

MARCO DE REFERENCIA
PARA EL ASEGURAMIENTO
DE LA INTEGRIDAD Y LOS
VALORES EN LAS
ADMINISTRACIONES
TRIBUTARIAS

Elaborado por: Grupo de Trabajo sobre
"Control Interno"

Comité
Permanente de
Ética del CIAT



 **Comité de Ética**

2
2019

**Marco de Referencia para el Aseguramiento de la Integridad
y los Valores en las Administraciones Tributarias**

Serie: Papeles de Trabajo del Comité Permanente de Ética del CIAT
ISSN 2644-4127

Marco de Referencia para el Aseguramiento de la Integridad y los Valores en las Administraciones Tributarias

PT-02-2019



© 2019 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

Comité de Ética

Comité Permanente de Ética del CIAT
Grupo de Trabajo de Control Interno

Desarrollado por la Delegación Española ante el Comité Permanente de Ética del CIAT.

Diseño web y diagramación: Coordinación de Capacitación

Propiedad Intelectual: El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright. www.ciat.org

Contenido

CONTENIDO	1
CONSIDERACIONES PRELIMINARES	2
1.- INTRODUCCIÓN	4
2.- MARCO CONCEPTUAL	9
2.1.- ENTORNO DE LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD	9
2.2.- VALORES Y NORMAS ÉTICAS	9
2.3.- ESTRATEGIAS CENTRADAS EN LOS RIESGOS	10
3.- LEYES Y REGLAMENTOS	14
4.- CREAR CONFIANZA PÚBLICA MEDIANTE LA TRANSPARENCIA Y EN LAS RELACIONES CON LOS CONTRIBUYENTES	16
4.1.- OPINION Y PERCEPCION CIUDADANA	16
<i>Barómetros fiscales y sondeos de opinión</i>	17
4.2.- EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE	17
4.3.- CARTAS DE SERVICIOS	18
4.4.- SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE	18
<i>Programas de información y asistencia tributaria</i>	18
<i>Programa de educación cívico – tributaria</i>	19
<i>Campañas institucionales</i>	19
<i>Transparencia</i>	19
4.5.- ALIANZAS CON LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO COMO GRUPOS DE INTERES EN LA PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (VISIÓN DE LA O.M.A)	20
5.- PROMOVER LA INTEGRIDAD Y REDUCIR EL ALCANCE DE LA CORRUPCIÓN	26
5.1.- INSTITUCIONALIDAD Y CALIDAD DEMOCRÁTICA	26
5.2.- GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	26
5.3.- DECLARACIÓN DE INTERESES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	28
6.- RESPONSABILIDADES, PROCESOS Y CONTROLES	30
6.1.- CAMBIOS EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS	30
6.2.- DETECTAR IRREGULARIDADES Y GESTIONAR LAS DENUNCIAS	30
6.3.- INVESTIGACIÓN Y SANCIONES	31
7.- ALGUNAS IDEAS CLAVE	32
8.- SIETE ACCIONES BÁSICAS PARA UN PROGRAMA DE INTEGRIDAD CORPORATIVA	33
ANEXO 1. SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA CORPORATIVA	34
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA	35

Consideraciones Preliminares

En la octava reunión del Comité de Ética del CIAT celebrado en la ciudad de Ottawa (Canadá) en abril de 2017, se convino replantear la estructura, composición y metodología de trabajo con el fin de obtener resultados visibles y difundir adecuadamente los productos elaborados entre los países integrantes del ámbito CIAT. Al efecto, se constituyeron tres grupos de trabajo que, liderados respectivamente por Canadá, España y Brasil, abordaron sendas materias relacionadas con sus objetivos finales.

Uno de los grupos de trabajo, se vincula con el desarrollo de la integridad y los valores en las Administraciones tributarias y el papel del control interno al respecto.

Para iniciar el cumplimiento de este objetivo se ha elaborado una primera reflexión titulada “Marco de referencia para el aseguramiento de la integridad y los valores en las Administraciones Tributarias”, que propugna un análisis integral de aspectos claves para el reforzamiento de la ética y la lucha efectiva contra la corrupción en las organizaciones tributarias. Para su elaboración, la Delegación Española en el Comité de Ética del CIAT, se ha inspirado en diferentes documentos de Organismos Internacionales, Unión Europea, y comentarios formulados por las administraciones tributarias de Chile y Uruguay.

No existe un concepto doctrinal claro del término corrupción, si bien suele vincularse con los delitos más graves por la transgresión de normas y principios de conducta de obligado cumplimiento por parte de los empleados públicos, y cuyos efectos son devastadores para el cumplimiento de la Misión de las administraciones tributarias y de la confianza y credibilidad de los contribuyentes.

Pero esta acepción, con ser la más grave y dañina, no es la única. También podría calificarse como corrupción aquellas acciones desarrolladas individual o colectivamente, que sin llegar a constituir ilícitos de carácter delictivo, suponen transgresiones de las normas jurídicas y estatutarias que regulan la posición y obligaciones de los empleados públicos, con unos efectos que sin alcanzar las magnitudes cualitativas de las formas más graves y perniciosas de corrupción, afectan igualmente a los objetivos de la organización.

Además, cabe preocuparse por aquellos comportamientos que, a pesar de no constituir una transgresión explícita de las normas, suponen actitudes contrarias a la Visión que una organización quiere trasladar a la ciudadanía, y por lo tanto rechazables por cuanto

afectan a la reputación y obstaculizan la creación de un sentimiento de pertenencia corporativo.

Con este enfoque, se pretende estimular e impulsar el debate en el seno del Comité de Ética y en los países del ámbito CIAT, o en otros interesados, para la realización en su caso de una guía práctica de Integridad, que incorpore buenas prácticas y ayude a los países en el ejercicio responsable de una cultura y valores que dificulten la corrupción y las conductas irregulares y/o deshonestas que puedan pervivir en nuestras administraciones tributarias.

1.- Introducción

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y muchas otras instituciones de referencia no ofrecen una definición explícita del término corrupción.

Con carácter general se reconoce que es un grave problema económico, social político y ético. A nivel económico reduce la eficiencia del uso de los recursos, desalienta la inversión productiva, reduce la eficiencia del sistema impositivo, induce incentivos perversos, distorsiona la competencia y muchos efectos más. Los efectos sociales, y políticos no son menos perniciosos, al deslegitimar el imperio de la Ley y la democracia, atentar contra los derechos humanos, incrementar la delincuencia organizada, destruir el buen gobierno y la convivencia pacífica, entre muchos otros factores.

El término corrupción, no puede desvincularse de un inventario de conductas humanas, de su contexto y del entorno legal, cultural y político. Tampoco del entorno de ética civil y democrática, relacionada con el Estado de Derecho y el buen gobierno. Se vincula con el proceso por el que un elemento o situación pasa a un estado de pudrición o perversión, alterándose las propiedades básicas y pasando a ser mucho más turbias y negativas, perdiendo la esencia el objeto o su valor. Todo ello referido a conductas humanas individuales o de grupo.

Dentro de un enfoque social y legal podríamos contemplarla como la acción humana que trasgrede gravemente las normas legales y los principios morales o éticos por el que se rige una sociedad democráticamente constituida, o respecto de los principios y valores que rigen la misión de una organización.

La corrupción y sus efectos es hoy un dilema global que se considera debilita el Estado de Derecho, vulnera los derechos ciudadanos, reduce los recursos públicos, disuelve la integridad e identidad.

No obstante, resulta difícil establecer una definición concreta desvinculada de una enumeración precisa de cuáles son las conductas, que pueden ser definidas como corruptas, que precisan de un consenso amplio, y que en buena medida se encuentra en las normas, así como las reglas y principios por las que se rige el funcionamiento ético de una sociedad. Frecuentemente, las referencias a la integridad en las organizaciones públicas se identifican con la ausencia de corrupción, y ponen su énfasis en las acciones a acometer, ya sean de carácter preventivo o de detección sobre los comportamientos individuales de las personas que las integran.

Esto es así, porque la corrupción implica una desviación del comportamiento respecto de patrones de conducta que provienen de valores, reglas y principios establecidos que se consideran importantes y en consecuencia de obligatorio cumplimiento.

La ausencia de integridad en las organizaciones, admite diferentes grados siendo la más grave la existencia de corrupción, que puede llegar a ser sistémica. Pero aun siendo el exponente más grave no es el único. Así nos encontramos con infracciones de la normativa e incluso otras manifestaciones que no constituyendo en si mismas, una infracción penal o administrativa pero que no constituyen actividades o conductas deseables con la misión y valores a que las organizaciones pretenden trasladar.

