

La Agencia Estatal de Administración Tributaria

Fernando Díaz Yubero

Secretaría General de Hacienda, España

Introducción

En los últimos años se está produciendo un cambio generalizado en la concepción de la Administración Pública y acerca del papel que ésta debe desarrollar en una sociedad democrática y desarrollada. En mi opinión, y de forma sintética, los dos principios que mejor definen la nueva concepción de la Administración Pública respecto a la visión tradicional son:

- La idea de la **Administración Pública** como **prestadora de servicios a los ciudadanos**, que supera la concepción de la Administración como una organización detentadora de potestades y privilegios que puede actuar al margen de las necesidades e intereses de los propios ciudadanos. Es evidente que en todo caso, la Administración siempre gozará de determinadas potestades pero estas deben ser ejercitadas en función del interés público y no para atender al interés exclusivo de la propia organización administrativa. (1)

Se ha de poner el acento especialmente en la utilización eficiente de los escasos recursos disponibles, en lugar de atender con carácter prioritario al cumplimiento formal de las normas. Esto no significa, en absoluto, desprecio a la legalidad pero implica que el personal al servicio de la Administración ha de asumir plenamente su responsabilidad sin escudarse en interpretaciones restrictivas de las normas para no actuar con la debida agilidad y diligencia.

(1) Es interesante recoger aquí lo escrito por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas. Madrid, 1988 "... las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés de la comunidad. Las potestades administrativas no pueden ejercitarse sino en servicio de ese interés comunitario, que es ajeno y absolutamente superior al interés propio de la Administración como organización... La Administración está obligada al ejercicio de sus potestades cuando ese interés comunitario lo exija, obligación que marca incluso las potestades discrecionales más amplias."

- Asimismo, la Administración Pública cada vez se entiende más como una serie de **estructuras diferenciadas** que tienen, en muchos casos, distintas necesidades organizativas y que han de aplicar distintos métodos de trabajo. Esto implica superar la visión excesivamente unitaria y uniformista de la Administración Pública, propia del siglo XIX. En estos momentos podríamos decir, que determinadas organizaciones administrativas públicas tienen más puntos en común con algunas organizaciones privadas que con otras del sector público.

En este sentido, y a título de ejemplo, la Administración Tributaria, probablemente se asemeja más, en cuanto a sus características y necesidades organizativas, a un banco comercial que a la organización pública encargada de la difusión de la cultura y del mantenimiento del Patrimonio Histórico.

Por otra parte, las previsiones que se hacen acerca de la **década de los 90**, destacan que estamos iniciando una etapa caracterizada por los **cambios profundos** y rápidos en el entorno social, político, económico y tecnológico que determinarán una inestabilidad permanente y relaciones cada vez más interdependientes y complejas que exigen afrontar nuevos diseños organizativos, cada vez más flexibles.

En este contexto cambiante y con las nuevas ideas acerca de la Administración Pública se ha afrontado en España un importante cambio organizativo con la **creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria**, con el que se pretende dotar a la **Administración de un modelo organizativo más ajustado a las necesidades actuales** que permita reducir el fraude fiscal y favorecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias en vía voluntaria mejorando la relación entre la Administración Tributaria y la sociedad. En resumen, puede decirse que tanto la situación actual como la que se planteará desde 1-I-

1993, con la creación del Mercado Unico Europeo, exigen de la Administración Tributaria mayores dosis de eficiencia; conseguir reducir el nivel actual de fraude en un nuevo contexto de relaciones económicas sin duda más complejo que el actual y a la vez reduciendo los niveles actuales de presión fiscal indirecta, sólo será posible si somos capaces de conseguir una Administración Tributaria con las dimensiones adecuadas, más eficaz en la utilización de sus recursos y en definitiva, más eficiente. Hay que ser conscientes de que en Europa, con la apertura de las fronteras y la liberalización de los movimientos de capital, las inversiones y las empresas acudirán donde existan mejores servicios y donde las administraciones Públicas sean más eficientes. Este es el propósito que induce a la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por el artículo 103 de la Ley de Presupuestos para 1991.

