

# Manual de Servicios de Información y Asistencia al contribuyente

M<sup>a</sup> del Milagro Arias de la Vega  
Pilar Rius Espluga

Colección **Documentos de Trabajo nº 4**

---

Serie **Guías y manuales**  
Área **Finanzas Públicas**



Las autoras del manual, **Pilar Rius Espluga** y **M<sup>a</sup> del Milagro Arias de la Vega**, son inspectoras de Hacienda del Estado, grandes conocedoras de la materia.

**Pilar Rius Espluga** ha desarrollado su trabajo durante 15 años en el Área de Gestión Tributaria, relacionado directamente con la información y asistencia al ciudadano; durante cuatro años ha sido administradora de Hacienda en Madrid capital y durante diez ha ocupado diversos puestos relacionados con la gestión tributaria de grandes empresas. Actualmente, es la subdirectora general de Información y Asistencia Tributaria de la AEAT, organismo que tiene encomendadas las competencias de las materias objeto de este manual.

**M<sup>a</sup> del Milagro Arias de la Vega** ha estado destinada durante más de diez años en la Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria, participando en la puesta en marcha de muchos de los proyectos que hoy en día son servicios a disposición de los ciudadanos. En estos momentos es coordinadora de la citada Subdirección.







# Manual de Servicios de Información y Asistencia al contribuyente

M<sup>a</sup> del Milagro Arias de la Vega  
Pilar Rius Espluga

**Documento de Trabajo nº 4**

Serie: Guías y manuales

Área: Finanzas Públicas

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosociasocial-ii.eu](http://www.eurosociasocial-ii.eu)

**Con la colaboración:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT)



Agencia Tributaria

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2014



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Introducción .....	7
1. La complejidad de los sistemas tributarios, difíciles de entender para la mayoría de la población .....	8
2. El trasvase de obligaciones formales a los contribuyentes .....	8
1. El modelo de información tributaria en España. Medios y canales. Servicios de Información. Mecanismos para la unificación de criterios. Especial referencia al Programa Informa .....	10
1.1. Introducción .....	10
1.2. Información tributaria. Delimitación .....	12
1.2.1. Información de oficio .....	12
1.2.2. Información "a demanda" .....	13
1.3. Información tributaria: órganos competentes .....	18
1.4. Los Servicios de Información. Mecanismos para la unificación de criterios .....	19
1.5. El Programa INFORMA .....	21
2. Los Servicios de Asistencia al contribuyente. Asistencia en campaña de Renta. Especial referencia a Internet .....	25
2.1. Introducción .....	25
2.2. Mapa de la asistencia individual .....	26
2.3. Programas informáticos de ayuda .....	27
2.4. Asistencia en campaña de Renta .....	29
2.4.1. Borrador de la declaración .....	30
2.4.2. Datos fiscales / Descarga en programa de ayuda .....	32
2.4.3. Cita previa / Atención presencial .....	33
2.4.4. Servicios telefónicos .....	34
2.4.5. Otros servicios de campaña de Renta: información sobre devoluciones, certificados, cartera de valores .....	35
2.5. Otros Servicios de Asistencia .....	37
2.5.1. Formularios para confección de declaraciones .....	37
2.5.2. Asistencia para la confección de declaraciones no de Renta .....	37
2.5.3. Asistencia para la recaudación .....	38
2.6. Asistencia en Internet .....	39
2.6.1. Presentación de declaraciones y gestiones accesorias .....	39
2.6.2. Notificación electrónica obligatoria .....	40
2.6.3. El expediente electrónico .....	42
2.6.4. Las redes sociales .....	45
3. El cumplimiento voluntario como principal objetivo de la organización. Mecanismos utilizados para el fomento del cumplimiento voluntario. Estrategias de la Administración para influir en el comportamiento del contribuyente. Técnicas de medición de los Servicios de Información y Asistencia .....	46
3.1. Introducción .....	46
3.2. Mecanismos de fomento del cumplimiento voluntario. Estrategias para influir en el comportamiento del contribuyente .....	46
3.2.1. Ciudadanos .....	46

3.2.2. Empresas .....	48
3.2.3. Colaboradores sociales .....	49
3.4. Medición de los Servicios de Información y Asistencia .....	50
3.4.1. Información de las aplicaciones informáticas .....	50
3.4.2. Programa ATENEO.....	51
3.4.3. Encuestas .....	51
3.4.4. Información del Defensor del Contribuyente .....	52
3.4.5. Resultados de buscadores comerciales.....	52
4. Atención telefónica .....	53
4.1. Introducción .....	53
4.2. Servicio Telefónico de Información Tributaria .....	53
4.2.1. ¿Cómo funciona?.....	54
4.2.2. Problemas del servicio.....	55
4.3. Centro de Atención Telefónica .....	55
4.3.1. ¿Cómo funciona?.....	56
4.3.1. Problemas del servicio.....	56
4.4. Centros de Atención Telefónica estacionales.....	57
5. Líneas estratégicas de futuro: retos y soluciones en vía de análisis .....	58
5.1. Generalización de la presentación de declaraciones por Internet. PIN 24horas.....	58
5.2. Cita previa obligatoria para todos los trámites.....	59
5.3. Buzón de consultas de información tributaria (Proyecto SINTRA) .....	59
5.4. Integración en un único número de todos los servicios telefónicos.....	60
5.5. Creación de una delegación virtual .....	60
5.6. Declaración informativa única .....	60
5.7. Ampliación de la atención en oficinas para determinados contribuyentes .....	60
5.8. Gestor de cabecera para colaboradores sociales.....	61
5.9. Futuro de la campaña de la Renta.....	61

## Introducción

Todas las Administraciones tributarias tienen por finalidad la aplicación efectiva del sistema tributario. Para lograrlo solamente existen dos vías: facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus deberes fiscales, proporcionando suficiente información y ayuda para ello, y luchar contra el fraude fiscal, previniendo su comisión y persiguiendo y castigando a los infractores.

La práctica demuestra, además, que ambas vías están muy relacionadas, puesto que facilitar a los contribuyentes el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales constituye un punto de apoyo básico en la política preventiva del fraude fiscal.

Por otra parte, reducir al mínimo los costes derivados de las obligaciones formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias ("presión fiscal indirecta") es en España un mandato legal establecido por la Ley de creación de la Agencia Tributaria (artículo 103, apartado uno, número 3 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre).

Por ello, desde su creación, la Agencia Tributaria española ha venido trabajando en el establecimiento de relaciones fluidas y estables con los contribuyentes, con el objetivo de fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones impuestas por las normas fiscales y reducir la presión fiscal indirecta.

En nuestro sistema fiscal, con un elevado número de contribuyentes (más de 55 millones), de declaraciones (19,3 millones de declaraciones de renta presentadas en el año 2012; 3,4 millones de declaraciones de IVA y 1,4 de Impuesto sobre Sociedades, por señalar los principales impuestos), un elevado número de modelos, y la generalización del sistema de autoliquidación, que desplaza sobre el contribuyente la obligación de determinar la deuda tributaria, es indispensable contar con unos Servicios de Información y Asistencia a los contribuyentes que sean capaces de atender, con el mayor rigor técnico y la máxima eficacia, una demanda en permanente crecimiento.

De lo contrario, es inevitable que se generalice el incumplimiento "involuntario" que es aquel generado por desconocimiento, error, cumplimentación incompleta de declaraciones o, en ocasiones, imposibilidad material.

Además, este incumplimiento "involuntario" repercutiría en el incumplimiento, también involuntario, de aquellos contribuyentes que se ven afectados por las actuaciones con repercusión fiscal mal realizadas. Por ejemplo, si no se cumplimentan correctamente los datos de un modelo informativo (por ejemplo del modelo 190, declaración resumen anual de Retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta), pueden retrasarse las devoluciones o pueden generarse requerimientos, innecesarios si la declaración hubiera estado perfectamente cumplimentada.

Es, por tanto, necesario facilitar el cumplimiento formal y sustantivo de los diferentes tributos, reducir la presión fiscal indirecta y eliminar tensiones innecesarias en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Tributaria. Al mismo tiempo, la propia oferta de Servicios de Información y Asistencia genera demanda por parte de los contribuyentes, por dos factores fundamentales:

## 1. La complejidad de los sistemas tributarios, difíciles de entender para la mayoría de la población

Por diferentes motivos técnicos o económicos, la complejidad de las normas tributarias y la gran variedad de ellas hacen que, para el contribuyente, no sea fácil conocer la normativa aplicable en cada caso concreto. Igualmente, los frecuentes cambios en la normativa tributaria introducen un elevado grado de incertidumbre entre los contribuyentes al pagar sus impuestos.

Es frecuente que esa dificultad de las normas se traduzca en la idea de que un buen conocimiento de las leyes fiscales permite reducir la cantidad a pagar y, por tanto, aquellos que disponen de un buen asesoramiento fiscal contribuyen con menos de lo que legalmente les corresponde. Las encuestas efectuadas muestran un amplio consenso respecto a esta idea y, en consecuencia, la complejidad normativa se convierte en un motivo para el deterioro de la conciencia fiscal del contribuyente. La información al público y la asistencia tributaria constituyen un instrumento imprescindible de la Administración fiscal para salvar la falta de formación tributaria de muchos contribuyentes.

## 2. El trasvase de obligaciones formales a los contribuyentes

Para que el sistema tributario cumpla los principios de “equidad” (que la deuda tributaria se adecue a la capacidad económica del sujeto pasivo) y “generalidad” (que paguen todos los contribuyentes obligados legalmente) es preciso que la normativa respete esos principios pero que, además, se lleven a la práctica. En nuestra organización, se ha optado por un sistema de generalización de las autoliquidaciones y de declaraciones informativas, que hace recaer sobre el contribuyente cada vez más obligaciones formales, tanto tributarias como de información sobre terceras personas. Este sistema únicamente funciona si se sustenta en un nivel adecuado de asistencia para el cumplimiento de esas obligaciones formales, porque de lo contrario, el coste que suponen fomentará su incumplimiento.