En consecuencia la integridad transita desde la conducta individual impropia, a una corrupción sistémica organizada, que puede afectar a un número significativo de personas y empresas, que se organizan no para salvaguardar el principio de servicio público al ciudadano, sino que pueden interferir en la conformación de políticas y leyes para obtener ventajas y beneficios de carácter personal o colectivo.

La corrupción en sentido amplio, es en consecuencia, un fenómeno complejo, pero que puede minimizarse. Siguiendo a Alina Mungiu (“The Quest for Good Governace”) aunque sus causas pueden ser múltiples el riesgo de corrupción suele ser mayor, cuando existen más **oportunidades de ejercerla**, que puede aumentar si los funcionarios gozan de discrecionalidad, y acceso privilegiado a recursos públicos deseados por los corruptores como fondos, activos estatales, puestos de trabajo, leyes, contratos, tratamientos, no hacer cola o evitar pagos, sanciones y otros. También incide, directamente cuando existe una **ausencia de restricciones**, incluyendo códigos éticos, leyes y reglamentos aplicables, normas aceptadas, controles, auditorías, sanciones, limitada opinión pública y escasa sociedad civil.

Para profundizar en la integridad pública, que incluye la ausencia de corrupción en las organizaciones, las recomendaciones de la OCDE y otros Organismos Internacionales, aconsejan que los responsables políticos ofrezcan una visión estratégica que tenga en cuenta el contexto donde se aplica, así como un enfoque práctico, de gestión de riesgos y se esfuercen en promover una cultura de integridad con toda la sociedad. La integridad como planteamiento sistémico en la Administración Tributaria, puede analizarse desde diversas perspectivas.

Desde un punto de vista corporativo integral las Administraciones Tributarias (AATT) deben interrogarse sobre determinadas cuestiones claves de carácter práctico y utilizar políticas, programas y herramientas adecuadas en el contexto de una cultura explícita de integridad.

Cuestiones claves	Instrumentos y herramientas
<p>¿Cómo establecer las administraciones tributarias un marco para promover la integridad y combatir la corrupción?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Leyes y reglamentos ➤ Declaraciones claras de valores y normas éticas ➤ Estrategias basadas en el riesgo (evaluación del riesgo, mapas de riesgo) ➤ El diseño del control interno ➤ La existencia de un Servicio de Auditoría Interna independiente
<p>¿Qué papel pueden jugar los Derechos del Contribuyente, la transparencia, la aplicación con equidad de los Impuestos, la rendición de cuentas en la (re)construcción de la confianza de los ciudadanos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyo al cumplimiento Fiscal Voluntario ➤ Programas de lucha contra el Fraude ➤ Consejo de Defensa del Contribuyente ➤ Gobierno abierto y acceso a la información ➤ Gestión de la litigiosidad ➤ Escrutinio externo
<p>¿Qué medidas preventivas pueden tomar las administraciones tributarias para fortalecer el desempeño ético y reducir el alcance de la corrupción?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Selección basada en el mérito y otras técnicas de gestión de recursos humanos ➤ Formación en Ética y sus dilemas ➤ Declaración de intereses, bienes y patrimonio ➤ Regulación del Conflicto de intereses ➤ Simplificación, Análisis de Procesos y controles ➤ Automatización administrativa
<p>¿Qué pueden hacer las administraciones tributarias para detectar y actuar sobre la corrupción cuando ocurre?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Regulación de denuncias, canales y protección ➤ Régimen disciplinario ➤ Investigación y sanciones ➤ Perfiles de riesgos

En todo caso, la Administración Tributaria debe tener establecido un sistema de control interno que asegure un razonable grado de seguridad en cuanto a la consecución de los objetivos, y especialmente con los referidos a la integridad, prevención, detección y sanción de la corrupción y otras conductas irregulares.

Conviene no confundir la función de **control interno** con otras como la auditoría interna, que aunque pueden tener puntos de conexión, son diferenciables.

El sistema de control interno establecido por una organización, por sí mismo no garantiza el éxito en el cumplimiento de sus fines, ya que en su desempeño final intervienen otros factores tanto internos como externos que pueden tener una gran influencia sobre su misión. Los informes COSO son un referente esencial en la actualidad para vincular “control interno” y “buen gobierno corporativo”.

Por su parte, el concepto de **auditoría interna**, se define como una actividad que proporciona servicios independientes y objetivos de aseguramiento y consulta, concebidos para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. La actividad de auditoría interna ayuda a una organización a cumplir sus objetivos, aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control interno y gobierno corporativo.

Relacionado con el concepto de la función de auditoría interna, y pudiendo estar o no integrada en la misma, surge el concepto de “**compliance**” como función. La “compliance” se orienta a las tareas de prevención, detección y gestión de riesgos propios vinculados al incumplimiento de leyes y normas, con especial énfasis en las conductas impropias y la corrupción, con el fin de desarrollar una cultura de cumplimiento en las organizaciones.

Llegados a este punto cabría plantearse, si el aseguramiento de la función de “compliance” puede entenderse como una más de las funciones del área de auditoría de la organización, o si por el contrario y teniendo en cuenta las características propias exigibles para el desempeño efectivo de esta función, sería conveniente contar también con una unidad separada e independiente de la función de auditoría.

La función de “compliance” forma parte también del alcance del control interno establecido en la organización.

El incremento en el volumen y complejidad de las obligaciones que afectan a una organización como la Administración Tributaria, la globalización de la economía, el desarrollo de las tecnologías de la información y los compromisos éticos y de

transparencia pública que demandan actualmente la sociedad, hace que muchas organizaciones aceleren las necesidades de *compliance* y que se considere como un factor clave de buen gobierno corporativo.

Considerando este contexto, se han desarrollado diferentes modelos o programas de “*compliance*” que se traducen en normas con un rango y alcance muy variados, en las que inciden de forma explícita las **normas ISO 19600** del año 2014 sobre sistemas de gestión y directrices de *compliance* y la **norma ISO 37001** del año 2016 sobre gestión de medidas anticorrupción.

Otras experiencias reseñables en este sentido, son el modelo de evaluación de la eficacia de *compliance* aplicado por la Administración Tributaria de Australia, o la guía práctica de autodiagnóstico en el cumplimiento normativo, buen gobierno corporativo y prevención de la corrupción, editado por Transparencia Internacional de España.

2.- Marco Conceptual

2.1.- Entorno de la Política de Integridad

El reto para las administraciones tributarias, así como para el resto de las administraciones públicas, es la construcción de un entorno para estas políticas, que permita al mismo tiempo incentivar la integridad a la vez que que dificulta las actividades corruptas, y consiga dismantelar, la corrupción sistémica, en su caso, que pueda existir. El impulso de las más exigentes normas y prácticas éticas requiere invariablemente **liderazgo**: la disposición a buscar a largo plazo beneficios ampliamente compartidos y, en el caso de la corrupción sistémica, el valor de desafiar los intereses creados.

Como señala la Unión Europea los altos directivos deben desarrollar los marcos legales e institucionales necesarios, incentivar conductas adecuadas y mostrar altos estándares de decoro personal.

Ejercer un liderazgo efectivo es imprescindible, y también explicitar su compromiso con la agenda de integridad y su eficaz comunicación a la organización.

2.2.- Valores y Normas Éticas

El comportamiento ético comienza con actitudes y valores en el vértice de la Administración Tributaria, incluyendo la sustracción a la captura del Estado, el clientelismo, el nepotismo, el soborno y la búsqueda u ofrecimiento de favores.

Cada vez más, las administraciones públicas están recurriendo a las declaraciones de valores para dirigir el ejercicio de las funciones públicas, lo suficientemente flexibles para aplicarse en todos los sectores de política, contextos institucionales y responsabilidades individuales. Los **códigos de ética** son actualmente cada vez más comunes en todo el mundo y todos los funcionarios públicos están llamados y obligados a comprometerse con ellos. **Tales códigos de ética** a veces son supervisados por organismos de control independientes, lo que permite que sean revisados de forma ocasional para garantizar su validez y para conocer la forma en que se aplican en los diferentes aspectos de la vida pública para fines operativos. El Marco de Referencia de Código Ético del CIAT y su guía de auto evaluación no han sido desplegados con suficiente empeño por los países con algunas excepciones, a pesar de ser un elemento de referencia básico para orientar buenas prácticas.

El código de conducta es un elemento de referencia muy importante del que disponen las organizaciones para establecer esta política y orientar las buenas prácticas y para prevenir, detectar y erradicar irregularidades.