La Organización Actual de la Administración Tributaria Española, Disfunciones y Limitaciones del Modelo

La organización actual de la Administración Tributaria se encuentra recogida, básicamente, en el Real Decreto 221/1984, de 8 de febrero. Sus líneas fundamentales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Existencia de un órgano superior con rango de Subsecretaría -la Secretaría General de Hacienda- con una estructura representada, a nivel central, por los Centros Directivos encargados de llevar a cabo la Gestión, Inspección, Recaudación y Gestión Aduanera de los ingresos tributarios del Estado. (Ver Anexo)
- Reflejo territorial del esquema central a través de:
 - . Delegaciones de Hacienda Especiales cuyo ámbito es regional y coincide con el de las Comunidades Autónomas.
 - . Delegaciones de Hacienda de ámbito provincial, excepto en determinados supuestos: Gijón, Vigo, Jerez de la Frontera, Cartagena, Ceuta y Melilla.
 - . Administraciones de Hacienda de ámbito local.

Sin embargo, el modelo apuntado, presenta importantes disfunciones y limitaciones internas que dificultan, en gran medida, la consecución del objetivo prioritario de nuestra organización: la correcta aplicación de las leyes tributarias.

Efectivamente, dentro de la organización actual, aunque el peso específico del área de recursos humanos debe tener una importancia fundamental, **no existe una**

auténtica política de personal de la Secretaría General de Hacienda debido a la participación mínima de la propia Secretaría General en la política global del Departamento lo que origina una gran falta de autonomía en la gestión del personal que presta sus servicios en la Administración Tributaria, y graves dificultades para la cobertura de puestos de trabajo y captación de nuevos funcionarios.

Hay que tener en cuenta que actualmente la decisión sobre el nivel retributivo del personal que presta sus servicios en la Secretaría General de Hacienda, está atribuida a órganos ajenos a ésta; del mismo modo, la cobertura de vacantes y la captación de nuevos funcionarios son competencias que corresponden a otro Departamento Ministerial alejado de los problemas concretos de la Administración Tributaria.

Todo ello ha dado lugar a que las retribuciones no sean competitivas con el sector privado ni con el sector público empresarial, lo que provoca un elevado número de excedencias, (en general, lógicamente, del personal más cualificado) y un reducido número de aspirantes a las nuevas plazas que se convocan.

Finalmente, hay que destacar que la gestión estricta de los expedientes en materia de personal es muy lenta y se pierden largos períodos de tiempo incluso para instrumentar decisiones de escasa relevancia como consecuencia de las competencias compartidas por varios órganos y de la gran centralización existente en la toma de decisiones.

Respecto a la **gestión de los recursos materiales** hay un par de datos que ponen de manifiesto claramente la necesidad de una reforma: Más del 70% del presupuesto de inversiones de la Secretaría General de Hacienda y en torno al 30% del presupuesto de gastos en bienes corrientes, son administrados por Centros Directivos ajenos a la propia Secretaría General.

Lo anterior, unido a una gestión presupuestaria lenta y complicada, hace que la situación actual necesite las correcciones oportunas para lograr gestionar con eficacia y autonomía una organización que tiene más de 300 centros de trabajo, más de 26.000 personas a su servicio y un presupuesto de gastos que ronda los 80.000 millones de pesetas anuales.

Asimismo, la **defensa ante los Tribunales** de los actos de naturaleza tributaria por Abogados del Estado que actúan en todo tipo de causas sin especialización por razón de la materia, plantea graves problemas a la Administración Tributaria.

A pesar de las cifras reseñadas, España cuenta con menos recursos humanos que los países de su entorno para llevar a cabo la gestión integral de todo el sistema

tributario (mientras que el número de empleados en la Administración Tributaria española por 1000 habitantes es de 0,52; en Estados Unidos es de 0,92; en Canadá asciende a 1,41; en Francia a 1,79 y en el Reino Unido a 2,36).

País	Nº de Empleados por 1.000 Habitantes
España	0,52
USA	0,92
Canadá	1,41
Francia	1,79
Reino Unido	2,36

Sin embargo, los costes recaudatorios, es decir los gastos administrativos que comporta la gestión del Sistema Tributario, representaban en España, en 1988, el 0,63% del total recaudado, porcentaje sensiblemente inferior al existente en Canadá (1,18), en el Reino Unido (1,47) e incluso en Estados Unidos (0,83).

País	Coste por 100 Unidades de cuentas recaudadas
España	0,63
USA	0,83
Canadá	1,18
Reino Unido	1,47

Estos análisis permiten concluir que si entendemos como objetivo el minimizar la relación coste/recaudación, la actual Administración Tributaria española goza de una eficacia de resultados que la sitúan por encima de los países del entorno, bien entendido que, a pesar de haber homogeneizado los datos para efectuar el estudio, las comparaciones entre Administraciones tributarias exigen ciertos matices, pues la gestión del sistema tributario en los diferentes países no coincide plenamente, y en algunos casos se separa la imposición directa de la indirecta (un ejemplo claro es Estados Unidos en el que el I.R.S. sólo gestiona la imposición directa) y, por otro lado, las categorías laborales tampoco son totalmente homologables.

