluables y que, con arreglo a un cuadro de mando integral, puedan ser transmitidos periódicamente tanto hacia el exterior (sociedad en general, Gobierno de Navarra, Parlamento de Navarra) como hacia la propia organización (Hacienda Tributaria de Navarra).

Los resultados que se obtengan en su ejecución deben además permitir sobradamente la financiación de las medidas que se proponen.

- Un lugar destacado para la educación en valores

El Plan incluye un capítulo específico de medidas relacionadas con la educación cívico-tributaria. Se quiere destacar la importancia que la formación en valores de contribución común y de solidaridad tiene para que disminuyan las conductas antisociales y defraudatorias, aunque sus resultados pueden verse a más largo plazo.

4.º Áreas de actuación

Si bien la mayoría de las medidas propuestas se encuentran interrelacionadas, y a veces algunas de ellas es difícil encuadrarlas exclusivamente en uno u otro ámbito, pues participan de varios de ellos, se ha realizado un intento de agruparlas en áreas definidas por los objetivos que se han querido destacar.

Las áreas son las siguientes:

- Información e investigación.
- Colaboración con otros agentes.
- Control tributario.
- Incentivo del cumplimiento voluntario.
- Normativa.
- Procesos y sistemas.
- Planificación.
- Organización.
- Recursos humanos.
- Comunicación y transparencia.





- Educación y conciencia social.

El propio plan indica los elementos indispensables que tiene que incluir una planificación para que una entidad pueda cumplir la misión encomendada, así:

"La definición ordenada de los objetivos a cumplir, su concreción en metas a alcanzar, su delimitación temporal y la asignación de responsables encargados de ejecutarlos se presentan como elementos indispensables para que una entidad pueda cumplir la misión que tenga encomendada".

Además, añade:

"Los planes deberán contener los siguientes parámetros:

- Objetivos
- Medidas
- Metas
- Indicadores
- Responsables

Se deberá evaluar periódicamente la ejecución de los planes. Los sistemas de valoración y medición deben de tender a la simplificación y ponderar la calidad.

La planificación deberá ser participativa.

Todo el sistema deberá estar soportado por una herramienta informática de cuadro de mando integral."

Para poder hacernos una idea del volumen del Plan, señalamos a continuación por áreas el número de medidas en que se materializa. Medidas que responden a objetivos y cuentan con sus indicadores y responsables:

Área	Nº medidas
Información e Investigación	30
Colaboración con Otros Agentes	19
Control Tributario	124
Incentivo del Cumplimiento Voluntario	59
Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad	12
Procesos y Sistemas de Información	20
Planificación	6
Organización	6
Recursos Humanos	13
Comunicación	8
Educación Cívico Tributaria	6
Total	303





Alegaciones al informe provisional presentadas por la Directora Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra

Con fecha de 17 de julio de 2013 la Cámara de Comptos de Navarra trasladó a la Hacienda Tributaria de Navarra el Informe Provisional en el que se fiscaliza el Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal (2008 – 2012), para su examen y formulación de alegaciones.

Leído el informe, las conclusiones y recomendaciones propuestas por el auditor, la Hacienda Tributaria de Navarra desea hacer constar lo siguiente:

1º.- Sobre la existencia de estudios que midan el fraude fiscal

La economía irregular en general, la economía sumergida en particular y su corolario el fraude fiscal, constituyen conductas profundamente injustas e insolidarias que generan el deterioro de los derechos de los trabajadores y una indeseable competencia desleal con respecto a las empresas, los emprendedores y los trabajadores autónomos cumplidores de sus obligaciones legales. Causan un daño patrimonial a los ingresos de las Administraciones Públicas que conforman el Estado y, al ocultar una parte de la renta de los contribuyentes, sirve a menudo para disfrutar indebidamente de beneficios sociales, subvenciones, subsidios y ayudas, convirtiéndolos en acreedores de unos derechos que de otro modo no podrían disfrutar.