Pero tampoco, por sí sólo, el código es suficiente. Las organizaciones necesitan asegurar, en la medida de lo posible, en todo caso, que el código sea conocido, comprendido y cumplido por los empleados y que se está aplicando el principio de debida diligencia para prevenir, detectar y erradicar irregularidades.

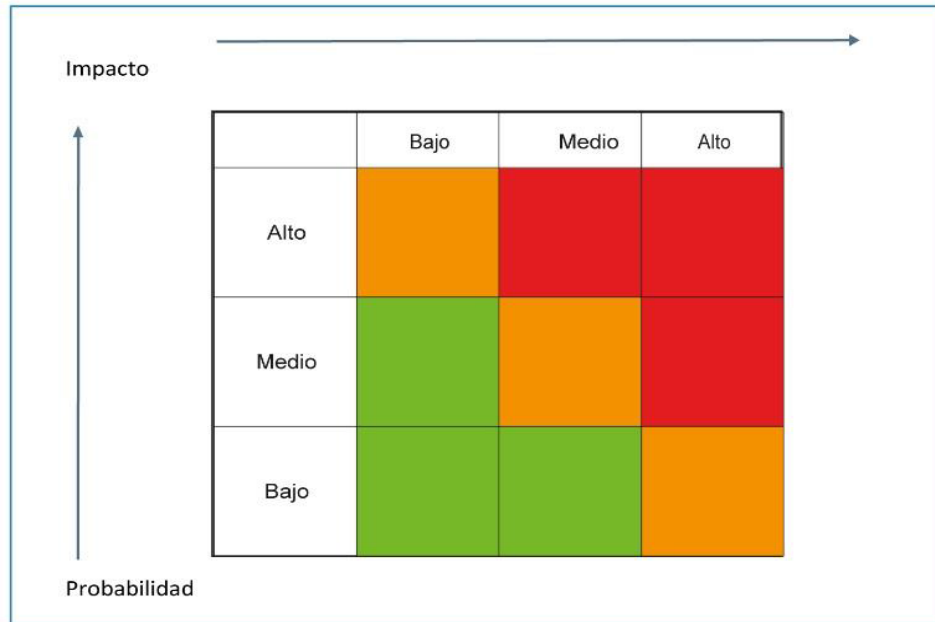
2.3.- Estrategias Centradas en los Riesgos

Las estrategias de actuación deben basarse en una **evaluación del riesgo** donde se concentran los problemas de integridad o de corrupción, buscar sus causas raíz, teniendo también en cuenta la capacidad de cambio de las organizaciones.

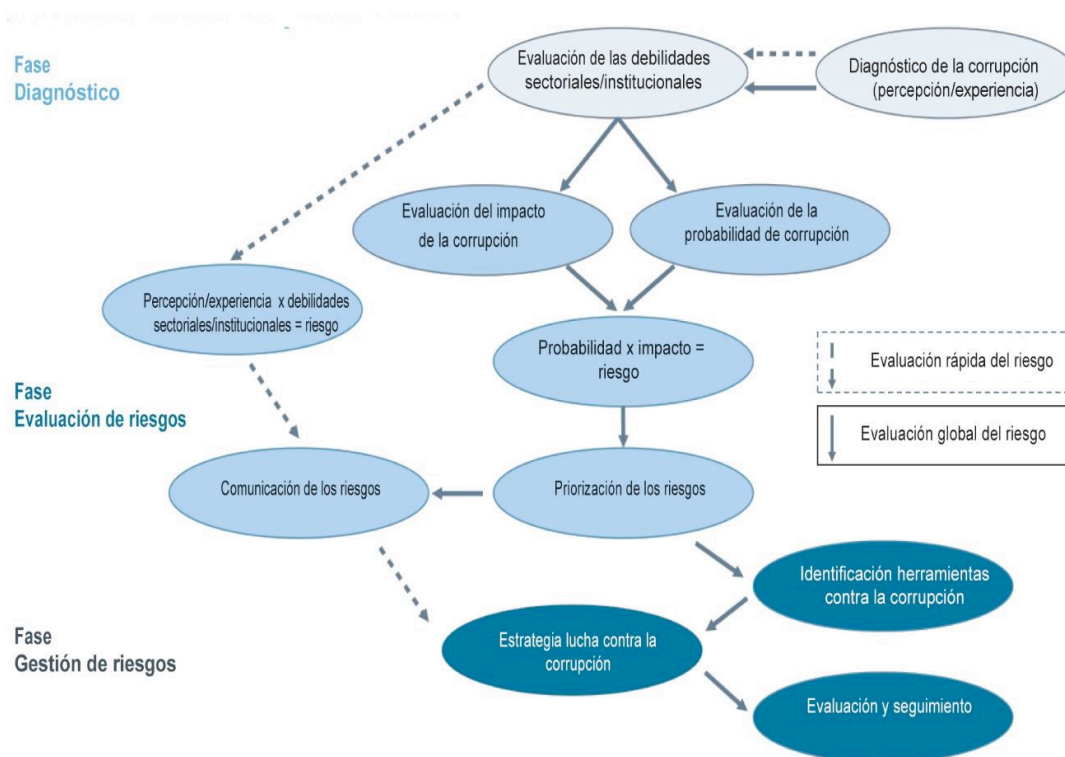
Una de las herramientas normales de evaluación de riesgos es el **mapa de riesgo**. Éste puede adoptar varias formas, pero el objetivo subyacente es siempre el mismo, esto es, identificar los mayores riesgos de conductas impropias y de corrupción. La técnica básica resulta familiar a cualquier auditor interno o externo, y a los responsables de Compliance, ya que se encuentra en modelos como COSO III, las normas ISO 31.000, INTOSAI y otros múltiples referentes. Se evalúa tanto la probabilidad de ocurrencia como el impacto una vez acontecido, también la velocidad y el grado de permanencia de las conductas en una escala ascendente (normalmente baja, media, alta y hasta muy alta).

Ya sea sectorial o institucional, el análisis se puede convertir en un "mapa de calor" para un mayor impacto visual. A cada fuente de riesgo de corrupción se le asigna la casilla correspondiente (por ejemplo, baja probabilidad, de alto impacto). Las casillas sombreadas en rojo representan el mayor riesgo y por lo tanto la máxima prioridad para adoptar medidas en la estrategia o programa. Las que están en amarillo representan un riesgo moderado y por lo tanto una prioridad más baja. Las casillas sombreadas en verde generalmente no son prioritarias para la acción. No obstante, la evaluación de riesgos es un proceso dinámico. Debe revisarse periódicamente, ya que las circunstancias pueden cambiar.

MAPA DE CALOR



Transparencia Internacional (TI) siguiendo estos principios ha presentado tres fases para la elaboración de una matriz de riesgo para poder formular una estrategia de lucha contra la corrupción y las conductas impropias que, en todo caso necesita ser objeto de seguimiento y evaluación. Se trata de la fase de diagnóstico, la fase de evaluación de riesgos y la fase de gestión de riesgos.



Pero en última instancia, incluso las estrategias mejor diseñadas sobre la base más sólida de evidencias y con la evaluación de riesgos más completa, son sólo ejercicios en papel, a menos que vayan acompañadas de planes de acción sólidos seguidos de una implementación real. Es decir, de una política de integridad práctica, así como de seguimiento y control continuo.

La aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO III) dentro de, Componente Evaluación de Riesgos dedica CUATRO PRINCIPIOS (los números 6, 7, 8 y 9) a este componente:

- El principio **seis** exige definir los objetivos de las organizaciones con suficiente claridad, para poder identificar y evaluar los riesgos relacionados. Tanto los objetivos como los niveles de tolerancia deben estar alineados con la misión visión, estrategia y planes operativos. Los cambios del entorno deben analizarse con cierta continuidad y los Planes de Contingencia deben ser operativos y eficaces.
- El principio **siete** señala que se identificarán y evaluarán los riesgos que amenazan a todos los objetivos y se elaborará un Mapa de Riesgos acorde con la estrategia de la organización.
- El principio **ocho** vincula que entre los riesgos que deben gestionarse, se encuentran los que incrementan los diferentes tipos de fraude. Se someten asimismo a evaluación la eficacia de las políticas antifraude.
- El principio **nueve** se preocupa de los cambios tanto del entorno, como en los procedimientos para detectar nuevos riesgos vinculados a la gestión.