Sin embargo, la sociedad actual no sólo exige que la relación coste/recaudación sea mínima, sino que, cada vez más, demanda "calidad" en la prestación del servicio público y la existencia de unos programas asistenciales que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En este sentido, se está trabajando en la reorganización de la actual Secretaría General de Hacienda al objeto de alcanzar un modelo que permita:

- Dotar a la Secretaría General de Hacienda de mayor autonomía para la gestión de sus recursos humanos y materiales.
- Disponer de personal propio y de los medios adecuados para su captación y selección.
- Crear un modelo descentralizado que permita una gran agilidad en la toma de decisiones.
- Desarrollar un sistema de control por objetivos que implique además un cambio en profundidad en los métodos de trabajo hasta ahora desarrollados.

Con estos objetivos se crea, en el artículo 103 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Analizando lo que ha ocurrido en España con anteriores Reformas Fiscales se observa que, en general, se ha prestado muy poca atención a los aspectos organizativos, lo que ha condicionado, en gran medida, los resultados obtenidos tras dichas reformas.

En este sentido, se puede afirmar que el punto más débil de la Reforma Tributaria de 1978 fue el no afrontar, desde un primer momento, la necesaria adaptación del aparato administrativo encargado de la efectiva aplicación de un sistema tributario técnicamente correcto, pero bastante difícil de gestionar.

El objetivo fundamental que se persigue con la reorganización de la actual Secretaría General de Hacienda es la mejora en la gestión de los tributos estatales tratando de superar errores padecidos en reformas anteriores y adelantándose a la entrada en vigor de la nueva Reforma Tributaria.

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria ha sido creada, como Ente Público, en el artículo 103 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Posteriormente se han introducido determinadas modificaciones técnicas en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La Agencia se crea integrada en las Administraciones Públicas Centrales, y adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda como un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.

El objetivo primordial que le asigna la Ley es la aplicación efectiva del sistema tributario y aduanero

estatal y de aquellos recursos de otras Administraciones Públicas nacionales o de las Comunidades Europeas, cuya gestión se le encomiende por Ley o por Convenio.

Para llevar a cabo el objetivo encomendado, la Agencia debe desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario se aplique con generalidad y eficacia a todos los contribuyentes, de forma tal que los costes indirectos que deben soportar los ciudadanos, derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sean mínimos.

Hay que destacar que la Administración Tributaria es un elemento crucial para la legitimidad del poder político y debe ser un instrumento al servicio de la seguridad jurídica y de la aplicación objetiva de las leyes. Hay que ser conscientes de que la función de la Administración Tributaria, de traer recursos de la economía privada para suministrarlos al poder público, implica una actividad particularmente delicada y conflictiva, que difícilmente es aceptada de buen grado ni por la sociedad en su conjunto, ni por los distintos grupos de presión económica y política que tratan de desviar las cargas fiscales hacia el resto de la sociedad.

Por ello es obligación de la Administración Tributaria conseguir una organización capaz de asegurar la correcta aplicación de las normas fiscales para evitar, como advertía el Tribunal Constitucional en su sentencia de 26 de abril de 1990, que "lo que unos no paguen debiendo pagar, lo paguen otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar." (2)

Por otra parte hay que destacar que la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria se enmarca en un proceso amplio, como es la modernización de la Administración del Estado, propuesta por el Ministerio para las Administraciones Públicas y que trata de afrontar los retos a los que han de responder el Estado y la Administración española en los próximos años.

El modelo propuesto para alcanzar la modernización de las Administraciones Públicas, se basa en la idea de que el objetivo último de la Administración es la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos y que para ello, es necesaria una mayor autonomía de las distintas unidades administrativas.

Con el fin de conseguir dicho objetivo se deben implantar nuevos sistemas de trabajo y utilizar técnicas

(2) También Bernard P. Herbert (*Hacienda Pública Moderna*) Instituto de Estudios Fiscales, 1975, señalaba: "La equidad impositiva debe significar algo más que un sistema teóricamente racional. Debe también considerar el cumplimiento equitativo de las obligaciones tributarias, de forma que nadie transfiera ilegalmente a otros contribuyentes la carga fiscal que le corresponde soportar."

que contribuyan a una mejora del funcionamiento, (presupuestación por objetivos, desconcentración de las funciones de gestión, mejora de los sistemas de información, establecimiento de medidas que sirvan de auténtico incentivo para el personal, etc.).