En definitiva, la información y asistencia al contribuyente, como medio de facilitar al ciudadano sus relaciones con la Administración Tributaria, debe concebirse en una doble vertiente:

- como contrapartida al modelo español de gestión tributaria (autoliquidaciones y retenciones generalizadas e importantes deberes de información);
- como derecho de los contribuyentes.

La mayor parte de este manual está dedicada a analizar los distintos servicios y mecanismos que la Agencia Tributaria ofrece para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Al final del mismo se hará un breve análisis de la posible incidencia de la información y asistencia tributaria en la segunda vía: la lucha contra el fraude fiscal.

Al analizar los Servicios de Información y Asistencia al contribuyente que posee la Agencia Tributaria, los clasificamos en dos grandes bloques, cuya diferenciación sirve para sistematizarlos mejor. Así, distinguimos:

- Información tributaria, consistente en la divulgación de los criterios aplicables y la resolución de las dudas que los contribuyentes plantean en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Asistencia tributaria, dentro de la cual se incluyen todos aquellos servicios y medios que la Agencia Tributaria pone a disposición del contribuyente para facilitarle el cumplimiento de esas obligaciones tributarias.

En este manual se pretende ofrecer una visión honesta de la experiencia española en información y asistencia en los últimos veinte años (los que ha cumplido recientemente la Agencia Tributaria), con especial atención a las ventajas y a los inconvenientes de los diferentes proyectos, de forma que pueda ser útil para quienes vayan a asumir la puesta en marcha de experiencias similares. En el último tema se recogerán los proyectos en los que actualmente estamos trabajando y otros, que son solamente ideas, pero que puede que en un futuro se conviertan en servicios de información y asistencia.

El tema 1 está dedicado a la información tributaria; analizaremos qué y cómo debe entenderse la información tributaria, quién la ofrece, cómo y, sobre todo, con qué medios se cuenta para ello.

El tema 2 se dedica a los servicios de ayuda, con especial atención a los que se prestan a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El tema 3 se destina a analizar el fomento del cumplimiento voluntario, objetivo fundamental de la información y la asistencia.

El tema 4 es un monográfico sobre los Centros de Atención Telefónica. Se ha decidido dedicarles un tema aparte (aunque se hace referencia a ellos tanto al hablar de información como de asistencia), porque la mayoría de los participantes en este encuentro han manifestado su especial interés por la organización y seguimiento de estos centros.

Y, finalmente, el tema 5 pretende recoger los últimos proyectos; las tendencias actuales en materia de información y asistencia que giran, sobre todo, en torno a las nuevas tecnologías. Veremos en ese tema los proyectos en marcha y las ideas que están surgiendo en relación con la simplificación de las obligaciones tributarias, el ahorro de costes de cumplimentación y el fomento del cumplimiento voluntario.

# 1. El Modelo de Información Tributaria en España. Medios y Canales. Servicios de Información. Mecanismos para la Unificación de Criterios. Especial Referencia al Programa Informa

## 1.1. Introducción

El derecho de los ciudadanos a obtener información tiene en España una historia legal dilatada.

Si este manual estuviera dirigido a funcionarios españoles, expondríamos a continuación todo el arsenal legislativo que regula este derecho. No siendo así, basta señalar que tanto en la normativa de procedimiento administrativo, como en la normativa tributaria, se recogen, por una parte el derecho de los ciudadanos a recibir información y, por otra, la obligación de la Administración de prestar servicios de información. Esta obligación no es genérica, sino concreta.

Ya en la **Ley de 17 de julio de 1958**, reguladora del Procedimiento Administrativo, se recogía la obligación de informar, estableciendo que:

*“En todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.”*

Las leyes posteriores han ido respetando, en lo sustantivo, esta redacción. A lo largo de los años se ha ido perfilando el derecho a la información, manteniendo la vigencia de la obligación de la administración como contrapartida.

Es más, se promulgó una ley específica, la **Ley 1/1998**, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que establece, en el artículo 3 a) que constituyen derechos generales de los contribuyentes, el derecho a ser informado y asistido en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias acerca del contenido y alcance de las mismas.

La misma Ley, en el artículo 5, establece que “la Administración Tributaria deberá prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos”; añadiendo que “esta actividad se instrumentará, entre otras, a través de las siguientes actuaciones: publicación de textos actualizados de las normas tributarias, remisión de comunicaciones, contestación a consultas tributarias y adopción de acuerdos previos de valoración”. El punto 2 de este artículo determina que “En los términos establecidos por las leyes, quedarán exentos de responsabilidad por infracción tributaria los contribuyentes que adecuen su actuación a los criterios manifestados por la Administración Tributaria competente en las publicaciones, comunicaciones y contestaciones a consultas a las que se refiere el párrafo anterior”

La actual Ley General Tributaria (Ley 58/2003) dedica una sección completa a la información y asistencia a los obligados tributarios, recogiendo en el artículo 85 el deber de información y asistencia a los obligados tributarios.



Por último, el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (de 27 de julio de 2007) desarrolla esta sección de la Ley General Tributaria en el capítulo II, Principios Generales de la Aplicación de los Tributos, que dedica la sección primera a información y asistencia a los obligados tributarios.

En aplicación de la normativa, resulta que en España el derecho a la información tributaria se materializa en tres consecuencias:

La obligación de la Administración de crear el órgano que informe.

El derecho del ciudadano a presentar solicitudes de información y a ser contestado.

El deber de la Administración de desarrollar de oficio funciones de información para conocimiento del público en general.

Antes de desarrollar en la práctica la información que la Agencia Tributaria proporciona a los ciudadanos, es necesario establecer los principios generales que deben respetarse a la hora de informar al contribuyente:

- a) En cuanto al **contenido**. La información tributaria debe ser completa pero adecuada. Si es una información demasiado simple, podemos estar infravalorando los conocimientos de parte de los ciudadanos. Si es demasiado complicada, la información puede no ser entendida por otra parte de los ciudadanos.
- b) En cuanto a la **materia**. Hay que tener especial cuidado, debido a la materia sobre la que se está informando. Por ejemplo, la publicidad contra el fraude fiscal puede dar lugar a que los contribuyentes se sientan molestos por pensar que se les está llamando a todos defraudadores, con lo cual el que cumple con sus obligaciones fiscales puede sentirse ofendido, mientras que el que no cumple no recibe el mensaje, ya que puede entender que la información es general y no particular contra él mismo. Por eso, cuando se lanza un mensaje hay que evaluar y determinar a quién va dirigido, efectuando un estudio detenido de las posibles repercusiones que puede tener en los ciudadanos, de tal forma que el mensaje captado sea el que realmente se quiere transmitir.
- c) En cuanto a la **forma**. Tanto la comunicación escrita como personal debería ser:
  1. **No agresiva**. Se acusa de que en todas las cartas, citaciones, etc., siempre se anuncia la imposición de sanciones por incumplimiento, pero también es cierto que existe una normativa que exige dar esta información al contribuyente.
  2. **Inteligible**. Deberíamos ser capaces de comunicarnos de distinta forma con un experto en la materia que con una persona que no conoce el sistema tributario. El poder informar al ciudadano de sus obligaciones, tanto de forma verbal como escrita, en un lenguaje asequible, pero sin incurrir en ninguna contradicción normativa, es un reto bastante importante. Asimismo, también deberíamos ser capaces de dar la información precisa en cada caso, sin abrumar al receptor con una cantidad tal que no pueda asumirla.
  3. **Suficiente**. De tal forma que los ciudadanos obtengan toda la información concreta que necesitan, y que dicha información resuelva su problema.

## 1.2. Información tributaria. Delimitación

Como punto de partida, y de acuerdo con lo que establece la normativa general, es información tributaria la comunicación de los criterios administrativos existentes para la aplicación de la normativa tributaria. La Administración Tributaria está obligada a comunicar esos criterios, a facilitar la consulta a las bases informatizadas donde se recogen y, además, puede remitir comunicaciones destinadas a informar sobre la tributación de determinados sectores, actividades o fuentes de renta. La Administración Tributaria podrá utilizar, para las actuaciones de información, las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

Esta regulación traducida a la práctica exige, en primer lugar, la necesaria separación entre información que se ofrece de oficio e información "a demanda particular". Es una distinción importante por cuanto afecta a los efectos de la información, y en particular, a la vinculación.

### 1.2.1. Información de oficio

Se habla de información de oficio cuando la iniciativa de la oferta de información corresponde a la Administración. En la información de oficio se incluyen todas las acciones que se realizan para dar cumplimiento al mandato legal, incluyéndose las siguientes:

- **Campañas de publicidad.** Es habitual recurrir a los medios de comunicación para poner en conocimiento de los ciudadanos información general, como apertura de plazos de declaración, novedades tributarias, vencimientos periódicos... También se puede utilizar la publicidad para ofrecer servicios de ayuda, como en las campañas de Renta o para realizar tareas de concienciación fiscal.

– Ventajas: se llega a un número muy elevado de contribuyentes.

– Inconvenientes: es un medio muy costoso. Los mensajes tienen que ser simples y breves. No permite profundizar.

- **Cartas.** Cada año se seleccionan cuestiones o contribuyentes que, por sus especiales características, requieren una especial atención, bien para recordarles aspectos concretos de su situación tributaria (ejemplo: para recordar a los arrendadores la obligación de presentar el 347), corregir errores involuntarios (ejemplo: declaración en modelo incorrecto) o prevenir situaciones de riesgo (titulares de imputaciones de rentas en transparencia fiscal...). A todos estos contribuyentes, en el periodo más adecuado a la finalidad pretendida, se les remite una carta, no un requerimiento, recordándoles aquello que nos interesa comunicar.

– Ventajas: el colectivo al que se dirigen está muy delimitado. Permiten información detallada.

– Inconvenientes: son útiles para casos muy concretos, no para la generalidad.

- **Folleto informativos.** Con el objetivo de ofrecer a los contribuyentes información específica sobre los tributos que les pueden afectar y de darles a conocer los servicios que pueden utilizar, cada año se elaboran diferentes publicaciones, en formato folleto.

– Ventajas: son baratos, permiten la amplitud que se precise y además su entrega física, lo que facilita su lectura.