La Guía práctica TADAT, herramienta para una evaluación de diagnóstico de la Administración Tributaria, señala que las Administraciones Tributarias enfrenten numerosos riesgos que tienen el potencial de afectar adversamente los ingresos y/o las operaciones. Señala como Riesgos de Cumplimiento los que pueden generar pérdida de ingresos por incumplimiento de los contribuyentes de la inscripción en el registro o censo la no presentación de las declaraciones, la falta de pago de impuestos, o la exactitud de la declaración. Tan solo cuando nombra algunos Riesgos Institucionales se refiere parcialmente a acontecimientos extraordinarios como catástrofes naturales, falla de los sistemas informáticos y algunos referidos a conductas: sabotajes, destrucción de activos, huelgas, fugas de información “que da lugar a pérdida de la confianza ciudadana en la Administración Tributaria”. No obstante, al señalar criterios positivos de gestión adecuados a la Administración Tributaria, induce a buenas prácticas. La guía, no obstante, no se refiere a temas de conducta, equidad en la aplicación de los impuestos, ni fenómenos de corrupción, infraestructura ética, o fraudes, todos ellos esenciales para el buen gobierno. No obstante, este factor no puede separarse del diagnóstico de las Administraciones Tributarias.

¿Qué otros elementos necesitamos, para afirmar que hacemos lo posible para incentivar las buenas prácticas y prevenir, detectar y erradicar irregularidades y corrupción?

A continuación nos referiremos a algunas acciones básicas adicionales de forma más detenida.

3.- Leyes y Reglamentos

Los principios éticos están normalmente incorporados en los fundamentos legales de los países, que prohíben el soborno y otras formas de corrupción interna mediante la adopción de leyes y reglamentos. Suelen reconocer que la corrupción es un delito grave que a menudo tiene implicaciones a través de las fronteras. El soborno y otras formas de corrupción, pueden afectar a la libre competencia y a los flujos de inversión. Las organizaciones multilaterales, en particular, el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la OCDE, han desempeñado un papel catalizador en las últimas décadas estableciendo **convenios y principios internacionales** susceptibles de ser adoptados por sus miembros.

Cada sistema nacional es específico según las tradiciones y estructuras jurídicas del país, pero la mayoría de los Estados tienen un derecho penal que se alinea con la Convención de la ONU contra la Corrupción y con las normas del Consejo de Europa. Algunos Estados miembros reconocen que tienen la obligación de **prohibir el soborno tanto en el ámbito nacional como en el extranjero**. Esto requiere no sólo una legislación adecuada, sino, sobre todo, una aplicación rigurosa de cara a su persecución y sanción. Otras previsiones legales pertinentes incluyen leyes para **proteger a los denunciantes**.

Algunos Estados también han legislado para regular los **conflictos de interés** en la toma de decisiones y la asignación de los fondos públicos, incluyendo la contratación pública y los Fondos y Subvenciones.

El Consejo de Europa ha definido el conflicto de intereses como una situación "en la que el funcionario público tiene un interés privado, que puede influir o parecer que influye en el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones oficiales". Por interés privado se entiende "cualquier ventaja para sí mismo, su familia, parientes cercanos, amigos y personas u organizaciones con las que él o ella tiene o ha tenido negocios o relaciones políticas". Incluye también cualquier responsabilidad, ya sea contable o civil, relacionada con ello.

Los conflictos pueden adoptar muchas formas, incluyendo a los funcionarios o a sus familiares que tengan intereses comerciales externos, tales como una participación en una empresa solicitante o concursante para financiación o la expectativa de un futuro empleo por parte de un beneficiario de contratos públicos. El movimiento de personas entre los sectores público y privado nunca podrá ser ilegal y es necesario para la flexibilidad de una economía. Hay ventajas para ambos sectores por la transferencia de conocimientos técnicos, pero también riesgos por la divulgación de información privilegiada cuando los funcionarios públicos, ya sean políticos o profesionales, se

incorporan a empresas privadas dentro de su antigua esfera de responsabilidad. Parte de la solución puede ser la existencia de cláusulas restrictivas o periodos de abstención en los nombramientos y las condiciones laborales de los funcionarios, tendentes a ralentizar la "puerta giratoria" de los funcionarios que se desplazan entre los sectores público y privado en campos relacionados.

4.- Crear Confianza Pública mediante la Transparencia y en las Relaciones con los Contribuyentes

El contribuyente, sea persona física o jurídica y los ciudadanos en general, son los destinatarios de los servicios públicos prestados por la Administración Tributaria.

La principal obligación que se exige tanto a los ciudadanos como a las entidades jurídicas es la contribución mediante el pago de impuestos al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica y con sujeción a aquellos principios legales cuyo aseguramiento corresponde a la Administración Tributaria.

En correlación con estas obligaciones, los contribuyentes y responsables de obligaciones tributarias, tienen toda una serie de derechos en sus relaciones con la administración, que pueden verse socavados si existe un funcionamiento anormal en los servicios prestados por la Administración Tributaria, y muy especialmente cuando hace su aparición el fenómeno de la corrupción, que afecta a los ingresos necesarios para financiar las políticas públicas y también a la confianza ciudadana y a la predisposición al pago voluntario de sus obligaciones tributarias.

Ante estas situaciones de pérdida de confianza la Administración Tributaria tiene que responder facilitando al ciudadano el cumplimiento formal y material de sus obligaciones, informando adecuadamente del destino en términos de servicios públicos del pago de sus impuestos, y haciendo lo más clara y precisa posible la aplicación de las normas tributarias, para de esta manera evitar que la aplicación de las normas (con el cierto margen existente de discrecionalidad en su interpretación), pueda dar cobertura a actuaciones irregulares de distinta magnitud y gravedad.

Desde esta perspectiva, se citan a continuación un conjunto de acciones desarrolladas en la Agencia Tributaria de España y que junto a la experiencia de otros países del CIAT, pueden plantearse como buenas prácticas e incorporarse a una guía de integridad.

4.1.- Opinión y Percepción Ciudadana

Al ser los ciudadanos los principales destinatarios de los servicios que presta la Agencia Tributaria, la opinión y percepción de los mismos es de la mayor relevancia tanto para la mejora continua en su prestación, como para mejorar su nivel de satisfacción.

También lo es, cuidar una relación continua de comunicación y transparencia con los creadores de opinión, escuchando de manera activa sus propuestas.

Para que dichas percepciones y opiniones puedan ser conocidas por la administración, es necesario articular medios que permitan a través de diversos análisis, estadísticas,

estudios y foros, conocer en qué medida el contribuyente percibe el nivel de calidad y eficacia con que se están prestando los servicios tributarios.

Barómetros fiscales y sondeos de opinión

El Instituto de Estudios Fiscales elabora anualmente un estudio denominado “opiniones y actitudes fiscales de los españoles”. El estudio se basa en una encuesta anual a una muestra aleatoria nacional de 1.500 contribuyentes distribuidos en cinco segmentos (empresarios, agricultores, profesionales, asalariados e inactivos).

Este estudio analiza la evolución de determinadas variables que configuran el núcleo básico de las ideas fiscales de la población española. Una de estas variables es la imagen corporativa que ofrece la Hacienda Pública a los ciudadanos así como su nivel de transparencia.

Adicionalmente se han efectuado seguimientos respecto de los creadores de opinión y la presencia e imagen en los medios, de la Agencia Tributaria, como fuente de conocimiento y mejora.

El Centro de Investigaciones Sociológicas realiza anualmente un estudio demoscópico denominado “*Opinión Pública y Política Fiscal*”, y contiene algunas preguntas relacionadas con la actividad de la Agencia Tributaria. Este estudio se confecciona sobre una muestra de 2.500 entrevistas a nivel nacional.

Por su parte, la Agencia Tributaria desde su página web sondea la opinión de quienes han utilizado el servicio de presentación telemática de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

4.2.- El Consejo para la Defensa del Contribuyente

El Consejo para la Defensa del Contribuyente (CDC) es un órgano colegiado que actúa como garante de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones tributarias desde hace más de veinte años.

Nos encontramos ante un órgano de la Administración del Estado integrado orgánicamente en el Ministerio de Hacienda y Función Pública, con funciones de garante de los derechos del contribuyente, pero también consultivas y asesoras, y al que se le reconoce expresamente independencia en el ejercicio de sus funciones. Dicha independencia se trata de garantizar a través de una representación paritaria en el

mismo de miembros de la Administración Tributaria y de representantes de sectores profesionales del mundo tributario y académico.

Toda la logística y apoyo para su adecuado funcionamiento lo presta la Agencia Tributaria a través del Servicio de Auditoría Interna y, en concreto, mediante una unidad operativa que, si bien integrada orgánicamente en el servicio de Auditoría Interna, depende funcionalmente de la Presidencia del Consejo.

Con relación a la normativa, el CDC efectúa propuestas que responden, exclusivamente, a problemas de fondo relacionados con insuficiencias o defectos detectados con cierta reiteración a través de quejas presentadas y se puede incluir así mismo propuestas de revocación de actos.