En ningún caso debemos pensar sin embargo, en la privatización de la gestión tributaria, ni siquiera en la transferencia simplista de modelos organizativos del sector privado porque el sector público tiene valores, condicionantes y objetivos distintos a los del privado. Es evidente, sin embargo, que algunos principios y métodos de organización y trabajo del sector privado pueden ayudar a resolver nuestros problemas y a mejorar la actividad administrativa y por tanto, han de ser implantados en la Administración Tributaria.

Objetivo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Bajo la denominación "Agencia Estatal de Administración Tributaria" se encuadra la organización administrativa responsable de la **aplicación efectiva del Sistema Tributario y Aduanero estatal**.

Asimismo, tiene encomendada la gestión de los recursos de otras Administraciones Públicas cuando así se establezca por Ley o por Convenio. Dentro de este epígrafe resaltan, por su importancia, los recursos propios de las Comunidades Europeas y los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en materia de recaudación ejecutiva.

La Agencia está conceptuada como Ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

Los créditos y la recaudación derivados de los tributos o recursos de Derecho Público del Estado o de sus organismos autónomos gestionados por la Agencia, forman parte del Tesoro Público y se ingresarán directamente en su cuenta en el Banco de España.

Conviene resaltar que se trata de una organización "ad hoc" encargada exclusivamente de la gestión y efectiva aplicación del sistema tributario, pero que no tiene competencias en cuanto al diseño del mismo. Dichas competencias las continúa asumiendo la Dirección General de Tributos.

Marco jurídico

El marco jurídico establecido para que la Agencia lleve a cabo sus objetivos es el siguiente:

- Aplicación de la normativa existente hasta el momento en lo relativo a sus actos con trascendencia

tributaria, es decir, Ley General Tributaria, Ley de Procedimiento Administrativo y Ley General Presupuestaria así como las normas dictadas en su desarrollo y ejecución.

Esto conlleva que dichos actos sean recurribles ante las mismas instancias que lo son en la actualidad y que deban someterse a los requisitos formales exigibles hasta el momento presente.

- El régimen de contratación se regirá por las normas de Derecho Privado, si bien tiene que ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia y salvaguarda del interés de la Entidad.
- El patrimonio propio de la Agencia estará sometido a normas de Derecho Privado, si bien podrá tener adscritos bienes inmuebles con carácter demanial.

Organos rectores

Los Organos rectores de la Agencia serán un **Presidente** con rango de Secretario de Estado, un **Director General** con rango de Subsecretario y un **Consejo de Dirección** para el asesoramiento del Presidente y coordinación con el Ministerio. Este Consejo ha de desempeñar un papel importante para conseguir que las normas tributarias que se aprueben se ajusten a la capacidad real de los órganos encargados de aplicarlas y a las características de la sociedad que ha de cumplirlas.

En síntesis, corresponden al Presidente las competencias de máximo nivel en materia de personal, presupuestos y planes de trabajo, algunas de las cuales correspondían anteriormente a órganos ajenos a la Secretaría General de Hacienda, y al Director General la ejecución de tales disposiciones y el resto de competencias de personal así como la elaboración del anteproyecto de Presupuestos y el plan de actuaciones.

Régimen de personal

Por lo que se refiere al régimen de personal, las líneas básicas de la organización son las siguientes:

- El personal de la Agencia queda vinculado a ésta por una relación sujeta a las normas de Derecho Administrativo o Laboral.

Los funcionarios quedan sometidos a las leyes que regulan el régimen estatutario de los funcionarios públicos, excepto en los supuestos expresamente señalados en la Ley de creación de la Agencia.

Las condiciones de trabajo se determinarán mediante negociación colectiva entre la Agencia y la

representación de los trabajadores.