- Inconvenientes: hay que actualizarlos cada vez que se produce un cambio normativo, por lo que no se pueden utilizar de forma indefinida. La difusión es complicada.
- **Internet.** La página de la Agencia Tributaria en Internet es el mejor escaparate para dar a conocer las novedades legislativas, los criterios aplicables, cambios en obligaciones formales, etc.
  - Ventajas: es un medio barato y permite toda la amplitud necesaria.
  - Inconvenientes: la normativa tributaria es compleja. Es necesario un esfuerzo continuo en adecuación y revisión de los contenidos para que sean útiles.
- **Guías, instrucciones y manuales prácticos.** Las guías se elaboran para la confección de declaraciones del Impuesto sobre la Renta y de IVA y llevan ejemplos de cumplimentación. Con la ayuda de la guía, cualquier persona puede realizar su declaración si cuenta con unos mínimos conocimientos. Las instrucciones acompañan todos los modelos, y van explicando casilla a casilla qué datos deben constar en cada una. Cada año se revisan y se incorporan las aclaraciones que se considere necesario a la vista de los resultados del año anterior. Tanto las guías como las instrucciones están disponibles a través de Internet.

Asimismo, para los Impuestos sobre la Renta, sobre Sociedades, sobre el Valor Añadido y para los empresarios en Módulos, se editan unos “manuales prácticos”, más amplios que las anteriores guías, dirigidos a aquellos contribuyentes que necesiten una mayor información para cumplimentar su declaración. Los manuales se pueden adquirir en las oficinas de la Agencia Tributaria y se elaboran con la intención de facilitar la correcta declaración del impuesto ya devengado.

- Ventajas: son publicaciones especializadas y precisas, que resuelven la mayoría de las dudas. Permiten, por su extensión, llegar al detalle necesario.
- Inconvenientes: prácticamente no tienen, por cuanto son de elaboración interna, su coste es simbólico y su utilidad máxima.

Es muy importante tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, quedarán exentos de responsabilidad por infracción tributaria los contribuyentes que adecuen su actuación a los criterios manifestados por la Administración Tributaria competente en las publicaciones, comunicaciones y contestaciones a consultas. Por lo tanto, las publicaciones informativas, las guías y manuales, los anuncios, la información tributaria de la página web y cualquier otra que se ofrezca por la Agencia Tributaria, tiene los mismos efectos de exención de responsabilidad que la respuesta a una consulta no vinculante. Esta exención supone que aunque se pueda exigir el pago de la cuota resultante, no se inicia expediente sancionador, siempre que el contribuyente actúe de acuerdo con el criterio de la Agencia Tributaria.

### ***1.2.2. Información “a demanda”***

Ya hemos visto que en España existe un verdadero derecho del contribuyente a obtener información tributaria. Este derecho puede ejercitarse, a elección del contribuyente, por escrito, en persona, por teléfono o por cualquier otro medio que, en un futuro, se ofrezca para ello.

### 1.2.2.1. Información escrita

Es tradicional denominar consulta a los escritos que contienen solicitudes de información, aunque el término admite varias acepciones desde el punto de vista tributario.

Por **consulta** puede entenderse, en un sentido amplio, cualquier pregunta que dirige un contribuyente a la Administración Tributaria con el objeto de recabar información sobre el régimen, clasificación y consecuencias fiscales de un determinado supuesto con trascendencia tributaria. Cuando existe una **solicitud previa y formal** (por escrito) del ciudadano y se le informa (asimismo por escrito) acerca de determinados deberes fiscales y de los consiguientes efectos jurídicos, se puede hablar de **consulta tributaria propiamente dicha**.

Una modalidad de consulta tributaria es la **consulta vinculante**, que es aquella en la cual la contestación vincula a la Administración Tributaria, de forma que esta se ve obligada a aplicar al consultante los criterios expresados en la contestación, siempre y cuando la consulta se hubiese formulado antes de la finalización del plazo para el ejercicio del derecho, y no se hubieran alterado las circunstancias, antecedentes y demás datos recogidos en el escrito de la consulta.

La contestación a consultas vinculantes no es competencia de la Agencia Tributaria, sino de la Dirección General de Tributos (dentro del Ministerio de Hacienda pero fuera de la Agencia Tributaria), por eso no vamos a detallar su regulación. Simplemente señalar su existencia, como derecho del contribuyente. Es importante tener en cuenta que la propia Ley General Tributaria establece que los órganos de la Administración Tributaria encargados de la aplicación de los tributos (esto es, la Agencia Tributaria) deberán aplicar los criterios contenidos en las consultas tributarias escritas a cualquier obligado siempre que exista identidad entre los hechos y circunstancias de dicho obligado y los que se incluyan en la contestación a la consulta.

De aquí se desprende que a la hora de ofrecer información tributaria “a demanda”, sea imprescindible conocer la posible existencia de consultas vinculantes aplicables.

La Agencia Tributaria tiene la obligación de responder a todas las solicitudes de información escrita que se dirijan a ella. Si la solicitud es formalmente una consulta tributaria, se remite a la Dirección General de Tributos para su contestación. Si la solicitud no reúne esos requisitos, se contesta por la sección, oficina o área que tenga encomendada la tarea de información, según el ámbito geográfico en el que se produzca.

Por lo que se refiere a quiénes están legitimados para solicitar información por escrito, la normativa se refiere de forma indistinta a obligados tributarios, interesados y contribuyentes. Por lo tanto, podemos afirmar que cualquier persona o entidad puede pedir y obtener información tributaria. Solamente se exigen requisitos de identificación para las consultas vinculantes.

En cuanto al objeto de la consulta, dice la Ley que esta ha de referirse al régimen, clasificación o calificación tributaria que en cada caso corresponda al sujeto pasivo u obligado tributario consultante. Estas expresiones son lo suficientemente amplias como para abarcar no solo consultas referidas a aspectos del Derecho tributario sustantivo, sino también a aspectos del Derecho tributario formal, y no solo referidas al cumplimiento de obligaciones, como el requisito temporal podía hacer pensar, sino también al ejercicio de derechos.

De acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, quedarán exentos de responsabilidad por infracción tributaria los contribuyentes que adecuen su actuación a los criterios manifestados por la Administración Tributaria competente en las contestaciones a consultas. Por lo tanto, el contribuyente que haya consultado el régimen jurídico de una actividad y haya actuado de acuerdo con la respuesta obtenida, no podrá ser sancionado aunque finalmente el criterio no sea el correcto. Este régimen, de vinculación limitada, garantiza la no penalización de los contribuyentes que actúan conforme a los criterios de la Administración.

### *1.2.2.2. Otras formas de obtención de información*

#### **Personalmente**

Los contribuyentes pueden acudir personalmente a las oficinas de la Agencia Tributaria para solicitar información tributaria. Teniendo en cuenta las diferentes estructuras de las oficinas, en general se puede afirmar que en todas es posible obtener información del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre el Valor Añadido. En la gran mayoría, además, se puede obtener información del Impuesto sobre Sociedades y de Declaración Censal.

Solamente en las más grandes, por motivos de racionalización de medios, se puede obtener información de todos los impuestos y modelos.

Dada la estacionalidad de las campañas tributarias, la información personal es muy demandada en determinados periodos, lo que generaba elevadas colas en las oficinas coincidiendo con los plazos voluntarios de declaración de los principales impuestos.

Para poner orden en esa demanda, hace varios años se instaló un sistema informatizado de gestión de colas, que permite ordenar la espera. Recientemente, el 1 de enero de 2013, este sistema se ha completado con una aplicación informática centralizada (ATENEO), que además de gestionar la espera permite analizar la información de cada oficina. De esta forma, se podrá saber a qué ha acudido exactamente cada ciudadano, reduciendo servicios no utilizados y reforzando los más demandados. En otro apartado de este manual se describe el funcionamiento de esa aplicación.

También con la finalidad de ordenar las esperas y programar mejor la atención, se está desarrollando un sistema de cita previa, que permitiría evitar las aglomeraciones de las campañas.

Las consultas formuladas verbalmente por comparecencia del interesado, se atenderán en el mismo momento y de forma verbal. No obstante, si la pregunta planteada se encuentra contenida en la Base de Datos del PROGRAMA INFORMA DE ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE, opción CONSULTAS, podrá facilitarse copia de la respuesta correspondiente, salvo que el propio programa señale lo contrario. No se entregarán, por tanto, copias de las preguntas y respuestas de la opción CONSULTORIO, ni de aquellas de la opción CONSULTAS en que el programa contenga una indicación en este sentido. Así ocurre en el "Procedimiento de Gestión Tributaria".

Si el interesado insiste en obtener constancia escrita de la información que se le proporciona, se le indicará que formule su consulta por escrito.

Si se tiene alguna duda sobre la cuestión planteada o esta reviste una especial complejidad, no se contestará nunca de forma inmediata. Es preferible diferir la respuesta a dar una información incorrecta. Por eso, en estos casos se tomará nota de la pregunta formulada, indicándole al interesado que, una vez resuelta, se le facilitará la información telefónicamente. En el supuesto de que el interesado no desee ser informado por este medio, se le recomendará que formule su consulta por escrito o que vuelva en un plazo razonable.

Si la cuestión planteada se refiere a algún expediente en curso, la información que se solicita no tiene carácter general (por ejemplo, aclaración del contenido de algún documento recibido como puede ser un requerimiento) y los medios disponibles no permiten atender al interesado en el propio Servicio de Información, se le remitirá al órgano que tramita el expediente.

**Ventajas de la atención presencial:** permite cercanía, adecuación de la información al solicitante, análisis de documentación, etc. Para el contribuyente es el mejor sistema, no supone coste alguno y además tiene la garantía de que la información obtenida es buena.

**Inconvenientes:** supone un coste muy elevado para la Administración. Genera colas y esperas largas. Muchas veces la información solicitada es tan reciente que no ha dado tiempo a su estudio. La inmediatez puede dar lugar a errores.

### **Por teléfono**

En general, las oficinas de la Agencia Tributaria no ofrecen información tributaria por teléfono. Si se recibe una llamada para preguntar por algún asunto formal (oficina competente, trámites de un procedimiento y cuestiones similares), se atiende. Si se recibe una llamada para preguntar cuestiones tributarias, se deriva al Servicio Telefónico de Información Tributaria.

