

Santiago Segarra  
Director del Departamento de Informática  
de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

# [La AEAT realiza una decidida apuesta por el uso de las TIC]

La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha elaborado un Plan de Prevención del Fraude Fiscal que ha empezado a aplicarse a mediados de marzo. Santiago Segarra, Director de su Departamento de Informática, explica el importante papel que desempeñan las TIC en este plan caracterizado por la apertura a la sociedad, materializada en la puesta a disposición de un buzón de sugerencias que analiza permanentemente la Agencia Tributaria.

La gestión administrativa correcta exige utilizar adecuadamente los medios al alcance de la Administración. El profesor Baena del Alcázar llama a estos medios factores administrativos. La gestión correcta no se obtiene sino por un cumplimiento adecuado y ordenado de las funciones administrativas, utilizando de modo tal los recursos administrativos que las previsiones respecto a ellos y su uso encajen unos con otros y se coordinen debidamente.

Se han considerado como tales recursos el diseño orgánico, los recursos humanos, los medios financieros, los procedimientos de gestión y la información. En mi opinión deben añadirse a éstos los propios ciudada-

nos a los que se dirige la actuación administrativa, las alianzas y las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

Las TIC juegan un papel preponderante en el reciente Plan de Prevención del Fraude Fiscal que la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha elaborado recientemente. Se exponen a continuación algunas de sus aplicaciones.

#### Las TIC y los ciudadanos y las empresas

El comportamiento de los contribuyentes resulta decisivo en el funcionamiento de una Administración Tributaria. La AEAT apuesta por discriminar favorablemente a los contribu-

yentes que quieren cumplir con sus obligaciones fiscales y negativamente a quienes no cumplan. Se ha realizado un gran esfuerzo en la aplicación de las TIC en las tareas de asistencia como es el caso de los programas de ayuda y la oficina virtual.

El Plan de Prevención propone nuevas líneas de actuación complementarias, a las ya existentes, como la oferta de servicios a los nuevos emprendedores y la difusión de programas de ayuda para la llevanza de libros fiscales. La Oferta de servicios a los nuevos emprendedores para facilitar su cumplimiento voluntario incluye un programa de ayuda para la cumplimentación de la declaración censal por la que se dan de alta en los censos fisca-



## La mayoría de las actividades previstas en el Plan se basan en una solución informática

éxito del modelo de gestión tributaria español.

Así, por ejemplo, se recoge el desarrollo completo y la aplicación efectiva del Convenio de colaboración entre la Agencia Tributaria y la Tesorería de la Seguridad Social para la realización de embargos de pagos cuando el perceptor tenga deudas con la Agencia Tributaria, el desarrollo pleno de los Convenios de colaboración en materia de intercambio de información y cooperación en el ámbito recaudatorio con Corporaciones Locales, y para obtener suministros periódicos de información o posibles convenios de colaboración con otras instituciones y organismos a partir de las carencias detectadas en la información de que dispone la Agencia Tributaria.

Es especialmente destacable la previsión de mejorar la información censal, con evolución hacia un censo único compartido con la Administraciones Tributarias Autonómicas. Lo que constituye un bonito reto tecnológico que obligará a desarrollar una infraestructura de intercambios de mensajes entre los servidores de la distintas Administraciones tributarias.

### Las TIC y los procedimientos

Los procedimientos de gestión condicionan la actuación administrativa

les que ya ha sido puesto en producción. Este programa funciona en modo Web dado el gran número de tablas de contraste que utiliza para garantizar su correcta cumplimentación. Estas tablas son objeto de constantes modificaciones por lo que basta con realizar su actualización en el servidor de la AEAT.

Otro ejemplo de aplicación de las tecnologías de las comunicaciones lo constituye el hecho de que la AEAT ha considerado necesario ofrecer a la sociedad la posibilidad de participar en la confección del Plan mostrando no sólo su versión preliminar sino también ofreciendo un buzón para que se puedan formular sugerencias al mismo. Se han recibido más de 500 sugerencias que pueden ser incluso consultadas en el servidor de páginas Web de la AEAT. Este es un buen ejemplo de cómo mediante las TIC se ha conseguido que la sociedad participe

en la elaboración de un plan de actuación administrativa.

### Las TIC y las alianzas

El principal objeto de las alianzas externas, en el contexto de la prevención del fraude, es la obtención de información de relevancia tributaria, pero también existen otros aspectos, como la normalización de los sistemas de gestión y control entre las diferentes Administraciones Tributarias en los que también las TIC deben desempeñar un papel decisivo. Se trata de establecer modelos de colaboración con otras instituciones para mejorar la prevención del fraude, pudiendo servir como referencia el modelo establecido con las entidades financieras para la recepción de las declaraciones tributarias. La contribución de dichas entidades al funcionamiento del sistema tributario actuando como entidades colaboradoras es una de las claves del



tanto en lo referente en su actividad técnica como en la producción de actos administrativos. Las TIC ofrecen la oportunidad de abordar retos que sin ellas no serían posibles. El Plan recoge supuestos de reingeniería en los procedimientos para prevenir y detectar rápidamente el fraude fiscal.