- La Agencia tendrá personal propio con cuerpos y escalas adscritos y a la vez podrá emplear a funcionarios pertenecientes a otros cuerpos no adscritos.
- Dicho personal tendrá, básicamente, la condición de funcionario aunque en ciertos supuestos podrá ser personal de carácter laboral.
- La Agencia aprobará su propia estructura organizativa y por tanto los distintos puestos de trabajo, fijará su retribución así como los requisitos necesarios para el desempeño de los mismos.
- Tendrá plena capacidad para convocar pruebas para el acceso del personal funcionario a los cuerpos y escalas adscritos, así como para contratar personal laboral. Asimismo, es competente para determinar la cobertura de los puestos de trabajo de acuerdo con los sistemas establecidos por la Ley marco en materia de función pública.
- Los funcionarios que pasen a formar parte del personal al servicio de la Agencia, por prestarlos con anterioridad en Organos que se integren en la misma y ocupar puestos de trabajo a los que correspondan funciones asignadas a ella, o por pasar a ocupar un puesto de trabajo de la Agencia tras su creación, permanecerán en servicio activo en su Cuerpo o Escala de origen conservando la misma situación, antigüedad y grado que tuvieran, aunque sus Cuerpos, Escalas o Especialidades no se hubieran adscrito a la Agencia.
- El personal de la Agencia estará obligado a guardar sigilo riguroso y observar estricto secreto respecto de los asuntos que conozca por razón del desempeño de su puesto de trabajo. La infracción de los deberes de secreto y sigilo constituirá infracción administrativa grave, sin perjuicio de que por su naturaleza la conducta pudiera ser constitutiva de delito, y de la aplicación del régimen previsto en el artículo 111 de la Ley General Tributaria.

En resumen, **corresponden a la Agencia todas las competencias en materia de personal, incluso el régimen retributivo, sin más restricciones que las que le impongan sus limitaciones presupuestarias.** En una organización como ésta donde el factor trabajo es absolutamente fundamental, disponer de plenas competencias para su administración se considera un factor clave del nuevo modelo; si se quiere que la organización sea plenamente responsable de sus objetivos no se le pueden sustraer las competencias que son necesarias para administrar su recurso fundamental. En este sentido la Agencia prestará una atención

preferente a la formación de los recursos humanos. Nuestro personal tiene una alta cualificación técnica en materia fiscal pero no ha sido formado para organizar, dirigir y planificar la actuación de una organización con más de 26.000 personas y alrededor de 80.000 millones de pesetas de presupuesto.

Por ello, debemos hacer un esfuerzo para dotarnos de un personal que cuente, además de la fuerte base técnica actual, con las siguientes características:

- Visión global de la organización y pensamiento estratégico capaz de actuar entre fuertes incertidumbres y en situaciones contradictorias y ambiguas.
- Capacidad de ejercer el liderazgo, de influir en la conducta de otros y de guiarlos en interés de los objetivos perseguidos.
- Capacidad para resolver problemas pese a la conflictividad y la presión, y capaz de ejercer el poder sin sentir culpa ni vergüenza.
- Finalmente, deberíamos formar directivos que sepan comunicar, informar e implicar a otros y que sepan no sólo resolver problemas concretos sino, además, captar la complejidad del medio en que nos movemos.

Este es un importante reto que ya se ha afrontado y en el que se ha de avanzar en los próximos años.

En relación con las políticas de personal, actualmente se enfatiza mucho en aspectos puramente administrativos como describir funciones, controlar asistencias, adiestrar en aspectos específicos. Los Departamentos de personal son unidades de neto corte administrativo con fuerte tendencia a la burocratización.

Frente a esta visión, hay que tratar de establecer una auténtica política de personal con altos niveles de identificación de los recursos humanos que prestan sus servicios en la organización y con especial énfasis en la cooperación.

Como ponen de manifiesto los recientes estudios del MIT (Massachusetts Institute of Technology) es más productivo tener una fuerza de trabajo cooperadora aún sin tecnología muy sofisticada, que poseer los últimos utensilios tecnológicos pero un personal no identificado con los objetivos de la organización.

Régimen financiero

La Agencia se financiará con cargo a los siguientes recursos:

- Las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

- Un porcentaje, fijado en la Ley anual de Presupuestos, del importe que resulte de la recaudación cuyo origen sea los actos administrativos dictados por la Agencia: liquidaciones tributarias, actas de inspección, imposición de sanciones, recargos de apremio, etc.
- Ingresos que perciba de otras Administraciones Públicas para las cuales realice actividades encomendadas por Ley o pactadas por Convenio.
- Los rendimientos de sus bienes patrimoniales.
- Los préstamos que sean necesarios para atender situaciones de desfase temporal de tesorería.

Sin duda los dos primeros conceptos son los de mayor importancia cuantitativa, pero con una diferencia fundamental: mientras el primero es limitativo (el importe consignado en la Ley de Presupuestos), el segundo es sólo estimativo: la Ley fija el porcentaje, pero la cuantía dependerá de la eficiencia de la organización. Este factor es clave porque con él la Agencia tendrá unos recursos variables en función de los resultados que obtenga y éste, sin duda, servirá de empuje y estímulo a toda la organización. Se pretende con ello que la Agencia sea en el futuro lo que su propia eficiencia le permite ser y por tanto es un factor primordial no tanto por su cuantía, al menos inicialmente, sino porque abre nuevas vías para favorecer la eficacia y la eficiencia de la Administración Tributaria. El porcentaje de participación previsto para 1992 sobre la recaudación derivada de actos de liquidación de la Agencia, el 18%, da idea de lo importante que puede ser esta vía de financiación.