Este servicio se estableció en el año 1993, con la finalidad de facilitar a los interesados el acceso a la información. Se presta, a través de un contrato administrativo de prestación de servicios, por la empresa que resulta adjudicataria cada año tras el correspondiente concurso público.

Las personas que atienden el servicio permanecen en el mismo, salvo renuncia voluntaria, ya que cada año se produce la subrogación de sus contratos a favor de la empresa que resulte adjudicataria. El servicio comenzó para atender la demanda de información de Renta, en la campaña, pero se amplió a los principales impuestos, a la vista de los excelentes resultados obtenidos. Tanto los contribuyentes como las oficinas manifiestan reiteradamente la gran utilidad que reporta el acceso a través de un medio tan cercano como el teléfono, a la información tributaria.

En este tipo de consultas, si se estima que la respuesta a la cuestión planteada requiere el examen de documentación, se indicará al interesado que acuda a los Servicios de Información o, si no le fuese posible, que se dirija por escrito a dichos servicios.

**Ventajas:** acceso universal, ya que prácticamente todo el mundo tiene acceso a un teléfono y puede consultar sus dudas. El horario de atención se puede adecuar a las necesidades de cada época del año. Permite un elevado nivel de especialización de los informantes y es muy flexible en cuanto a organización de grupos, por lo que ante cualquier novedad tributaria, en muy pocos días se puede tener a personas perfectamente formadas para atender las dudas que surjan.

Inconvenientes: dar información por teléfono no deja rastro, por lo que la seguridad jurídica puede verse discutida. Es a veces difícil entender las preguntas y, para los que llaman, dada la complejidad, también puede ser difícil entender las respuestas. En comparación con la información escrita o con la presencial, es muy valorada para información básica, pero menos válida para asuntos complicados.

### **Internet / Correo electrónico**

La oferta de información a través de Internet es amplia, pero estática. Se ofrece todo tipo de información tributaria, mediante dos vías:

- Información específica de cada impuesto.
- Acceso al Programa INFORMA.

La página web de la Agencia Tributaria ofrece la información tributaria agrupada según los posibles destinatarios. Así, en un enlace especial, se reúne la información que puede interesar a los ciudadanos. En otro, la que puede interesar a los empresarios. En otro, la que puede interesar a los colaboradores sociales. Se ha pensado que, de esta manera, será más fácil localizar lo que sea de interés para cada usuario. En el enlace de los ciudadanos se hace hincapié en los impuestos personales, sobre todo, en el Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio. En el enlace de empresarios, se recoge la información de Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Declaración Censal, etc. En el de los colaboradores sociales, por ejemplo, destacan las declaraciones informativas.

De esta forma, siguiendo las tendencias actuales de organización de las páginas web, se facilita lo que se denomina “usabilidad”, esto es, la facilidad para utilizar el contenido de cada página, adecuando los mensajes a los destinatarios. Este es el verdadero problema de la información en Internet: es muy difícil ofrecer una única información y que sea útil para cualquier contribuyente, ya que no puede discriminarse entre conocedores, legos, personas con formación específica, extranjeros, etc. Se ofrece lo mismo para todos y tiene que ser cada usuario el que recopile lo que le afecta o lo que le interesa.

La ventaja de Internet es, sin duda, su capacidad de comunicación (hoy en día prácticamente toda la población tiene acceso a Internet), por lo que cualquier mensaje que quiera hacerse llegar a la población llega en muy poco tiempo. Sobre todo es muy útil para comunicar novedades tributarias.

La segunda fuente de información en Internet es el acceso al programa INFORMA. Se ofrece todo el repertorio de preguntas y respuestas, para su consulta. Únicamente se restringe el acceso a algunos capítulos de uso interno (que no interesan a los ciudadanos).

Por lo que se refiere al correo electrónico, todavía no se ha establecido como vía para recibir solicitudes de información. Si se recibe un correo electrónico demandando información tributaria, se responde indicando los medios anteriores. En un futuro deberíamos ser capaces de admitir esta vía, dado que la práctica actual es identificar “escrito” con cualquier medio que deje constancia.

El problema de abrir un buzón para consultas tributarias es que no disponemos de medios para garantizar su correcta atención. Es muy fácil enviar correos y muy difícil contestarlos. Y otro problema

no resuelto es el de la integridad de las comunicaciones. No se puede garantizar que la respuesta enviada no se manipule para dar una imagen falseada de la información recibida.

Por último y aunque no están previstas para proporcionar información tributaria, es necesario hacer una referencia a las redes sociales. De momento, la Agencia Tributaria únicamente utiliza Twitter, desde el Departamento de Informática Tributaria, para transmitir mensajes de carácter técnico. Se han realizado algunos estudios sobre la posibilidad de utilizar las redes para transmitir información, pero no se ha llegado a ningún modelo que garantice unos mínimos estándares de calidad y atención.

### 1.3. Información tributaria: órganos competentes

Las tareas de información, como ya se ha repetido, constituyen una obligación para la Administración. De ahí que exista una regulación específica sobre qué órganos son los competentes para ejercer la competencia de información tributaria. De acuerdo con la organización de la Agencia Tributaria, podemos distinguir entre órganos directivos (Servicios Centrales) y órganos ejecutivos (Servicios Territoriales).

La Resolución de 19 febrero de 2004 de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribución de funciones en el ámbito de competencias del Departamento de Gestión Tributaria, determina que el Departamento de Gestión Tributaria es el centro directivo en relación con la información y asistencia tributaria, sin perjuicio de la competencia de otros centros en los procedimientos que les sean propios.

La Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria será la responsable del “Programa INFORMA de Asistencia al Contribuyente”, cuya función es homogeneizar, trasladar y dar seguridad en el criterio interpretativo a seguir en la aplicación del sistema tributario estatal por los distintos órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin perjuicio de las competencias interpretativas atribuidas a la Dirección General de Tributos y a los órganos de las Comunidades Autónomas.

Los Servicios Territoriales están formados por las Dependencias Regionales de Gestión Tributaria (una por Delegación Especial, lo que equivale a una por comunidad autónoma), las Dependencias Provinciales de Gestión Tributaria (en las provincias en las que se creen) y los Servicios o Secciones de Información de las Administraciones.

Los jefes de las Dependencias Regionales de Gestión Tributaria tienen a su cargo, en el ámbito territorial de la comunidad autónoma en que tengan su sede, la coordinación de los programas y de los medios necesarios para desarrollar las actividades de información y asistencia a los contribuyentes en las Delegaciones de la Agencia, así como los criterios a difundir, de acuerdo con lo establecido por el Departamento, y con especial atención a las labores de información tributaria en asuntos de especial complejidad, en particular, la tributación de no residentes, las operaciones de comercio internacional o intracomunitario, las fusiones y escisiones de empresas y el régimen de transparencia fiscal. También les corresponde la tramitación de los expedientes y consultas tributarias cuya resolución corresponda a los Órganos Centrales y difundir los criterios generales que señale al efecto el centro competente.



Dentro de cada dependencia regional, se establecen Áreas, Servicios o Secciones Regionales (según el tamaño de cada sede) de Información y Asistencia Integral, con las siguientes funciones:

- a) La planificación y coordinación de las campañas de información y asistencia tributaria.
- b) La coordinación y unificación de los criterios de información y asistencia, difundiendo a todas las oficinas de información de la Delegación Especial los criterios administrativos que formulen los centros competentes de la Agencia Tributaria.
- c) El desarrollo de las actuaciones preventivas que se consideren necesarias en caso de cambios normativos proponiendo las medidas oportunas para su difusión entre los interlocutores sociales y servicios de información del ámbito territorial de la Delegación Especial.
- d) La contestación de todas las cuestiones que se presenten por escrito y que no deban de ser tramitadas por los Servicios Centrales.
- e) La organización de los planes de formación del personal y desarrollo de los cursos de actualización.
- f) La resolución de las cuestiones planteadas por las diferentes sedes de su ámbito territorial.
- g) Actuar como interlocutor de la Subdirección General de Información y Asistencia a efectos de formular preguntas a través del INFORMA.
- h) Actuar como interlocutor en materias propias del área de gestión tributaria y, muy especialmente, en lo relativo a las campañas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con los colectivos profesionales, Administraciones Públicas y otras entidades participantes en la colaboración social a efectos de la utilización o distribución de los programas de ayuda, presentación de declaraciones y tramitación y resolución de cuestiones planteadas por estos colectivos.
- i) La tramitación de consultas tributarias cuya resolución corresponda a los Órganos Centrales.
- j) El apoyo a las plataformas telefónicas de información y asistencia.

A nivel provincial, el jefe de la Dependencia de Gestión Tributaria tiene a su cargo la información y asistencia a los contribuyentes en general, lo que se realiza a través del Servicio o Sección de Información y Asistencia Integral de cada delegación.

Y en cada Administración, aunque sea del más mínimo tamaño, existirá siempre una unidad dedicada a Información y Asistencia, que puede tener categoría de sección independiente o estar incluida en un área mixta, según el tamaño.

Resumiendo toda esta información: son competentes para prestar información tributaria las oficinas territoriales de la Agencia Tributaria. A nivel central, corresponde a la Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria la coordinación de las actuaciones, el impulso de la difusión de la información, la dirección del Programa Informa y la contestación a las consultas que se formulen cuando no sean competencia de órganos territoriales.

#### **1.4. Los Servicios de Información. Mecanismos para la unificación de criterios**

Sean Áreas, Servicios o Secciones, denominamos Servicios de Información a todos los que proporcionan información tributaria. Cada oficina tiene que dimensionar los suyos atendiendo al volumen de trabajo esperado y a las particularidades de su censo de contribuyentes. Esto supone que, por ejemplo, en zonas muy turísticas, las Administraciones están obligadas a proporcionar información sobre tributación de no residentes. En zonas en las que predomina el sector

agrario, las Administraciones ofrecerán información del Régimen Especial de Agricultura, y quizá no tengan un experto en tributación de no residentes.

En general, los Servicios de Información cuentan con medios para responder a cualquier cuestión tributaria relativa al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Sociedades y Declaración Censal. Según van siendo mayores las Administraciones, se van añadiendo materias. En las Dependencias Regionales se puede obtener toda la información que sea precisa.