4.3.- Cartas de Servicios

Las Cartas de Servicios, dentro de los modelos de Excelencia, y los Programas de Calidad, son documentos de comunicación e información al ciudadano acerca del catálogo de servicios que presta la organización y los derechos que le asisten.

Muchas administraciones tributarias cuentan con este instrumento que, si no se burocratiza, permite una comunicación con los distintos tipos de contribuyente y una plataforma de mejora continua de gran interés si se integra con redes y foros informáticos.

4.4.- Servicios al Contribuyente

Programas de información y asistencia tributaria

Con el fin de favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y también de las tareas de control tributario, las administraciones tributarias despliegan un amplio conjunto de servicios de información y ayuda al contribuyente, muchos de ellos por internet, a través (en el caso de España) del portal web de la Agencia tributaria y su sede electrónica.

Dentro de estos servicios se incluyen aquellos que permiten poner a disposición de los ciudadanos a través del Programa “Informa” una base de datos que contiene, en formato pregunta – respuesta, los principales criterios de aplicación de la normativa tributaria.

Otro de los programas específicos de asistencia y prestación de servicios y que afecta a la inmensa mayoría de contribuyentes personas físicas, es la renta Web, que permite

añadir a la declaración de renta confeccionada a partir de los datos disponibles en la agencia tributaria, cualquier dato o renta, o efectuar modificaciones en los existentes. Este programa también permite un seguimiento de los trámites de su devolución.

El registro electrónico permite al ciudadano la presentación de documentación sin necesidad de desplazamiento a oficinas.

La presentación telemática de declaraciones y las notificaciones electrónicas constituyen otras de las líneas de avance en la prestación de servicios electrónicos.

Recientemente, se ha iniciado para grandes empresas el sistema de Suministro Inmediato de Información (SII) para la gestión del IVA.

Programa de educación cívico – tributaria

En colaboración con la comunidad educativa, se realizan diversas actuaciones dirigidas a niños y adolescentes para fomentar una conciencia fiscal en los futuros contribuyentes de modo que asimilen la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza una sociedad democrática.

Campañas institucionales

Se efectúan campañas de sensibilización contra el fraude que pretenden concienciar al ciudadano para el correcto cumplimiento de sus obligaciones, promoviendo la responsabilidad cívica, destacando la relación existente entre los ingresos recibidos por los impuestos y el gasto público.

Transparencia

La Ley de Transparencia, ha supuesto una ampliación y refuerzo de las obligaciones de publicidad activa. En concreto, ha implantado la obligatoriedad de la publicación de la información relativa a las funciones que desarrollan los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evolución de su grado de cumplimiento.

En cumplimiento de lo previsto en la ley, se ha creado la unidad gestora del derecho de acceso a la información pública, que es la responsable de dar trámite y resolución a las solicitudes de información que se presenten por los ciudadanos.

El Servicio de Auditoría Interna de a AEAT es el responsable de presentar Informes de Evaluación sobre el contenido de la información que presenta la Agencia Tributaria Española.

4.5.- Alianzas con los Sectores Público y Privado como Grupos de Interes en la Promoción de la Integridad en las Administraciones Tributarias (Visión de la O.M.A)

La Organización Mundial de Aduanas aprobó en junio de 2008 un documento que establecía las líneas estratégicas de actuación de las organizaciones aduaneras con el fin de adaptarlas a las demandas del comercio exterior y de la efectiva seguridad y control en el siglo XXI.

Este documento identifica diez puntos clave dirigidos a asegurar la eficacia y eficiencia de las aduanas. Uno de ellos, es la integridad, que se define como un concepto que trasciende el mero abuso de poder y corrupción al incluir estándares en la prestación de servicios públicos, derechos de los contribuyentes y cumplimiento tanto de sus expectativas como las de los grupos de interés.

El punto número diez de la estrategia de integridad alude a las “relaciones con el sector privado”, con una referencia explícita a la revisión de la declaración de Arusha en los siguientes términos:

“Las organizaciones tributarias deben fomentar una relación con el sector privado de carácter abierto, transparente y productivo. Las asociaciones de contribuyentes y empresas deberían ser animados a asumir un nivel apropiado de responsabilidad y transparencia de cara a la identificación de problemas de corrupción y la adopción de soluciones prácticas. El establecimiento de acuerdos con empresas y organizaciones representativas de intereses del sector privado y con la sociedad civil, resultan muy eficaces en la práctica.

Por otra parte, el establecimiento de códigos de conducta en el sector privado, que señalen claramente los estándares de un ejercicio profesional correcto, pueden ser también de mucha utilidad.

Las sanciones asociadas a comportamientos corruptos, han de definirse de tal forma que sean suficientes para frenar conductas corruptas.

En consecuencia, consideran que hay que reivindicar y defender también “acciones colectivas” con el sector privado como fórmula eficaz y diferenciada en la lucha contra la corrupción.

“Una mayor información puede encontrarse en <https://www.baselgovernance.org/theme/icca>”

Aunque las acciones colectivas ofrecen muchas ventajas en la lucha contra la corrupción, lo cierto es que pueden también entrar en colisión y encontrarse con

obstáculos a los que conviene anticiparse para asegurar de esta forma mejores resultados.

Los obstáculos más importantes, pueden referirse según la OMA a:

- a) Voluntad política.- La ausencia de voluntad política a los más altos niveles, puede entre otras razones deberse al hecho de que las instituciones públicas puedan ser reacias a asumir este tipo de responsabilidades ante la sociedad civil, y en consecuencia perder interés en formar parte de éstas acciones por temor a generar una cierta inestabilidad.
- b) Coste en medios.- Frecuentemente, estas iniciativas pueden implicar inversiones en medios materiales, recursos financieros y tiempo.
- c) La oportunidad del momento para llevar a cabo estas acciones es un factor a tener en cuenta, ya que si no se hace en el momento oportuno, sus posibilidades y beneficios pueden verse limitados.
- d) Elección equivocada de los grupos de interés llamados a formar parte de estas acciones (aparentemente podían estar interesados, pero realmente no lo están, o por el contrario, se elige como partners aquellos que no tienen un interés real).

En cualquier caso, con obstáculos o sin ellos, las ventajas de las acciones colectivas residen en que permiten reunir a varias partes interesadas, sentarlas a negociar y poner de manifiesto muchos aspectos comunes que favorezcan la comunicación y la generación de confianza.

Catálogo de Buenas Prácticas. *(Susceptible de un desarrollo más amplio en lo que a la Agencia Tributaria se refiere)*

Se describen a continuación, una serie de ejemplos de acciones colectivas, que podrían ser consideradas buenas prácticas en la materia. Se distinguen las buenas prácticas citadas en el comité de ética de la OMA, y las de la Agencia Tributaria de España.

(En este punto habría que añadir experiencias y buenas prácticas en otras administraciones tributarias)

➤ **Comité de Ética de la WCO**

- En el año 2007, el Gobierno de Camerún estableció el proyecto CHOC (Change Habits-Oppose Corruption) como asociación de donantes dirigido a reforzar el buen gobierno.

La decisión política para lanzar este proyecto surgió, de una parte en respuesta a las múltiples oportunidades de mejora de la gobernanza en Camerún, y de otra, de la voluntad gubernamental de luchar contra la corrupción.

El proyecto en cuestión, forma parte de un programa gubernamental que tiene por objeto conseguir una significativa reducción de la corrupción, aunque no se refiere expresamente a la Administración Tributaria.

En la primera parte de la aplicación de este proyecto se obtuvo apoyo financiero y técnico para el diseño de una estrategia y legislación relativa a la lucha contra la corrupción, que fue dada a conocer a diferentes asociaciones en la sociedad civil.

Gracias a esta estrategia, Camerún tiene ahora una estrategia y un marco legal coherente y apropiado para combatir la corrupción.

La necesidad de reforzar el marco legal para hacer frente a los delitos económicos y financieros ha sido asumida, y gradualmente va tomando consistencia una cooperación entre las instituciones públicas y determinadas asociaciones de la sociedad civil.

(Se puede obtener una mayor información sobre este proyecto en <http://www.cm.undp.org/content/cameroon/fr/home/operations/project.html>).