Régimen Presupuestario

En cuanto al régimen presupuestario, la Agencia elaborará anualmente un anteproyecto de Presupuesto que remitirá al Gobierno, el cual lo enviará a las Cortes Generales para su aprobación; este presupuesto tendrá carácter limitativo en lo que respecta a su importe global y será estimativo en lo que afecta a su estructura interna. Sin embargo, existen excepciones a este carácter limitativo:

- Por lo que respecta a la recaudación anual por actos dictados por la Agencia, si la cifra real supera la prevista en el presupuesto, esa mayor recaudación generará automáticamente una ampliación del presupuesto de gastos en ese mismo importe.
- El Ministro de Economía y Hacienda puede aumentar la cuantía global del presupuesto inicial hasta el 5%. Los aumentos superiores tendrán que efectuarse por el Gobierno.

Servicio Jurídico

La Agencia dispondrá de Servicio Jurídico propio, integrado por Abogados del Estado, tanto para tareas de asesoramiento como de representación y defensa en juicio ante los Tribunales.

Se podrá conseguir así una mejor coordinación entre la actuación administrativa y la posterior defensa ante los Tribunales y a la vez disponer de Abogados del Estado especializados en materia tributaria.

Unidad de Policía contra el fraude fiscal

Para colaborar con los servicios de inspección de la Agencia en la investigación y persecución del fraude fiscal (fundamentalmente en supuestos que pueden implicar, además, otro tipo de delitos), se crea una unidad especializada en dicha materia, que dependerá orgánicamente del Ministerio del Interior.

Esta Unidad desempeñará sus funciones de acuerdo con las directrices de la Agencia y dentro de sus planes de trabajo. A tal fin, los miembros de la Unidad tendrán acceso a la información con trascendencia tributaria de los contribuyentes cuya investigación se les encomiende, con idénticas obligaciones de secreto y sigilo establecidos para el personal de la Agencia.

La necesidad de una unidad de este tipo se pone claramente de manifiesto para combatir redes organizadas de falsificación de facturas, blanqueo de dinero negro procedente de actividades delictivas, etc., ante las cuales la formación profesional, características personales, formas de actuación, etc. de los funcionarios de la Administración Tributaria, resultan poco adecuados.

Auditoría interna

La Agencia va a disponer de un Servicio de auditoría interna propio, coordinado con la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda. Su misión consistirá en apoyar de forma ágil e inmediata a los órganos de la Agencia en la consecución de sus objetivos y programas de actuación. Será por tanto, una unidad al servicio del gestor que tratará de detectar comportamientos inadecuados, para su corrección inmediata.

Como conclusión podemos decir que nos encontramos ante una organización administrativa, constituida para la consecución de un fin concreto -la efectiva aplicación del sistema tributario y aduanero- dotada de personalidad

jurídica propia y con gran autonomía y flexibilidad para la administración de sus recursos, siempre bajo los principios recogidos en el marco legal aplicable en materia tributaria, presupuestaria y de función pública.

Se trata de abordar una reforma donde se controle, fundamentalmente, la consecución de los objetivos asignados superando el modelo tradicional que se basa en un control de legalidad, muchas veces traducido en un control burocrático, muy centralizado, de las decisiones administrativas, aunque sean de escasa relevancia.

Constitución efectiva de la Agencia

La entrada en funcionamiento de la Agencia tendrá lugar el 1 de enero de 1992, una vez realizadas todas las adaptaciones organizativas y presupuestarias que una medida de esta envergadura implica tanto para los servicios que se incorporan a la Agencia como para aquellos que quedan al margen.

A partir de la constitución efectiva de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Secretaría General de Hacienda, los Centros directivos que de ella dependen y los órganos de la Administración Territorial de la Hacienda Pública quedarán suprimidos, asumiendo todas sus funciones el nuevo ente.