El principal problema de los Servicios de Información es la capacitación del personal, ya que para prestar un servicio de información de calidad se necesita personal experto. La normativa tributaria, en el caso español, se modifica continuamente lo que hace difícil que de forma individual cada funcionario actualice sus conocimientos. De ahí la importancia de la puesta en común del conocimiento, que se materializa, a nivel central, en la supervisión y coordinación por parte de la Subdirección General de Información y Asistencia. Varios son los instrumentos utilizados para esta difusión del conocimiento:

- **Programa INFORMA** (ver siguiente apartado).
- **Boletines de Información General.** Mensualmente el Departamento de Gestión Tributaria elabora un boletín, que se distribuye a través de correo electrónico y se publica en Intranet, a disposición de todos los funcionarios. En el boletín (BIG), se recogen los criterios recabados en el último mes, se resumen informes recibidos de la Dirección General de Tributos y se difunde cualquier criterio o disposición especialmente interesante o que haya dado lugar a controversias.
- **Notas informativas.** Cada reforma legislativa que se publica en el Boletín Oficial del Estado se recoge, de forma ordenada, por impuestos, en una Nota Informativa elaborada por los especialistas de cada impuesto, que se numera de acuerdo con la denominación numérica de la Ley (o Real Decreto, o Reglamento), y que se distribuye a los órganos territoriales y se pone a disposición de todos los actuarios, en Intranet y en Internet. Se sigue así el criterio de que las novedades deben difundirse de forma inmediata. Estas Notas se elaboran y publican de forma ágil, pretendiendo que el trabajo de lectura del boletín, se reduzca al mínimo, ya que la Nota facilita toda la información necesaria.
- **Correos de coordinación.** La Subdirección General de Información y Asistencia elabora, siempre que se detecta un posible caso de duda generalizada o de dispersión de criterios, correos que recogen los criterios de aplicación. Estos correos se distribuyen territorialmente, para que lleguen a toda la organización.

Este conjunto de medios permite garantizar la unidad de criterio, tan importante en materia de información tributaria. La Agencia Tributaria tiene más de 260 puntos de información, y todos deben dar la misma respuesta a la misma pregunta, sea por escrito, en persona o a través de Internet.

Además de estos instrumentos, es importante la formación y reciclaje continuados del personal. A este respecto, anualmente se elaboran planes de formación que conjugan formación personal con formación a distancia (*e-learning*), y formación obligatoria con formación voluntaria. En conjunto, se pone a disposición de las personas a cargo de la información tributaria cursos de actualización (obligatorios), de novedades (obligatorios), de perfeccionamiento tributario (voluntarios)

y de herramientas de búsqueda de información (voluntarios), que permiten garantizar una formación suficiente.

### *1.5. El Programa INFORMA*

Hemos hecho referencia en diferentes puntos a este programa. Al hablar de las competencias, se ha señalado que la Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria será la responsable del “Programa INFORMA de Asistencia al Contribuyente”, cuya función es homogeneizar, trasladar y dar seguridad en el criterio interpretativo a seguir en la aplicación del sistema tributario estatal por los distintos órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin perjuicio de las competencias interpretativas atribuidas a la Dirección General de Tributos y a los órganos de las comunidades autónomas. Al hablar de la atención presencial, se ha hecho referencia a la posibilidad de entregar copias de las consultas. Pero ¿qué es el Programa INFORMA?

El Programa INFORMA es una base informatizada de preguntas y respuestas tributarias a la que tienen acceso todos los funcionarios de la Agencia Tributaria. Funciona como un consultorio de preguntas frecuentes, más o menos como los repositorios que ofrecen las páginas web de las organizaciones y empresas, pero con la peculiaridad de que tiene entidad jurídica, puesto que además de estar reconocido normativamente, su contenido tiene eficacia jurídica, ya que goza de la que hemos denominado con anterioridad, vinculación limitada.

Puede afirmarse que desde su creación, constituye el principal cauce para obtener información de la Agencia Tributaria, el principal soporte para que los Servicios de Información proporcionen información y, a su vez, el mejor de los instrumentos técnicos para la coordinación y apoyo a los Servicios de Información. El programa informático se puso en marcha a mediados de 1991 por la Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria con los objetivos de formar y ayudar técnicamente al personal de los Servicios de Información y de proporcionar a los contribuyentes una información tributaria de calidad y, además, con rapidez, precisión, claridad y uniformidad.

El programa se encuentra estructurado en TÍTULOS (impuestos), CAPÍTULOOS (principales conceptos dentro de cada impuesto) y CUESTIONES (preguntas concretas identificadas por una referencia o reseña breve), estas últimas ordenadas alfabéticamente dentro de cada capítulo. Cada CUESTIÓN se compone de su correspondiente referencia (a efectos de facilitar su búsqueda), una pregunta, una respuesta y la normativa, jurisprudencia o doctrina administrativa en la que aquella se basa.

Ambos objetivos se han cumplido de forma muy satisfactoria, pudiendo afirmarse que gracias al Programa INFORMA el personal de los Servicios de Información puede atender la gran mayoría de las cuestiones que reciben y en todo el territorio se recibe la misma información.

Actualmente, el programa ofrece los siguientes títulos:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas Ley 35/2006.
- Impuesto sobre Sociedades RDLEG 4/2004.
- Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Módulos Renta / IVA.

- Impuesto sobre Actividades Económicas.
- Impuesto sobre la Renta de No Residentes RDL 5/2004 Convenios/Patrimonio.
- Impuesto sobre el Patrimonio.
- Impuesto especial Medios de Transporte.
- Declaraciones informativas.
- Procedimiento de gestión.
- Impuesto sobre las Primas de Seguros.
- Certificados FNMT.
- El euro.
- Limitación de los pagos en efectivo.

### *Acceso al programa*

Hay dos modalidades: el programa de uso interno y el público. El programa de uso interno está disponible en la Intranet de la Agencia Tributaria. El programa público está disponible en Internet, pero solamente para lectura. Para los usuarios internos, la sencillez del programa radica en que cada título (impuesto) está organizado de la misma manera que la normativa que lo regula, lo que facilita enormemente, contando con unos ciertos conocimientos, la localización de la información. En Internet, para usuarios externos, se ofrece un buscador limitado al programa (además del buscador general de la página web), que permite localizar la información, aunque no se conozca el impuesto concreto.

Para los usuarios internos, el menú principal ofrece dos opciones:

- **Consultas.** Esta opción está disponible tanto para el personal de la AEAT como para el público en general a través de Internet.
- **Consultorio.** Opción exclusiva para el personal de la Agencia Tributaria, a través de Intranet.

Mediante la opción “consultas” cualquier usuario puede acceder al sistema para comprobar si la respuesta a la pregunta que debe contestar o la información que necesita está incluida en la base de datos. En caso de que esto ocurra, se puede imprimir la respuesta y facilitar una copia al contribuyente, si se consulta desde una oficina de la Agencia Tributaria o guardarla, si el que consulta es el interesado, a través de Internet.

No obstante, puede ocurrir que el usuario no encuentre la respuesta concreta a su consulta.

Un usuario externo, en este caso, debe acudir a otra de las formas de obtención de información: presencial, escrita o telefónica.

El personal de la Agencia Tributaria, en estos casos, cuenta con la opción “consultorio”. Mediante esta opción, el usuario entra en un buzón, introduce el texto de su pregunta y la envía directamente a la Subdirección de Información y Asistencia. Esta opción solo está disponible para el personal de la AEAT.

Estas preguntas se reciben y son respondidas por el centro servidor del programa, que es la Subdirección General de Información y Asistencia Tributaria. Una vez que los especialistas de cada área de la Subdirección analizan la pregunta, elaboran la respuesta, que puede ser:

- **Individual.** Se comunica exclusivamente al consultante, el cual, mediante la opción “leer preguntas”, tendrá conocimiento de la misma. Funciona como un correo interno.
- **General.** Si el especialista considera que la consulta puede ser de interés para todos los usuarios, la pregunta y la respuesta se incluirán en la base de datos del sistema, en cuyo caso se redacta siguiendo las formalidades establecidas, se diseña un título con la suficiente elocuencia como para identificar el contenido, se decide la situación (dentro de qué capítulo) y se graba la pregunta, contestando al consultante diciendo que vea el número de consulta que el sistema ha asignado automáticamente.

Dado que el Programa INFORMA se convirtió inmediatamente en un instrumento muy útil para todo el personal que, tanto dentro como fuera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se relaciona con los temas tributarios, con el transcurso de los años se ha ido potenciando, añadiendo capítulos, mejorando las búsquedas, automatizando los procesos de incorporación de preguntas, etc.

Pero no hay que olvidar que la Agencia Tributaria no es competente para la interpretación de las normas, tarea que corresponde a la Dirección General de Tributos. En la práctica, ante las situaciones de ausencia de criterio, se planteaba la probable colisión entre la rapidez con la que la Agencia Tributaria necesita dar respuesta a las cuestiones planteadas por los contribuyentes con los prolongados plazos de contestación que, a causa del exceso de trabajo, a veces se producen en el centro directivo aludido. Recordemos que el plazo para la contestación de las consultas escritas de carácter vinculante es de seis meses. Y que nada más publicarse en el Boletín Oficial del Estado una disposición, ya hay preguntas sobre su extensión, que la Agencia Tributaria tiene que responder, aunque no se haya manifestado la autoridad competente.

Para solucionar el problema, se creó la Comisión de Estudios (por Resolución del presidente de la Agencia Tributaria de 2 de junio de 1994), cuya función es la fijación del criterio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en aquellas cuestiones que surjan en torno a la aplicación del sistema tributario y que así lo exijan por su especial trascendencia, importancia o complejidad técnica. La Comisión actúa con una composición variable, de representantes de la Agencia y de la Dirección General de Tributos, según el asunto a analizar, y previa convocatoria, en la que se remiten las cuestiones pendientes.

Los criterios adoptados son comunicados a toda la organización a través del Programa INFORMA y, a partir de ese momento, constituyen el criterio oficial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ante los contribuyentes. Lógicamente, no se llevan a la Comisión las cuestiones que previamente han sido aclaradas o interpretadas por la Dirección General de Tributos.