- Implementación de la “Red Marítima anti-corrupción” (MACM).
MACM es una plataforma que contribuye a eliminar las prácticas de corrupción en la industria marítima. Está constituida por asociaciones de armadores con los principales sectores de la industria marítima, y otras compañías que incluyen a propietarios de la carga y servicios auxiliares. También colaboran en esta acción, la industria marítima y las autoridades tributarias.
Esta acción colectiva brinda a sus asociados la oportunidad de evaluar los desafíos y encontrar soluciones de forma conjunta. Una evaluación de los riesgos centrados en los procedimientos de importación y exportación, sienta las bases para que sean identificadas diferentes soluciones e identificados los miembros capaces de proporcionarlas.
Las acciones a acometer son priorizadas e incorporadas a un plan de acción. Aunque esta iniciativa tuvo en sus inicios el origen en una iniciativa del sector privado, ha involucrado a las Administraciones Tributarias de diferentes países que han manifestado su voluntad de adherirse.
(Información adicional sobre esta iniciativa, puede obtenerse consultando BSR-MACN Impact Report 2016)

➤ **Agencia Tributaria de España**

- Foro de Grandes Empresas y Código de Buenas Prácticas Tributarias.
La Agencia Tributaria ha puesto en marcha nuevas formas de relación cooperativa con las grandes empresas mediante la creación de un foro de

discusión en el que se analizan, mediante reuniones conjuntas o sectoriales, los principales problemas que se plantean en la relación entre las grandes empresas y la Administración Tributaria.

El Foro de Grandes Empresas se constituyó en el año 2010 como un órgano de relación cooperativa entre la Agencia Tributaria y un grupo de 27 grandes empresas española seleccionadas en función de factores tales como volumen de facturación, deuda tributaria ingresada, información suministrada a la Agencia Tributaria, número de trabajadores, sector de actividad y distribución geográfica.

En el seno del Foro se han creado varios grupos de trabajo, uno de ellos dedicado a la elaboración de un *Código de Buenas Prácticas Tributarias*. A este Código se pueden adherir todas las empresas que lo deseen, participen o no en él, así como difundir libremente esta adhesión. Su objetivo consiste en mejorar entre todos (empresas y Administración Tributaria) la aplicación del sistema tributario, y contiene una serie de recomendaciones de buenas prácticas fiscales tanto para las empresas como para la Administración.

Otros grupos de trabajo han tenido por objeto:

- El fomento de la relación cooperativa, que ha finalizado con las propuestas para el reforzamiento de las buenas prácticas de transparencia fiscal empresarial de las empresas adheridas al Código de Buenas Prácticas Tributarias.
- Análisis y racionalización de cargas fiscales indirectas.
- Análisis de precios de transferencia.
- Análisis de la normativa tributaria y reducción de la conflictividad.
- Suministro Inmediato de Información.

Tanto empresas como Administración asumen como un objetivo fundamental en sus relaciones evitar los conflictos en la aplicación de las normas tributarias y, por tanto, evitar los elevados costes que de la resolución de dichos conflictos se derivan para ambas partes. Para las empresas, el Código supone un escenario de mayor seguridad en materia tributaria que facilita la toma de decisiones empresariales; para la Agencia Tributaria, un incremento de la eficacia y eficiencia del control tributario.

El Foro ha contribuido a la difusión de estos criterios, que aunque no tienen un carácter vinculante, ha sido asumido como compromiso.

- Colaboración con Intermediarios Fiscales

Los intermediarios fiscales, en cuanto representantes de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración Tributaria, colaboran con la Agencia Tributaria en la gestión de los tributos, ya que facilitan a los contribuyentes

el conocimiento y comprensión de sus obligaciones fiscales y les ayudan a cumplirlas.

Esta colaboración ha venido instrumentándose por medio de la presentación telemática de declaraciones y otros documentos tributarios en representación de terceros mediante convenios de colaboración suscritos tanto con otras Administraciones Públicas, con entidades privadas y con instituciones y organizaciones representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales y profesionales.

A la vista del importante papel desempeñado por los profesionales tributarios como colaboradores sociales en la presentación telemática y en declaraciones y otros documentos tributarios, la Agencia Tributaria consideró conveniente establecer un marco de relación con estos intermediarios fiscales. Para ello, se ha puesto en funcionamiento el Foro de Asociaciones y Colegios de Profesionales Tributarios como órgano de relación cooperativa basada en la transparencia y la confianza mutua, que redundará en última instancia en beneficio del contribuyente, reduciendo la relación directa con los funcionarios, al tiempo que se facilita el cumplimiento voluntario de sus obligaciones.

- Colaboración con los órganos jurisdiccionales

La Agencia Tributaria desarrolla el deber de colaboración con los órganos jurisdiccionales, a través de diversas funciones, entre las que destacan el auxilio judicial y el peritaje en procesos de delito contra la Hacienda Pública, el suministro de información tributaria, telemática e individualizada, a los órganos jurisdiccionales y al Ministerio Fiscal y el ejercicio de la función de policía judicial por los funcionarios de Vigilancia Aduanera.

En este sentido, la colaboración se instrumenta, básicamente, a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada y la colaboración Judicial en el ámbito de delitos contra la Hacienda Pública.

También en relación con el Suministro de Información mediante Convenios de colaboración, la Agencia Tributaria tiene establecido un Convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, y el Ministerio de Justicia, por medio del cual se permite a los órganos jurisdiccionales acceder directamente a las bases de datos de la Agencia Tributaria, mediante conexión telemática a través del Punto Neutro Judicial que gestiona el CGPJ en el marco definido por la Agencia.

Para aquellos supuestos no incluidos en el acuerdo, se tramitan solicitudes individuales de información.

Otros ámbitos de colaboración dentro del marco público:

- intercambios recíprocos de información con trascendencia tributaria y cooperación general para aumentar la eficacia en la gestión, la mejora de la asistencia a los contribuyentes reduciendo las cargas administrativas, y la intensificación de la lucha contra el fraude, que se efectúa con las administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas.
- Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea para intercambiar información en relación con los programas de Operador Económico Autorizado y Agente Acreditado y Expedidor Conocido.
- Convenio de colaboración entre la Agencia Tributaria y el Consejo General del Notariado para concretar el suministro periódico de información y recibir información específica para el ejercicio de las funciones tributarias.
- Convenio con los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria para fomentar la participación de los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria en los procedimientos de enajenación forzosa de la Agencia Tributaria a través de internet.

5.- Promover la Integridad y Reducir el Alcance de la Corrupción

5.1.- Institucionalidad y Calidad Democrática

De la misma manera que existe una correlación entre las economías de alto rendimiento o productividad y la baja corrupción denunciada, el hecho de que los funcionarios actúen por el interés de sus organizaciones es el fundamento de las instituciones que funcionan bien. En el libro “pensar institucionalmente”. Hugh Hecló aprecia el papel esencial de las instituciones en las sociedades democráticas. Así como pone en evidencia que la instrumentalización que de ellas hacen aquellos que deben representarlas o gestionarlas son el origen, en parte, de la desconfianza que se puede extender en la ciudadanía. Por sí mismo, esto debería ser un incentivo suficiente para que las autoridades públicas promovieran la infraestructura ética y la integridad en su actividad. Al mismo tiempo, también se reconoce que es mejor frenar el cáncer de la corrupción antes de que se instale, que intentar detener su propagación, lo que sitúa a la prevención en la más alta prioridad dentro de las posibles medidas contra la corrupción. Esto pone de relieve el delicado equilibrio que debe alcanzarse, destacando la importancia de la ética al mismo tiempo que se envía el mensaje de que no se tolerará la corrupción. Las autoridades públicas deben avanzar cuidadosamente en la introducción de medidas contra la corrupción, ya que la sospecha implícita puede crear un clima tóxico, socavando las relaciones, el desempeño individual y la productividad general. Si bien un objetivo general no puede ser otro que lograr que las empresas y los ciudadanos puedan confiar en los servicios públicos, esta confianza también debe construirse dentro de la propia administración. Y esta confianza en el marco de la Administración Tributaria se torna en más fundamental si cabe, al ser un factor clave al actuar en uno de los campos de la Administración Tributaria en que con mayor nitidez es posible detectar los conflictos y contradicciones sociales. La Administración Tributaria aparece así como un área muy sensible de conflicto social y por idénticas razones como campo estratégico de búsqueda de consenso y legitimidad social en democracia.

La Administración Tributaria ejerce, por tanto, en un campo de acción esencialmente complejo tanto en relación con el contribuyente individual como en el contexto de las relaciones sociales.

5.2.- Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Tributarias

Los empleados públicos están sujetos a una relación estatutaria con la Administración que se concreta en un catálogo de derechos y obligaciones de obligado cumplimiento para ambas partes.

Las normas de actuación de los empleados públicos señalan los límites de lo correcto o incorrecto. Pero además de estos límites, la Administración puede, por razones reputacionales o de imagen, señalar pautas de actuación o comportamiento que, sin tener un carácter obligatorio, son deseables para reforzar la visión de la organización frente al ciudadano, y la sociedad.