El ente se va a basar en los siguientes principios generales que deben permitir un mejor funcionamiento de la Administración Tributaria:

- Definición de unos objetivos estratégicos (a medio plazo) y unos objetivos tácticos (a corto plazo) que permitan orientar adecuadamente los esfuerzos de la organización. El Plan debe ser flexible y abierto a cualquier tipo de modificaciones que permitan su adaptación a las circunstancias de cada momento.
- Definición de una estructura organizativa apropiada a nivel central y territorial, que sea asumida y aceptada por todo el personal y que favorezca la identificación de todos los trabajadores con los objetivos generales de la Agencia.
- Selección adecuada del personal y diseño de una auténtica carrera profesional con un efectivo sistema de incentivos.
- Imputación clara de responsabilidades en todos los niveles.
- Establecimiento de un sistema de información integral, que suministre las señales precisas para conocer el funcionamiento de la organización y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos.

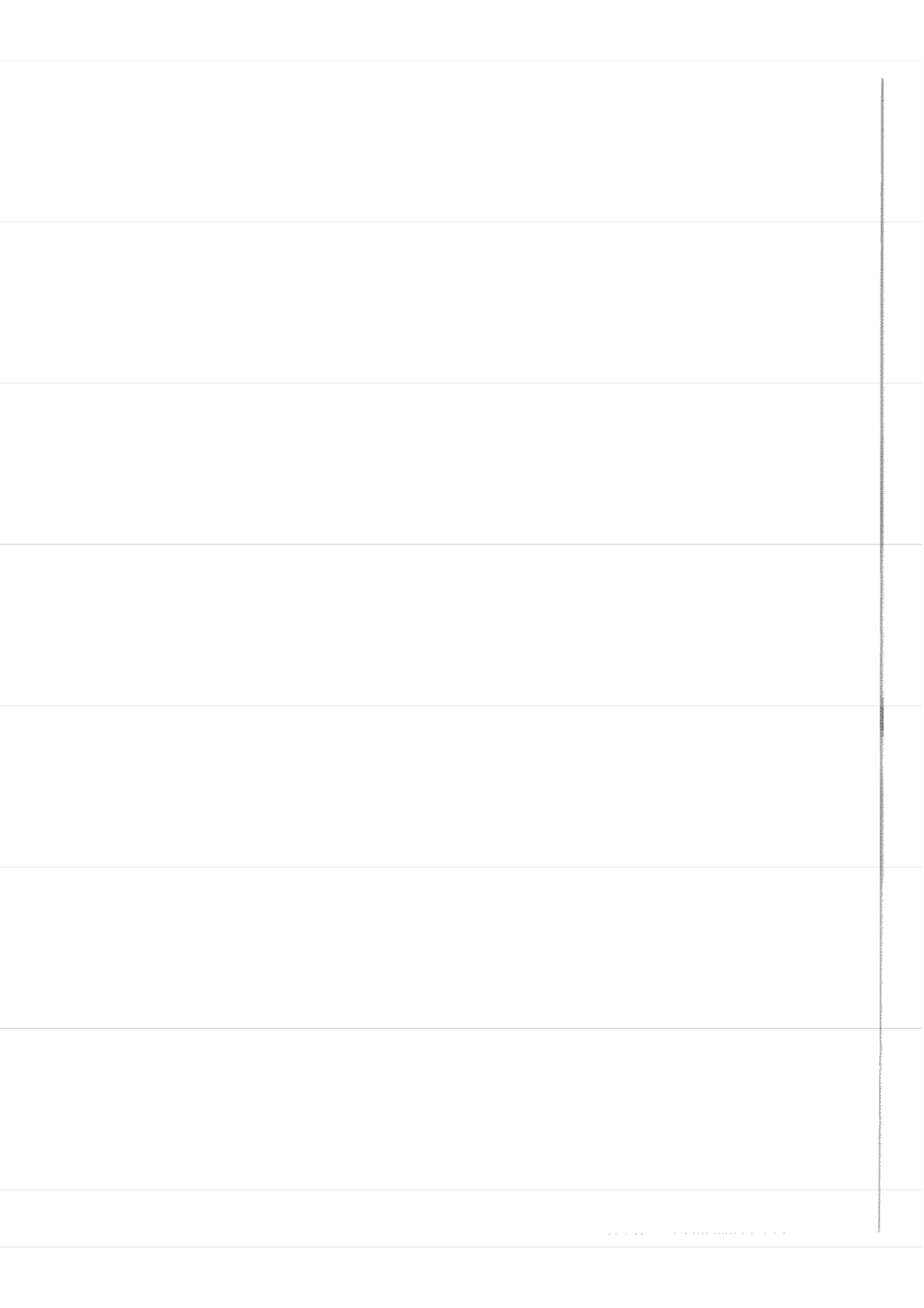
Conclusiones

Es evidente que la creación de la Agencia, "per se", no resuelve ninguno de los problemas a los que ha de enfrentarse la Administración Tributaria, pero, sin duda, brinda instrumentos para afrontar con mayores garantías de éxito el cumplimiento del mandato constitucional de que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