Entre otros supuestos cabe destacar la propuesta de presentación telemática obligatoria del modelo de declaración del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, previo acuerdo con las CCAA para impedir que se declaren valores inferiores a los de mercado. La telematización mejorará la coordinación interadministrativa de la AEAT con la Dirección General de Tráfico, entre otros organismos, al facilitar el acceso recíproco a sus respectivos Sistemas de Información en modo servicio Web.

En este mismo sentido se propone que se establezca la obligatoriedad de la presentación telemática de las auto-liquidaciones formuladas por los sujetos pasivos que solicitan devoluciones mensuales en el IVA (exportadores y otros operadores económicos), lo que además de agilizar la tramitación de las devoluciones permitirá disponer de la información necesaria para verificar que se satisfacen estas devoluciones con las necesarias garantías.

También se apuesta por la aplicación de las tecnologías de la gestión del conocimiento para verificar el perfil de las entidades que soliciten el alta en el Registro de Operadores Intracomunitarios y en el Registro de Exportadores y otros Operadores Económicos.

### Las TIC y la estructura organizativa

Las Administraciones Públicas disponen de una estructura organizativa cuyo elemento básico es la unidad administrativa. Determinadas unidades administrativas configuran órganos administrativos en la medida en que la legislación les faculta para actuar en nombre de la organización en determinada materia, produciendo efectos jurídicos que se imputan a la

organización de la que forman parte. Competencia es la medida de la potestad de cada órgano de la Administración. La competencia está delimitada por criterios materiales, territoriales y temporales. Las diversas unidades deben tener definidos cuáles son los objetivos a alcanzar y el nivel de calidad de servicio esperado.

La plena informatización de los procedimientos en la AEAT permite medir de forma objetiva las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos. La reorientación de las actuaciones de control tributario a la prevención del fraude tiene que ir acompañada de medidas organizativas que permitan a la Agencia Tributaria ser más eficaz.

El modelo preexistente de organización de la Agencia es esencialmente funcional con distribución de distintas tareas en diferentes Departamentos: la información y asistencia y el control tributario extensivo en el Departamento de Gestión Tributaria, los controles tributarios selectivos en el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, los procedimientos recaudatorios en el Departamento de Recaudación. El Plan avanza en la integración entre áreas funcionales para superar los problemas de coordinación originados por el modelo organizativo funcional con que cuenta la Agencia Tributaria que, en ocasiones, no es el idóneo frente a determinadas tipologías de fraude o ante las características de algunos contribuyentes.

Desde el punto de vista territorial los órganos de la Agencia Tributaria ostentan competencias nacionales o regionales, de acuerdo con las normas de organización recientemente aprobadas abandonando ámbitos territoriales inferiores. Para llevar a cabo este cambio la AEAT realiza una decidida apuesta por la digitalización de expedientes, no existiendo necesidad de acceder al soporte papel. Otro ejemplo de integración lo constituye el proyecto de creación de la Delegación Central para Grandes Contribuyentes

La existencia de Oficinas

Nacionales en los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria, Aduanas e Impuestos Especiales, Recaudación y Gestión Tributaria, que dependen orgánica y funcionalmente de los respectivos Departamentos y que no cuentan con normas de integración o de coordinación específicas, no permite lograr la eficacia que sería deseable en el tratamiento integral de los grandes contribuyentes y que pretende lograrse con una Delegación Central que asuma sus competencias, sin más excepciones que las que en el ámbito de gestión tributaria se refieren a la gestión y el control de contribuyentes que no puedan considerarse como grandes o de ámbito nacional.

Desde su inicio, el sistema de información en la Administración Tributaria Española fue concebido para ofrecer una visión integral de un obligado tributario. Se apostó por la estructura de base de datos y se evitó cualquier parcelación de la información por razón de contenido o de función. Ello permite minimizar el impacto que estos cambios organizativos puedan suponer

### Las TIC y la información

La Administración Tributaria realiza una actividad muy intensa en información. No es casualidad que el término "información" se utilice en 277 ocasiones en el documento. La información se considera como condicionante de éxito en la lucha contra el fraude. Por ello se pretende aproximar la obtención de información al momento en que se producen los hechos. También se persigue hacer más operativo y eficaz el acceso a la información dentro de la propia Agencia Tributaria.

La obtención de información y su explotación sistemática es esencial para la prevención del fraude. En consecuencia, los distintos apartados del Plan dedican atención a diversas carencias observadas en los sistemas de captación de información para el control en cada ámbito específico estudiado: sector inmobiliario, fraude





en la fase recaudatoria del procedimiento de control, etc.