Para finalizar, es importante señalar la continua tarea de revisión y alimentación que se lleva a cabo en relación con el programa. No solamente se introducen las preguntas recibidas, sino que se elaboran a iniciativa propia todas aquellas que responden a novedades legislativas o a cambios de criterio. Y cada vez que se accede al programa, aparece una pantalla de aviso que comunica esas novedades a los usuarios. De esta forma pueden estar seguros de que cualquier cambio o nueva incorporación, no pasará desapercibida, porque el propio sistema genera los avisos. Esta utilidad solamente está disponible para usuarios internos.

Las nuevas tecnologías, y en especial, los informes de búsquedas infructuosas obtenidos de la página web y de los programas de ayuda, que cuentan con enlaces a la página, también proporcionan datos para generar nuevas preguntas. Siempre que un contribuyente busca una información y no la encuentra, esa búsqueda, que se califica como infructuosa, queda registrada. Mensualmente se extraen informes. Analizar los informes es otra tarea de gran utilidad, puesto que permite detectar carencias de información. Se revisa el programa y se añaden aquellas preguntas que no estaban o se redactan nuevamente las que están, si por diferencias en los textos, no son comprendidas por los contribuyentes. Es importante tener siempre presente que hay que adecuar la oferta de información a la demanda real, y esa medida se obtiene con los informes de búsquedas.

## 2. Los Servicios de Asistencia al contribuyente. Asistencia en campaña de renta. Especial referencia a Internet

### 2.1. Introducción

La regulación jurídica del derecho a la asistencia va unida a la regulación del derecho a la información. El artículo 3 a) de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, ya citado al hablar del derecho a la información, establece, que constituyen derechos generales de los contribuyentes, “el derecho a ser informado y asistido en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias acerca del contenido y alcance de las mismas”.

Y el artículo 5 recoge que “la Administración Tributaria deberá prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos”, añadiendo que “esta actividad se instrumentará, entre otras, a través de las siguientes actuaciones: publicación de textos actualizados de las normas tributarias, remisión de comunicaciones, contestación a consultas tributarias y adopción de acuerdos previos de valoración”.

La actual Ley General Tributaria (Ley 58/2003) dedica una sección completa a la información y asistencia a los obligados tributarios, comenzando, en el artículo 85, “Deber de información y asistencia a los obligados tributarios”, que se materializa, en relación con la asistencia en el punto e) del artículo 85, que establece que la actividad de información y asistencia se instrumentará, entre otras, a través de las actuaciones de asistencia a los obligados en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias. Aunque no se detallan todas las actuaciones de asistencia, sí se hace una referencia expresa a los acuerdos previos de valoración, estableciendo el derecho de los contribuyentes a su solicitud.

Por último, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (de 27 de julio de 2007) desarrolla la Ley en el capítulo II del título III, Principios generales de la aplicación de los Tributos. Toda la subsección 5ª de la sección primera está dedicada a las actuaciones de asistencia tributaria. Destaca el artículo 77 que define la asistencia como “el conjunto de actuaciones que la Administración Tributaria pone a disposición de los obligados para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Entre otras actuaciones, la asistencia tributaria podrá consistir en la confección de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones de datos, así como en la confección de un borrador de declaración”.

Al igual que ocurría con el derecho a la información, existe un verdadero derecho a recibir asistencia, lo que se traduce en el deber de la Administración de ofrecer y prestar servicios de ayuda a los contribuyentes, todo ello con la finalidad de facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.

Es importante señalar que no solamente hay que prestar asistencia para favorecer que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones; la ley obliga a prestar asistencia para que los contribuyentes puedan ejercer sus derechos. Esto implica poner a su disposición todos los mecanismos necesarios para ello. No basta con informar de la existencia de los derechos: hay que fomentar su disfrute o ejercicio.

La asistencia al contribuyente se realiza a través de los servicios de ayuda, que constituyen un conjunto de servicios diversos y complementarios, de fácil acceso y coste mínimo, que pretenden atender toda la demanda de ayuda que se recibe de los contribuyentes.

Sabido es que la principal obligación de un contribuyente es pagar sus impuestos. No obstante, en un sistema como el español, basado fundamentalmente en autoliquidaciones y declaraciones informativas, la carga que suponen las obligaciones formales, puede superar a la contribución económica. Además, las obligaciones formales no están relacionadas con el nivel de ingresos, sino con el tipo de actividades que se realizan.

Como ejemplo ilustrativo veamos qué obligaciones tienen dos contribuyentes muy diferentes. Por una parte, una persona física con una pequeña tienda de reparación de calzado, con un empleado. Y por otra, una empresa de fabricación de calzado (que no sea gran empresa), con 50 empleados. Paradójicamente, las obligaciones son idénticas. Estas serían sus obligaciones:

- Declaración anual por el impuesto personal, de la Renta para la persona física, y de Sociedades para la jurídica.
- Autoliquidaciones trimestrales de IVA y declaración resumen anual de IVA. Iguales para ambos.
- Por tener empleados (da igual que la persona física tenga uno y la empresa, 50), hay que autoliquidar trimestralmente la retención a cuenta del IRPF de los trabajadores y presentar un resumen anual.
- Por tener alquilado el local en el que se realiza la actividad: hay que autoliquidar trimestralmente la retención a cuenta del arrendador y presentar un resumen anual.
- Por haber adquirido o vendido al mismo proveedor o adquirente, un importe superior a 3.000 euros en el año anterior, ambos tienen que presentar el modelo 347, Declaración anual de Operaciones con Terceros.
- Si se dieran de alta en otra actividad, la declaración censal.
- Si compran o venden bienes a otros empresarios de la Unión Europea, ambos tienen que presentar el modelo 349, Declaración Recapitulativa de Operaciones Intracomunitarias.

Es solamente un ejemplo, pero puede servir para darnos cuenta de que la carga de las obligaciones formales debe ser aliviada todo lo posible mediante los servicios de ayuda. Veamos a continuación los que se ofrecen:

## 2.2. Mapa de la asistencia individual

El mapa es el conjunto de servicios que se ofrecen a los contribuyentes. Distinguimos entre servicios que se ofrecen con carácter exclusivo en campaña de Renta y servicios que se ofrecen todo el año o estacionalmente, pero que no son de campaña de Renta.

En campaña de Renta:

- Borrador y datos fiscales.
- Cita previa para la confección de declaraciones y modificación de borradores en oficinas.
- Servicio de confección de declaraciones y modificación de borradores en oficinas.



- Programa PADRE (Programa de Ayuda para la Declaración de la Renta).
- Servicios automatizados (Unidad de Reconocimiento de Voz): petición de etiquetas, etc.
- Servicio telefónico de modificación y confirmación del borrador.

Todo el año (o estacionalmente):

- Asistencia en oficinas para la confección de determinadas declaraciones (Estimación Objetiva y Declaración Censal).
- Programas de ayuda para la confección de declaraciones.
- Formularios pdf, para rellenar, con prevalidación de datos, en Internet.
- Cita previa para resolver expedientes, responder requerimientos, etc. (no general).
- Oficina Telefónica de Atención al Contribuyente, para aplazamientos, cambios de domicilio, deducción por maternidad, etc.
- Modelos de instancias, escritos de alegaciones y contestación a requerimientos.
- Simulador de Renta.

Veremos en los siguientes apartados, los más significativos.

### 2.3. Programas informáticos de ayuda

Debido a la complejidad del sistema tributario español, la correcta cumplimentación de las declaraciones solo puede garantizarse mediante la utilización de programas informáticos de ayuda que permitan validar datos, realizar cálculos, imprimir las declaraciones e, incluso, presentarlas directamente en soporte magnético o a través de medios telemáticos.

Los programas informáticos de ayuda se elaboran por el Departamento de Informática Tributaria, con la colaboración (imprescindible para su corrección) de los especialistas del Departamento de Gestión Tributaria. Antes de ofrecerlos al público, se someten a unas pruebas exhaustivas, tanto de cumplimentación como de calidad de los cálculos efectuados.

No existen programas de todos los impuestos, pero sí de los más importantes y, sobre todo, existen programas de todas las declaraciones informativas, que son las que no llevan aparejado ingreso y son la base de nuestro sistema de control masivo.

Para los contribuyentes los programas informáticos facilitan las obligaciones:

- Cumplimentan las declaraciones respetando la legislación vigente, lo cual evita en gran parte que el contribuyente tenga que conocer y aplicar la normativa.
- Ofrecen **seguridad y credibilidad** al declarante, al ser confeccionados por la propia Agencia Tributaria. Hay que aclarar que esta seguridad se refiere únicamente a los cálculos y criterios aplicados, puesto que no hay que olvidar que los datos son facilitados por el contribuyente y que la cumplimentación de la declaración no supone la aceptación de la veracidad de los mismos, ya que estas declaraciones, como todas las demás, pueden ser objeto de una posterior comprobación.
- **Sencillez** para el contribuyente, que no precisa realizar cálculos previos por su parte; solo tiene que facilitar los datos que el propio programa le va solicitando.

- Todos los programas informáticos que elabora la Agencia Tributaria pueden descargarse gratuitamente de Internet. Hasta hace algunos años, la distribución del Programa PADRE —para la declaración del Impuesto sobre la Renta—, se hacía también a través de CD-ROM, en los estancos y oficinas de la Agencia Tributaria. Otros programas (Retenciones) se enviaban con unas breves explicaciones a los contribuyentes obligados a presentar declaración.
- La generalización del acceso a Internet y la sencillez de las descargas ha hecho innecesarias estas otras vías de distribución.
- Todos los programas informáticos permiten imprimir en papel blanco las declaraciones. Para su presentación, el contribuyente exclusivamente deberá utilizar el sobre (que es universal), pegar las etiquetas identificativas y firmar, realizando la entrega en la forma prescrita por cada modelo.
- Todos los programas, si las declaraciones que confeccionan pueden presentarse por Internet, permiten generar el fichero necesario para transmitir telemáticamente la declaración.