El debate sobre la dimensión de este problema ha resurgido con fuerza, especialmente en nuestro país, debido a la profunda crisis económica que hemos vivido en los últimos años y que todavía perdura.

La Hacienda Tributaria de Navarra no dispone de un estudio propio sobre la cuantificación del fraude fiscal en la Comunidad Foral de Navarra.

A través de las actuaciones de comprobación abreviada y de las inspecciones que se llevan a cabo por los Servicios de Tributos Directos e Indirectos y de Inspección Tributaria, se recaba información sectorial y por impuestos que permite realizar aproximaciones sobre el grado del cumplimiento correcto de las obligaciones fiscales sobre los contribuyentes de dichos sectores o que aplican determinados beneficios fiscales. Son estos análisis los que permiten programar la acción administrativa para

diseñar los planes anuales de gestión, inspección y recaudación y que finalizan con las propuestas de regularización.

La Disposición Adicional Sexta de la Ley Foral 21/2012, de 26 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, prevé la elaboración por parte del Gobierno de Navarra de un estudio sobre la cuantificación de la economía sumergida y el fraude fiscal con desagregación territorial, sectorial y por impuestos.

Dicho estudio ha sido encomendado a profesionales expertos en la materia, quienes reconocen la complejidad del mismo dada su heterogeneidad. En su opinión, la economía sumergida y el fraude fiscal no se distribuyen por igual en el tiempo, ni en el espacio ni en los sectores de actividad. Es un fenómeno que puede diferir sustancialmente de una comunidad autónoma con respecto a otras, incluso entre provincias. El análisis de la situación se llevará a cabo mediante el empleo de métodos estadístico-econométricos sobre series temporales por comunidades autónomas y como parte de un estudio para toda España. Ello permitirá estudiar la evolución temporal de la variable objeto de estudio y situar a Navarra dentro de un ranking nacional. Está prevista su conclusión para marzo de 2014.

La Hacienda Tributaria de Navarra considera que la realización del estudio ayudará a comprender mejor esta lacra social y servirá para establecer un marco de referencia desde el que se pueda valorar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones administrativas en este ámbito a los largo de los años. Pero también es consciente de que, al margen de la fiabilidad del resultado, la cuantificación del fraude fiscal no resuelve *per se* el problema.

La misión del Organismo Autónomo, como indican sus Estatutos, es "la correcta y eficaz gestión y recaudación de los tributos, a fin de alcanzar un escrupuloso y general cumplimiento de la normativa fiscal, sin menoscabo de la seguridad jurídica del contribuyente, con minimización de la presión fiscal indirecta que la referida normativa origina". Por tanto, se haya medido o no la dimensión del fraude fiscal, este problema es una realidad y, tanto en tiempos de bonanza económica como de crisis, la responsabilidad de la Hacienda Tributaria de Navarra es combatirlo.

2º.- Sobre algunas conclusiones del Informe:

Calificación del Plan.

El auditor considera que no se trata de un plan de lucha contra el fraude sino de algo más amplio y complejo, asemejándose a un plan estratégico.

La Hacienda Tributaria de Navarra no tiene objeciones a esta calificación, aunque estima que puede ser irrelevante.

El ciudadano percibe que la lucha contra el fraude fiscal se concreta en los delitos fiscales instruidos, el número de inspecciones y el dinero que la Administración tributaria aflora a través del Servicio de Inspección. Junto a esta parte muy relevante del trabajo administrativo tributario, existen otras acciones que para la Hacienda Tributaria de Navarra también forman parte de la lucha contra el fraude fiscal, tanto en su faceta preventiva como en su labor de control, por ejemplo el envío de las propuestas de autoliquidación del IRPF al domicilio de los contribuyentes, tejer una red de colaboradores sociales que facilite las relaciones entre la Administración y las empresas, adoptar medidas cautelares que garanticen el cobro de deudas que se van a liquidar o la comprobación de que los gastos deducidos son procedentes. Se podría hablar de un concepto restrictivo de actividad fraudulenta que es el que maneja la ciudadanía frente a un concepto más amplio que pretende evitar conductas incorrectas y, en el caso de que ocurran, corregirlas.

El Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal 2008 – 2012 arranca, como en otras administraciones de nuestro entorno, de este segundo concepto, pero sin olvidar que el primero define las conductas más reprochables y por tanto debe tener una presencia relevante, como se destaca en el Informe de la Cámara con cerca del 60% de las medidas, unido a la planificación anual del Control Tributario para los órganos de gestión, inspección y recaudación.

Por tanto, aunque se califique como plan estratégico no cabe duda sobre su objeto y finalidad: prevenir y corregir el fraude fiscal para recaudar más.

Indicadores en cifras de recaudación

Para cada medida, la Hacienda Tributaria de Navarra ha sido utilizado el indicador que mejor se ajustaba a la medición o grado de ejecución de la acción a desarrollar.

Efectivamente, algunas de ellas no pueden concretarse en cifras de recaudación, por lo que es obligado elegir otro tipo de parámetro (grado de satisfacción, número de actuaciones...). Para aquellas en las que el importe de recaudación puede constituir un indicador adecuado, faltaba la experiencia de haberlas aplicado para saber el potencial de la misma. Tras la conclusión del Plan 2008 – 2012, este tipo de indicadores se van a tener en cuenta en el siguiente Plan.

Comprobación del resultado de las medidas implantadas

Como se ha señalado, el Plan presenta un sistema coherente de medidas que efectivamente están interrelacionadas, por lo que en algunas ocasiones puede ser difícil cuantificar el resultado total de la misma por afectar a distintas áreas. No obstante, en la generalidad de los casos, el indicador ha permitido medir el resultado.

Educación cívico tributaria

Las restricciones presupuestarias han obligado a posponer estas medidas.

A través de la Disposición Adicional Quinta de la Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Lucha contra el Fraude Fiscal, el Gobierno de Navarra va a diseñar una estrategia educativa, informativa y comunicativa para concienciar y educar en la responsabilidad ciudadana en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Estas medidas van a formar parte del Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal 2013 – 2017.

3º.- Sobre las recomendaciones del Informe.


La Hacienda Tributaria de Navarra acepta las recomendaciones propuestas por la Cámara de Comptos y tendrá en cuenta en el próximo Plan:

- la cuantificación de que representan las medidas sobre lo realizado en ejercicios anteriores,
- la designación concreta de las personas responsables de la ejecución de cada medida,
- la coordinación con los Departamentos competentes por razón de la materia para el control de los resultados esperados de los beneficios fiscales,

- y el impulso, en la medida de sus posibilidades, de las medidas adecuadas para la supresión de los paraísos fiscales.

Por último, la Hacienda Tributaria de Navarra agradece a la Cámara de Comptos la auditoría llevada a cabo sobre el Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal 2008 – 2012 y las consideraciones y recomendaciones recogidas en su Informe.

LA DIRECTORA GERENTE DE
LA HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA



Gobierno de Navarra
Departamento de
Economía y Hacienda
Hacienda Tributaria de Navarra
Idoia Nieves Nuin

Hacienda Tributaria de Navarra

SALIDA N°

- 2 SEI. 2013



Gobierno de Navarra
Departamento de
Economía y Hacienda



Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas

Los comentarios presentados por la Directora Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra al informe provisional sobre el “Plan de lucha contra el fraude 2008-2012” constituyen una explicación o ampliación de las cuestiones señaladas en dicho informe y, por lo tanto, no alteran el mismo.

Por ello, se ha decidido incorporarlas al informe y elevar éste a definitivo.

Pamplona, a 3 de septiembre de 2013

El presidente, Helio Robleda Cabezas