El Plan también prevé mejorar los procedimientos para gestionar la información y el conocimiento disponibles y garantizar su uso en los procedimientos de control, de forma que se puedan detectar casos similares y se normalicen las actuaciones a realizar contra este tipo de fraudes

Para atender mayores necesidades de análisis la AEAT ha desarrollado una herramienta de análisis multidimensional que permite utilizar cualquier elemento de información almacenado en su base de datos. Esta herramienta se denomina "aplicación Zújar". Este tipo de herramienta permitirá atender diversas actuaciones orientadas no sólo al comportamiento fiscal de contribuyentes aislados sino también al de grupos de obligados tributarios.

Así por ejemplo se prevé la identificación de toda la información ya incorporada a las bases de datos de la Agencia tributaria que puede ser útil para la detección de tramas organizadas de fraude y estudiar sus características (períodos de grabación/disponibilidad, posibilidades de tratamiento en herramientas informáticas de selección tipo Zújar). Este tipo de herramienta desarrollada por el personal del Departamento de Informática Tributaria permite gestionar decenas de millones de registros en tiempo real, superando las limitaciones cuantitativas que por lo general tienen las herramientas del tipo *data warehouse*. Estas herramientas están orientadas principalmente a la detección inmediata de fraudes, en sus estadios iniciales, utilizando toda la información posible.

Otra de las herramientas informáticas, que la AEAT está utilizando con éxito para la selección de contribuyentes, son las redes neuronales artificiales. La AEAT ha utilizado esta tecnología para la selección de contribuyentes que tienen un patrón alto de fraude aprovechando la información de las decenas de miles de inspecciones que

se realizan cada año. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que el fraude descubierto es superior al de otros procedimientos de selección.

El Plan hace referencia a este tipo de herramienta, por ejemplo, cuando desarrolla las líneas básicas del modelo general de control sobre el sector inmobiliario al proponer el impulso de inspecciones verticales y de pruebas piloto de seguimiento desde su inicio, de promociones urbanísticas y de nuevos sistemas de selección de riesgos en el sector que aprovechen la experiencia inspectora, la información de las bases de datos tributarias y las nuevas técnicas informáticas y estadísticas (tipo redes neuronales).

No debe extrañar por tanto que el Plan incluya entre sus medidas, una relativa a la creación de una Subdirección en el Departamento de Informática Tributaria de apoyo a la investigación y prevención del fraude, mediante el desarrollo de aplicaciones informáticas basadas en las nuevas tecnologías.

#### Las TIC y los empleados públicos

La mayoría de las actividades previstas en el Plan se basa en una solución informática. Por tanto las TIC deben proporcionar la herramienta de trabajo que necesitan los empleados que deben aplicar el Plan. Además, la implementación del Plan de Prevención del Fraude necesita de una adecuada política de comunicación interna y de una estrategia definida para que todos los integrantes de la Agencia Tributaria lo consideren como propio, contribuyendo a crear una cultura corporativa común en la que los retos de la organización sean los de cada una de sus áreas, dependencias y servicios y de todos sus funcionarios y empleados.

Por ello el Plan considera necesario aprovechar las posibilidades que ofrecen las TIC para conseguir la identificación de los funcionarios de la AEAT con su contenido. En este sentido se prevé la utilización de los canales de comunicación directos con los funcio-

narios y empleados para informarles de los objetivos esenciales del Plan, sus líneas de actuación y las medidas que se vayan adoptando para su implementación, y recibir información de retorno sobre sus inquietudes y sugerencias. Algunos canales de comunicación que van a utilizarse de forma coordinada son los siguientes: Panel de Recursos Humanos, Intranet, Buzón de Sugerencias.

#### Conclusiones

El Plan de prevención del fraude considera las TIC como uno de los factores de éxito en la consecución de sus diversas actuaciones.

Intervienen tanto como facilitadores directos como indirectos en la medida en que permiten a los restantes factores cumplir con las funciones que se les encomiendan.

La participación de las TIC empezó con la propia elaboración del Plan permitiendo a la sociedad aportar sus ideas y comentarios en un particular proceso de información pública.

Se mantiene un buzón de sugerencias donde se podrán recoger opiniones de los resultados percibidos en su aplicación práctica.

Su ejecución también depende en gran medida de las correspondientes soluciones informáticas a desarrollar por el personal del Departamento de Informática Tributaria.

El seguimiento de la ejecución del Plan y la retroalimentación de la planificación exige, además, que la Agencia Tributaria disponga de instrumentos informáticos que reflejen el comportamiento de los ingresos tributarios, los resultados de las actuaciones de control y, en definitiva, toda aquella información esencial para evaluar la evolución del comportamiento tributario de los contribuyentes y la incidencia de la actuación administrativa.

La AEAT realiza, una vez más, una decidida apuesta por el uso de las TIC para realizar una de sus funciones emblemáticas: la prevención y corrección del fraude. 