En la medida en que los empleados públicos actúen por el mejor interés de sus organizaciones, se alcanzarán mayores y mejores cotas de integridad.

La adecuada combinación y equilibrio entre las medidas de control y sancionadores, a fin de evitar incumplimientos y desviaciones respecto de los patrones de conducta establecidos, a la vez que se genera una cultura corporativa con sentido de pertenencia, de sus empleados.

Constituye un factor esencial para reforzar la integridad de las organizaciones. Pero también las condiciones de empleo tienen una gran incidencia en el contexto del comportamiento ético y contra la corrupción. Los salarios bajos, los contratos inestables, la politización y la falta de profesionalidad contribuyen todas a un ambiente que puede favorecer la búsqueda de fines egoístas y los conflictos de interés.

Si se da por supuesto unas condiciones de empleo justas, las acciones que debe adoptar la Administración consisten en asegurar que la política de gestión de los recursos humanos integra los valores éticos en las políticas de personal y proporciona claridad, especialmente para aquellos puestos de mayor riesgo.

La Administración debe, en este sentido identificar y ser consciente de las distintas fuentes y riesgos de corrupción, adaptando sus políticas a estas circunstancias.

Entre los posibles aspectos que pueden ser objeto de desarrollo bajo esta perspectiva, se pueden mencionar los siguientes:

- Selección de personal basada en los principios de mérito y capacidad.
- Catálogo de puestos de trabajo que identifique las características, responsabilidades, y competencias.
- Una carrera profesional y administrativa congruente con el nivel de responsabilidad, formación, méritos y trayectoria profesional.
- Valorar aspectos de comportamiento ético para el desempeño de determinados puestos de trabajo.
- Evaluaciones de desempeño que tengan en cuenta no sólo factores técnicos y de equipo, sino también los antecedentes frente a las normas éticas.

- Gestión continua del desarrollo profesional y de la carrera que premie la ética, incluyendo mejoras en los sistemas para prevenir y controlar la corrupción.
- Restricciones a las actividades secundarias y a los intereses externos del personal y a la acumulación de diferentes puestos que puedan presentar conflictos de intereses.
- Cláusulas restrictivas en los nombramientos o contratos atinentes a futuros trabajos en el sector privado en los campos relacionados donde podrían tener ventajas por información pública privilegiada para obtener beneficios personales.
- Políticas disciplinarias eficaces, en caso de malas prácticas.
- Procesos de Formación y Talleres de trabajo adecuados.

En las estrategias para combatir la corrupción, es necesario identificar **las fuentes y los riesgos** posibles de corrupción antes de ensamblar un paquete de medidas de gestión de recursos humanos. También ordenar las causas-raíz de los comportamientos más indeseados.

Por un lado, los funcionarios deben sentirse capaces de hablar libremente y de plantear los problemas cuando surjan pero, por el otro, las administraciones tributarias deben construir su espíritu de equipo y su cultura corporativa. Los funcionarios también se enfrentan a conflictos éticos y ambigüedades, en torno a la lealtad respecto a los colegas, la organización, las políticas, los contribuyentes y la comunicación, que pueden abordarse mediante la **formación en ética y resolución de conflictos**, a través de los Comités de Ética y los Talleres. Una forma específica que es muy útil en las áreas donde el riesgo de corrupción es alto consiste en una formación por la que los funcionarios son capacitados y se analizan las respuestas a casos prácticos. Como técnica de aprendizajes se sugieren pequeños grupos de discusión eficaces junto con una amplia colección de escenarios problemáticos, bien entendido que la selección debe adaptarse a audiencias específicas. Dependiendo de los resultados del análisis de riesgos, las instituciones podrían personalizar sus programas de formación, desarrollando módulos para las entidades o unidades de más alto riesgo (como compras, contratación, o el personal de contacto) o para ciertos puestos (por ejemplo, directivos y supervisores). También podría considerarse declaraciones explícitas de cumplimiento de normas y comportamientos adecuados en personal directivo o por parte de los empleados de nuevo ingreso.

5.3.- Declaración de Intereses de los Funcionarios Públicos

Como medida preventiva, algunas instituciones públicas obligan a los funcionarios públicos a presentar una declaración firmada de sus ingresos, bienes e intereses

empresariales. Esta medida puede aplicarse a aquellos que ocupen puestos directivos o sensibles y de alto riesgo, tales como los que gestionan las licitaciones públicas y la adjudicación de contratos.

El interés público en poder acceder a los datos de los funcionarios debe equilibrarse con su derecho a la privacidad y a la seguridad personal. Por lo tanto, esta práctica merece un enfoque muy selectivo.

6.- Responsabilidades, Procesos y Controles

6.1.- Cambios en la Gestión de los Procesos

En ocasiones se precisará cambiar la gestión del propio proceso administrativo, las aplicaciones informáticas, o la forma en que la administración presta los servicios, para que exista menos oportunidades para involucrarse en la conducta deshonesto o la corrupción. El cambio de reglas, así como el contrapeso con decisiones distintas puede minimizar la discrecionalidad, a través de la regulación de procedimientos y procesos, la introducción de controles y la actuación de un Servicio de Auditoría Interna eficaz.

6.2.- Detectar Irregularidades y Gestionar las Denuncias

Siendo realistas, las conductas irregulares y la corrupción nunca será totalmente erradicada, ni siquiera por los mejores sistemas de prevención. Las estrategias integrales pueden tener éxito en el desmantelamiento de corrupción sistémica pero siempre habrá incidentes de mala conducta que atenten contra la buena gobernanza. Esto conlleva la necesidad de un marco normativo y de información, incluyendo sistemas de detección y persecución intachables, de acuerdo con las normas. Cuando la actividad ilegal o antiética escapa del alcance de la auditoría y los controles internos, la denuncia de irregularidades ha demostrado ser la forma más eficaz de desenmascarar las malas prácticas y, según algunos investigadores, es causante de casi la mitad de la detección de fraudes en el sector público. Como la protección de los denunciantes sigue siendo relativamente débil y el propio acto de denunciar aún no ha calado plenamente en la cultura administrativa como contribución a una mejor gobernanza, todavía tiene que desarrollar todo su potencial. Los Servicios de Auditoría Interna deben desplegar en todo caso, las competencias que les atribuye las normativas correspondientes de la Administración Tributaria.

Un denunciante es alguien que informa o hace pública información sobre una amenaza o daño para el interés público. En el contexto de la buena gobernanza, un funcionario de la Administración Tributaria podría desvelar una actividad ilegal o antiética informando internamente en la organización (por ejemplo, a un directivo de línea o a un auditor interno) o externamente a un tercero como un fiscal o juez. También cualquier ciudadano contribuyente puede dirigirse a la Administración Tributaria a través de denuncias de acuerdo con la normativa de cada país.

Hay muchos ejemplos, según la Unión Europea, de que la denuncia de irregularidades podría haber jugado un papel vital para evitar daños potenciales, antes de que se produzca un daño más serio. La experiencia sobre los casos de denuncia muestra que en ocasiones los denunciantes pueden sufrir represalias. Estas consecuencias

comprenden el cese, la degradación, la sanción disciplinaria, el acoso o el vacío por parte de los compañeros o la pérdida de perspectivas de carrera.

Es claramente en interés de la buena gobernanza por la que los funcionarios y ciudadanos deben sentirse seguros para plantear inquietudes de interés público.

Una política de integridad debe alentar al personal de las Administraciones Tributarias para que discuta asuntos abiertamente dentro de sus departamentos y entidades, ya que ello es una salvaguarda contra el comportamiento antiético. Sin embargo, según recomienda la propia Unión Europea, si un funcionario observa una mala práctica grave, puede proteger su propio interés llamando la atención sobre el problema por canales confidenciales, anónima o incluso asegurando su anonimato.

Las denuncias de los ciudadanos podrían ser igualmente anónimas. Y en todos los casos la Administración Tributaria deberá tener órganos de investigación especializados. (Inspectores de Servicios, Auditoría Interna) responsables de proponer a la Dirección, informes confidenciales, que contengan tanto elementos indiciarios como elementos probatorios, que sirvan para los procedimientos disciplinarios adecuados o la denuncia al fiscal necesaria.

6.3.- Investigación y Sanciones

Minimizar las conductas irregulares, implica una percepción, ampliamente compartida, de que las posibilidades de ser descubierto y la probabilidad de ser sancionado por una conducta impropia, son ambas altas. Por otra parte poner el foco en áreas oscuras y diseñar sanciones efectivas es esencial para erradicar la corrupción pero, a menos que se traduzca en acciones, es probable que solo genere cinismo y decepción.