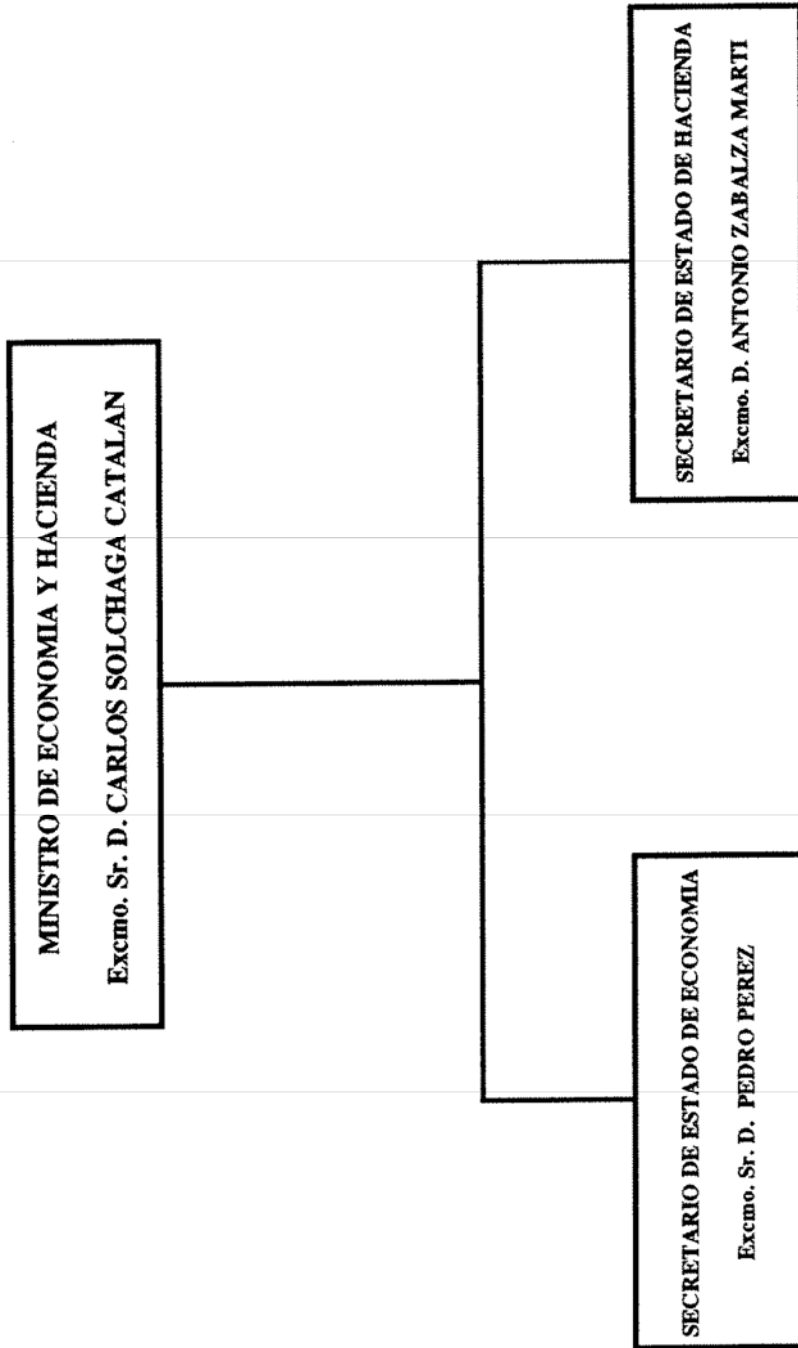
Además, la reforma en profundidad de una organización de las características de la Administración

Tributaria, no se reduce a modificar los criterios técnicos que rigen su funcionamiento, sino que debe perseguir como objetivo fundamental incorporar una nueva cultura a la organización instaurando como valores dominantes la eficacia y eficiencia en todas las actuaciones administrativas, y la responsabilidad efectiva de la Administración ante los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos. Es fundamental por tanto un cambio generalizado de actitudes, comportamientos y sistemas de trabajo para que la Agencia Estatal de Administración Tributaria supere con éxito los objetivos para los que se constituye.

ANEXO



**ORGANIGRAMA
MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA**



**ORGANIGRAMA
SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA**