La generalización de la utilización de los programas de ayuda ha permitido a la Agencia Tributaria un elevado ahorro en medios, destinados con anterioridad a la grabación manual de declaraciones y a la comprobación formal y aritmética de las mismas, puesto que las declaraciones están formalmente completas, se graban mediante lectura óptica, con un código PDF y las operaciones aritméticas están correctamente realizadas.

**El último avance en materia de programas de ayuda es, desde junio de 2012, la generación de “declaraciones virtuales”. En la campaña de declaración del Impuesto sobre Sociedades 2011, se diseñó el programa de ayuda para eliminar la impresión completa de la declaración en papel.** Los sujetos pasivos podían presentar la declaración mediante el formato en papel que obtenían, exclusivamente, utilizando el programa de ayuda del impuesto. Pero no se obtiene una declaración completa (con los dos ejemplares, uno para la Administración y la copia para el contribuyente), sino exclusivamente una copia para el interesado y, para la Administración, el documento de ingreso o devolución. El sistema funciona de la siguiente forma: una vez cumplimentados los datos, el programa enlaza con el servidor de la Agencia Tributaria, que almacena la declaración y permite obtener la impresión oficial de la misma, que consta de un ejemplar de la declaración para el sujeto pasivo y dos ejemplares del Documento de Ingreso y Devolución (DID), uno para el sujeto pasivo y otro para la entidad colaboradora. Este DID es la única documentación que hay que presentar, puesto que el contenido de la declaración se almacena en el servidor de la Agencia Tributaria y se recuperará automáticamente, con el código del número de justificante del DID, que transmite la entidad financiera a la Agencia Tributaria. Se evitan así los errores de grabación.

Recientemente, en un intento de eliminar programas de ayuda y, por supuesto, declaraciones en papel, se ha puesto en marcha una declaración exclusivamente por Internet, mediante la confección inmediata de la declaración y su envío, desde el servidor seguro de la Agencia Tributaria. La experiencia no ha sido muy bien recibida, puesto que la complejidad tributaria no se ha eliminado y el hecho de no poder comprobar los datos (al no existir programa de ayuda que los almacene) genera intranquilidad a los contribuyentes. Por eso, en este caso, aunque inicialmente no se tenía previsto, avanzado el plazo de presentación, hubo que poner a disposición de los contribuyentes un formulario o predeclaración, con la posibilidad de almacenamiento y consulta de los datos.

Para la mayoría de las declaraciones, el programa de ayuda, de momento, sigue siendo imprescindible.

#### 2.4. Asistencia en campaña de Renta

Durante la campaña de la Renta (abril, mayo y junio), casi 22 millones de contribuyentes se relacionan con la Agencia Tributaria. Todos los servicios de ayuda se planifican intentando la mayor eficacia: mínimo coste para la Administración y para el ciudadano, sin merma de la calidad, el respeto a la legalidad y la rapidez en las gestiones.

El primer servicio, por número de usuarios, es el borrador de la declaración. El borrador es un producto relativamente nuevo. Tiene un antecesor: el PRODER (PROgrama de DEvoluciones de Renta). En el año 1999, una modificación legislativa eximió de la obligación de presentar declaración, a determinados contribuyentes, por nivel y tipo de rentas. No estaban obligados a presentar declaración pero sí soportaban retenciones a cuenta por sus ingresos. La idea era que en la mayoría de los casos, las retenciones y la contribución anual por el Impuesto sobre la Renta serían coincidentes, pero en otros —que la experiencia demostró que no eran precisamente escasos—, por la existencia de deducciones, el contribuyente podría tener derecho a una devolución tributaria. Y como no estaban obligados a declarar, el legislador ideó un procedimiento de “no declaración” que se denominó “comunicación de datos”. El contribuyente tenía que pedir que la Agencia Tributaria calculara su cuota, y si resultaba a devolver, se hiciera la devolución a una cuenta por él consignada.

Este sistema se mantuvo hasta 2003 (Renta 2002), año en el que se sustituye por el borrador de la declaración. Ahora ya no hay diferencias formales entre obligados a declarar y no obligados. Todos pueden utilizar los mismos medios: borrador de declaración o declaración. A un determinado perfil de contribuyentes, la Agencia Tributaria les calcula el borrador de declaración, y se lo ofrece, acompañado de los datos tenidos en cuenta para los cálculos.

Los datos fiscales son un servicio muy anterior al borrador, imprescindible, por otra parte, para el funcionamiento correcto del borrador.

Durante la campaña de Renta 96, se realizó una prueba piloto en cuatro Delegaciones (Badajoz, Castellón, Valladolid y Zaragoza), consistente en la confección presencial y voluntaria de las declaraciones de la Renta 1996, con previo contraste de las imputaciones del trabajo y del capital mobiliario existentes en las bases de datos de la Agencia Tributaria. Se trataba de confeccionar las declaraciones teniendo en cuenta la información de las bases de datos, para evitar, en la medida de lo posible, las comprobaciones posteriores, ya que estaba demostrado que muchos contribuyentes recibían requerimientos por cantidades no declaradas que resultaban producto del olvido, de mala identificación o de errores en las declaraciones informativas. Se diseñó un procedimiento de resolución previo de discrepancias, para que en el mismo momento en el que se confeccionaba la declaración, se pudiera resolver la discrepancia, evitando futuros requerimientos.

La prueba resultó, por una parte, fallida, ya que la mayoría de los contribuyentes que acudieron voluntariamente a confeccionar su declaración no manifestaron discrepancias entre los datos reales y los de la base de datos, manifestando conformidad. El procedimiento de resolución no

pudo probarse. Pero, por otra parte, sirvió para comprobar que la información de trabajo y capital mobiliario era bastante buena y que la confección de las declaraciones con los datos propios provocaba mejor recaudación que la confección con los datos de los contribuyentes.

Por tanto, la primera consideración que se hizo fue la necesidad de ampliar el colectivo destinatario del servicio, no limitándolo a los usuarios del servicio de confección de declaraciones. Además, la información a facilitar se debía ampliar, abarcando tanto las imputaciones de rentas del trabajo y del capital mobiliario como las de actividades profesionales y agrícolas sometidas a retención o ingreso a cuenta, las subvenciones e indemnizaciones agrícolas, los pagos fraccionados y enajenaciones de activos financieros, y cualquier otra información relevante, en poder de la Agencia a una fecha determinada.

Así, desde la campaña de Renta 97, se ofreció el servicio a todos los ciudadanos y se diseñaron unos procedimientos de petición, a través de la VRU (901 12 12 24), en [www.agenciatributaria.com](http://www.agenciatributaria.com), y en las oficinas de la Agencia Tributaria. Para asegurar la confidencialidad, se pedían dos datos: el DNI y una casilla de la declaración de la Renta presentada el año pasado. Además, la información solo se enviaba, por correo ordinario, al domicilio fiscal del interesado.

En Renta 98, como mejora del servicio inicialmente ofrecido, se añadió, debajo de cada ingreso, retención o gasto, la casilla de la declaración de la renta en la que debían figurar, para facilitar la confección de las declaraciones.

El servicio de datos fiscales funcionó de forma autónoma hasta la creación del borrador. En ese momento, se decidió juntar ambos servicios en uno único, con dos productos: a los destinatarios del borrador, se les remiten los cálculos y los datos fiscales, y a los contribuyentes que están excluidos de borrador, se les remiten los datos fiscales.

#### *2.4.1. Borrador de la declaración*

El borrador es un documento elaborado por la Agencia Tributaria, que contiene los cálculos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se pone a disposición de los contribuyentes incluidos en el llamado “perfil de borrador”, a título meramente informativo. Como servicio, surge en el año 2003, como consecuencia de una modificación legislativa que entra en vigor el 1 de enero de ese año, afectando a la declaración de Renta 2003. En Renta 2002 (año 2003), se realizó una prueba piloto, para comprobar su viabilidad, que consistió en una oferta personalizada, a determinados contribuyentes que tenían que manifestar su voluntad de recibir el borrador. El resultado fue favorable. De ahí que en Renta 2003 (año 2004), se ofreciera ya a todos los contribuyentes.

En general, pueden recibir borrador todos los contribuyentes, salvo aquellos que:

- Realicen actividades económicas.
- Perciban rendimientos del capital mobiliario no sujetos a retención o ingreso a cuenta.
- Hayan tenido ganancias patrimoniales no sujetas a retención o ingreso a cuenta.
- Perciban rendimientos del capital inmobiliario o rendimientos derivados del arrendamiento o cesión de cualquier tipo de bienes.
- Sean socios, herederos, comuneros o partícipes de entidades en régimen de atribución de rentas que realicen actividades económicas.

La regulación legal del borrador se encuentra en el artículo 98 de la Ley del IRPF y 64 del Reglamento.

El “documento borrador” puede obtenerse por las siguientes vías:

- **Internet:** Servicio RENØ. El Servicio RENØ (Referencia por Internet) es un medio para obtener un número de referencia que permite, a su vez, acceder, también a través de Internet, al borrador o a los datos fiscales. Se obtiene el número de referencia aportando el NIF, primer apellido, el importe de la casilla 620 de la declaración del año anterior y un número de teléfono móvil (celular). Si se trata de nuevos declarantes, deben aportar los 20 dígitos de una cuenta corriente abierta en España. Comprobados los datos, la Agencia Tributaria remite a ese número de teléfono el número de referencia. Con él, se puede acceder a la consulta del borrador, en un formato de fichero pdf.
- **Por correo ordinario.** El modelo de declaración y el modelo de borrador de cada año permiten marcar una casilla especial, para que el borrador se envíe en papel y por correo ordinario, al domicilio de los contribuyentes en la siguiente campaña.
- **En oficinas de la Agencia Tributaria.** En algunos casos, muy limitados, el borrador puede obtenerse en las oficinas, ante la imposibilidad de obtenerlo por otras vías. Solamente se ofrece esta posibilidad para nuevos declarantes, fallecidos, accesos a Internet bloqueados, etc.
- **En la propia oficina de determinados contribuyentes,** sobre todo, funcionarios públicos que pertenecen a organismos con los que se ha suscrito convenio: Tesorería de la Seguridad Social, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, etc. Estos funcionarios pueden acceder al borrador a través de su propia página de recursos humanos.