Una vez más, siguiendo la documentación de la Unión Europea, en aras a la máxima disuasión, una alta probabilidad de ser descubierto debe ir acompañada de sanciones efectivas, lo que requiere políticas y procedimientos disciplinarios eficaces dentro de las organizaciones, que conlleven sanciones incluyendo multas, pérdida de empleo, y querellas. La investigación y aplicación de sanciones no sólo sirven para disuadir a otros funcionarios públicos, sino que también ponen de manifiesto a los contribuyentes y ciudadanos, que realmente se exige responsabilidad a los funcionarios por sus acciones u omisiones en materia de conductas irregulares o corruptas.

7.- Algunas Ideas Clave

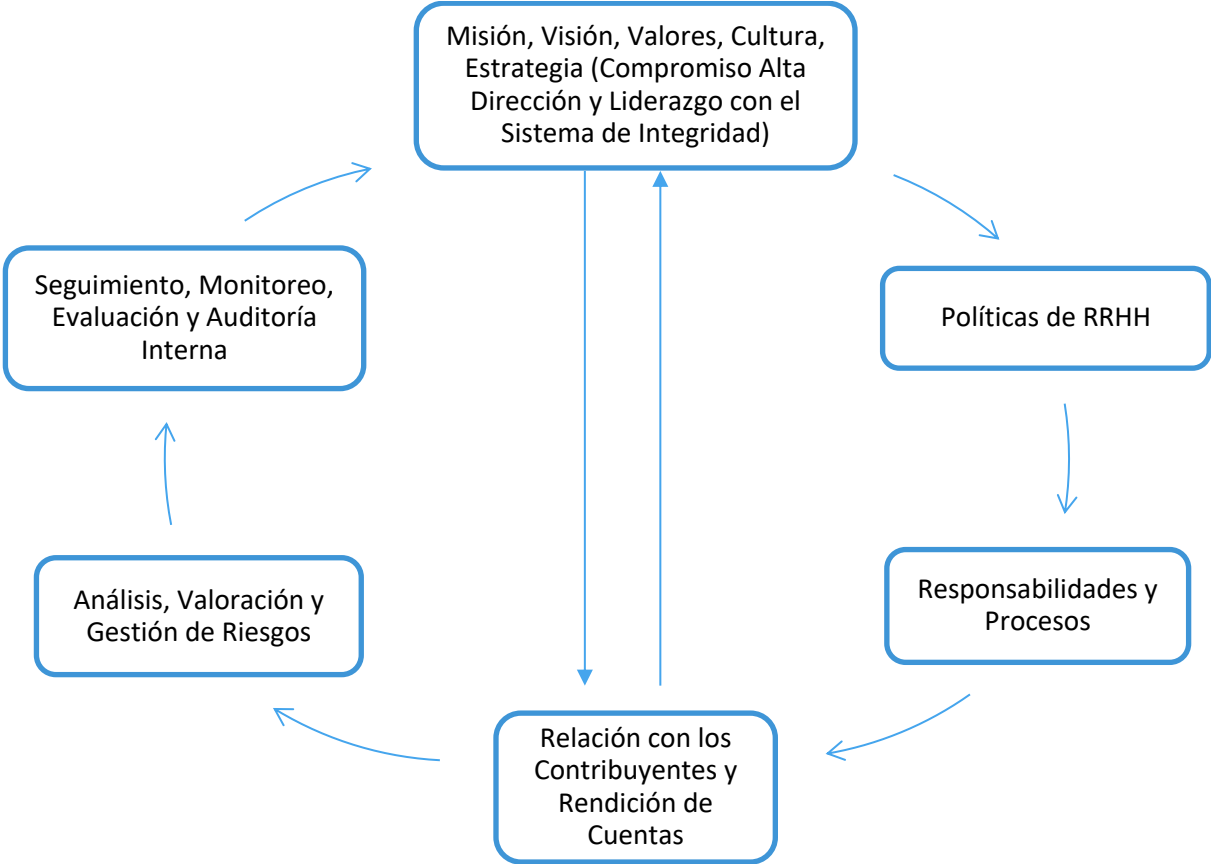
- Es muy necesario acordar y adoptar una normativa y un conjunto de valores declarados (códigos éticos e instrucciones), dentro del marco general de principios y valores del buen gobierno, para orientar el comportamiento y las acciones en el campo de la integridad, que tienen que contar con el compromiso explícito de la Alta Dirección.
- Se precisa elaborar y aplicar políticas y estrategias a medida, diseñadas en torno a las fuentes de riesgo de conductas deshonestas y de corrupción más críticas, identificando las oportunidades potenciales y la ausencia de controles, evaluando la probabilidad y el impacto de que se haga realidad ese riesgo y las causas-raíz que lo produce.
- Asegurar que estas políticas y estrategias sean integrales y constituyan un modelo sistémico, ya que los instrumentos aislados suelen ser ineficaces.
- Adoptar un enfoque equilibrado (fomentar el comportamiento ético, la disuasión y la detección de la corrupción) que cree confianza dentro de la propia Administración Tributaria, así como entre los contribuyentes y ciudadanos.

El objetivo final debe ser alcanzar un punto donde se internalicen los valores, las normas sean explícitas, y el recurso a la aplicación forzosa sea el último resorte. La buena gobernanza es sinónimo de administración ética.

8.- Siete Acciones Básicas para un Programa de Integridad Corporativa

NORMAS Y ESTÁNDARES	RESPONSABILIDADES	INTEGRIDAD	COMUNICAR	MONITORIZAR	ALINEAR	RESPONDER
La organización debe establecer formalmente las conductas esperadas de sus empleados en aquellas cuestiones de ética e integridad que sean relevantes sirviéndose de las normas y estándares CIAT y de los Organismos Internacionales.	La Dirección debe supervisar la efectividad del programa de cumplimiento de la integridad. Las responsabilidades de gestión de los procesos deben efectuarse el seguimiento/La Auditoría Interna asumir su responsabilidad de Control.	Las administraciones tributarias deben evitar asignar posiciones de responsabilidad a personas que hayan incurrido en malas prácticas o en conductas incompatibles con un programa efectivo de cumplimiento y ética.	Comunicar de forma periódica y práctica y formar con el objetivo de asegurar que los empleados conocen y comprenden lo que se espera de ellos.	Evaluación y auditoría periódicas de los elementos implantados en materia de ética y cumplimiento. Evaluación periódica de la efectividad del programa implantado. Definir un sistema confidencial para la notificación de malas prácticas.	Evaluar riesgos y alinear el programa en consecuencia. Establecer incentivos y asegurar la adopción de medidas disciplinarias, desincentivando en caso de incumplimiento.	Una vez detectada una mala práctica, la organización debe hacer lo posible por erradicarla y evitar que se repita en el futuro asegurando que el programa de ética y cumplimiento permanece actualizado.

Anexo 1. Sistema de Integridad Pública Corporativa



Bibliografía básica utilizada

1. Comisión Europea. Calidad de la Administración Pública. Una caja de herramientas para gestores. Guía “Incorporación de prácticas éticas y anticorrupción”. Agencia de Evaluación y Calidad. 2016
2. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. SUBCOMISIÓN DE INTEGRIDAD. 16 Sesión. Enero 2017
3. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.
4. Modelo Código de Conducta del CIAT. 2005
5. Guía de Autoevaluación para las Administraciones Tributarias. 2008
6. Guía práctica de autodiagnóstico y reporting en cumplimiento normativo, buen gobierno corporativo y prevención de la corrupción. Transparency Internacional. España. 2017
7. Control Interno. Marco Integrado. Herramientas Ilustrativas para evaluar la efectividad de un Sistema de Control Interno. Instituto de Auditores Internos (IAI)/PWC. Mayo 2013
8. Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público Español. Instituto de Auditores Internos (IAI). 2016
9. Normas ISO:
 - 19600 Sobre Sistemas de Gestión y directrices de compliance.
 - 37001 Año 2016 Sobre Gestión de medidas anticorrupción.
 - 31001 Año 2009 Sistema de Gestión de Riesgos.
10. KPMG Diseñando Marcos de Integridad Eficiente. 2012
11. Memorias AEAT. Años 2015 y 2016. AEAT España.
12. TADAT. Guía Práctica. Herramientas para una evaluación de diagnóstico de la Administración Tributaria. Noviembre 2015
13. Marco de Procesos para la elaboración del Mapa de Riesgos 2018-2020. AEAT España.
14. Lecturas de Gerencia desde la Administración Financiera. IEF 1996