Una vez obtenido el borrador, debe procederse a su comprobación. Para facilitarla, el borrador se acompaña siempre de los datos tenidos en cuenta para su cálculo. Si todo está correcto, el contribuyente puede confirmar el borrador, lo que equivale a presentar la declaración.

Los borradores pueden confirmarse:

- En Internet, si el resultado es a devolver o se domicilia en cuenta bancaria el ingreso.
- Por teléfono (unidad automatizada y oficina de atención personal).
- En las entidades financieras en las que tenga cuenta el contribuyente.
- Si es a devolver, enviando un SMS a un número prefijado.
- En las oficinas de la Agencia Tributaria y de otras Administraciones que colaboran en campaña de Renta, si el resultado es a devolver o se domicilia en cuenta bancaria el ingreso.

Si se detectan errores en los datos, u omisiones, es responsabilidad del contribuyente modificar el borrador antes de confirmarlo. Se puede modificar el borrador:

- En Internet, identificándose con el número de referencia. Hay modificaciones muy sencillas que se pueden realizar sin necesidad de ayuda. Para facilitarlas, se elaboran unos vídeos breves, explicando las más frecuentes.
- Por teléfono, llamando a la Oficina de Atención al Contribuyente.
- En las oficinas de la Agencia Tributaria y de otras Administraciones que colaboran en campaña de Renta.

Cuando se modifica un borrador se elabora uno nuevo, también en formato pdf. Puede consultarse en Internet o en las oficinas. No se envían borradores modificados por correo ordinario.

Importante: la existencia de modalidades de tributación individual y conjunta (para matrimonios y padres con hijos menores o incapacitados) y de lenguas cooficiales, además del castellano, exige que la oferta de borradores tenga en cuenta estas circunstancias. De ahí que cuando se solicita el número de referencia se ofrezca a los contribuyentes la posibilidad de elegir modalidad de tributación e idioma de la comunicación. Si no se elige nada, se calcula la opción más favorable y en idioma castellano.

En Renta 2011, se calcularon 15.000.000 de borradores. De esos borradores, se modificaron casi 4.000.000, y se presentaron 8.500.000. Esto supone que más de la mitad de los contribuyentes que obtuvieron borrador, eligieron este medio de ayuda para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Es un dato muy satisfactorio, pero no nos debe hacer olvidar que hay otros muchos contribuyentes que no lo han utilizado.

El objetivo de las próximas campañas es conseguir mejorar este ratio de utilización. Para ello debemos simplificar aún más la comprensión y modificación del borrador. Muchos contribuyentes no han utilizado el borrador porque no están seguros de que esté bien, porque no saben cómo modificarlo y, en otros casos, porque prefieren la claridad de la declaración obtenida a través del Programa PADRE. Destaca a este respecto que un estudio del Departamento de Informática Tributaria concluyó, en relación con Renta 2011, que más de 2.000.000 de contribuyentes habían presentado una declaración confeccionada con el programa PADRE, idéntica al borrador obtenido. Esta cifra, muy elevada, solamente se explica por el motivo indicado.

#### *2.4.2. Datos fiscales / Descarga en programa de ayuda*

Los contribuyentes que no pueden obtener el borrador, dispondrán de los datos fiscales, también por imperativo legal. Los datos fiscales se obtienen por los mismos medios que el borrador (se recuerda que es un producto único: el contribuyente lo que pide es un número de referencia y, cuando accede, obtiene el resultado que le corresponda, según sus rentas).

Ya se indicó que junto con los datos fiscales, se remite la información del número de la casilla en la que deben figurar los ingresos, gastos, rentas, etc. Esto facilita enormemente la confección de la declaración, cuando el contribuyente tiene que hacerlo por sus medios.

Cada año se intenta añadir más tipos de datos a la relación que se envía. La información la obtenemos de las declaraciones informativas que nos presentan los terceros, y de otras fuentes externas (catastro o Tesorería General de la Seguridad Social), y obviamente, tiene una fecha de extracción, a partir de la cual, no se puede incorporar.

Es especialmente valorada la descarga de los datos en el Programa PADRE. Desde hace algunos años, se ha puesto en funcionamiento la posibilidad de incorporar, de forma automatizada, los datos fiscales obtenidos previamente (con el número de referencia, o con firma digital, si se

dispone de ella), al Programa PADRE. De esta forma, todos los datos que deben aparecer, sin modificaciones, en la declaración, se trasladan directamente.

Hay datos, como, por ejemplo, la deducibilidad de un plan de pensiones o de un préstamo, que requieren una manifestación del contribuyente. El dato se comunica pero se exige que se traslade mediante un acto voluntario. Así se evitan errores.

### *2.4.3. Cita previa / Atención presencial*

Al hablar del mapa de la asistencia, hemos hecho referencia al servicio que se presta para confeccionar declaraciones y/o modificar borradores, durante la campaña de la Renta. Esa atención presencial supone que el contribuyente acude a una oficina y aporta una serie de datos para cumplimentar su declaración o corregir su borrador. El funcionario que atiende el servicio lo que hace es confeccionar la declaración (o modificar el borrador), y entregar el documento en papel al contribuyente. Este es quien debe comprobarlo y decidir su presentación inmediata o posterior, según le interese.

El servicio de confección de declaraciones es muy antiguo: antes de que existiera la Agencia Tributaria, ya se ofrecía el servicio, que se remonta al año 1988 (Renta 1987). En todos estos años ha tenido la lógica evolución derivada de la innovación tecnológica. Empezamos haciendo los cálculos en papel listado, pasamos por la impresión en papel preimpreso, más tarde llegamos a la impresión en papel blanco, con código pdf, hasta llegar a la actualidad, en la que solamente se imprimen las páginas con contenido. Además, en el mismo servicio se ofrece la posibilidad de presentar, de forma inmediata y a través de Internet, las declaraciones.

Para ser atendido, se exige cita previa. Hasta el año 1994, la situación era ciertamente preocupante, ya que se atendía diariamente a los que hicieran cola y consiguieran “turno”, sin un sistema de reservas. Desde ese año, se instauró un servicio de cita previa. El funcionamiento del servicio es el siguiente: a través de una aplicación centralizada, cada centro en el que se va a prestar el servicio de confección de declaraciones determina horarios, número de puestos y días de servicio. Desde una plataforma telefónica, que trabaja directamente sobre esa aplicación, se van reservando los días y horas disponibles, según se van recibiendo las llamadas de los contribuyentes. Este servicio también se ofrece a través de Internet, con un resultado excelente, y de la Unidad de Reconocimiento de Voz, de forma automática.

Las ventajas de la cita previa son evidentes:

- Posibilita programar adecuadamente los medios materiales y personales necesarios, al conocerse previamente el número de personas que van a ser atendidas en cada punto de atención.
- Permite detectar el exceso de oferta o escasez, según se van analizando los datos de las reservas diarias.
- Permite analizar la utilización del servicio, ya que la aplicación guarda los datos de cada cita. Esto supone que una vez finalizada la campaña, se pueda analizar el comportamiento de los contribuyentes (si acuden o no, si han acudido una o varias veces, por ejemplo), el tipo de gestión que han realizado y demás condicionantes que son de gran utilidad para la planificación de la campaña siguiente.
- El servicio prestado a través de la plataforma telefónica, a través de un único número de teléfono a nivel nacional (línea 901, coste compartido) permite conocer de forma inmediata

cualquier incidencia que se produzca. Si, por ejemplo, un centro no puede prestar el servicio por haber sufrido una avería, desde la plataforma se puede avisar a todos los contribuyentes citados ese día y proponer otro centro y/u otro día. La detección de los problemas e incidencias es inmediata.

- Posibilita programar adecuadamente los medios materiales y personales necesarios, al conocerse previamente el número de personas que van a ser atendidas en cada punto de atención.
- Suaviza la “presión psicológica” que sobre los funcionarios tiene la aglomeración de público, mejorando las condiciones de trabajo de los mismos.
- De entre las formas de prestación del servicio, el prestado a través de la plataforma telefónica, a la que se accede mediante un único número de teléfono a nivel nacional (línea 901, de coste compartido) permite conocer de forma inmediata cualquier incidencia que se produzca. Si, por ejemplo, un centro no puede prestar el servicio por haber sufrido una avería, desde la plataforma se puede avisar a todos los contribuyentes citados ese día y proponer otro centro y día. La detección de los problemas e incidencias es inmediata, lo que permite adoptar soluciones también de forma inmediata.

Para reservar la cita, inicialmente únicamente era necesario que el contribuyente aportara el nombre y apellidos. Más adelante se incluyó el NIF, para evitar abuso o exceso de peticiones y para poder discriminar entre contribuyentes a los que se presta el servicio y otros, a los que por sus niveles de renta o tipo de actividad, no. El objetivo es no dar cita previa a ningún contribuyente que, por sus características, se estima que no debe beneficiarse del servicio de confección de declaraciones. Empresarios en estimación directa, personas con rentas altas, arrendadores de varios inmuebles, por ejemplo, son detectados a través del NIF y no se reserva cita a su nombre.

La aplicación informática de cita previa es muy sencilla, con un formato de agenda que va seleccionando los parámetros necesarios: localidad, centro elegido, horario de preferencia (mañana o tarde), y finalmente, intervalo seleccionado. Se ofrece al contribuyente la primera cita disponible, pero se permite su cambio, si no es de su agrado.

A través de Internet, para evitar avalanchas o malas prácticas, es necesario aportar, además del NIF, el importe de la casilla 620 de la declaración del año anterior o la cuenta corriente, si se trata de no declarantes. También se puede acceder con el número de referencia. De esta forma se evitan bromas y solicitudes reiteradas, que podrían saturar el servicio.

#### *2.4.4. Servicios telefónicos*

Durante todo el año la Agencia Tributaria dispone de un Centro de Atención Telefónica que, en campaña de Renta, se refuerza, dotándolo de más medios y de un número de teléfono específico, para atender la demanda especial que se produce. Este servicio presta la Oficina Telefónica de Atención al Contribuyente, a la que se accede, igual que a cita previa, mediante un número centralizado, de coste compartido. Esta oficina, atendida por personal propio de la Agencia Tributaria, reforzado con contratación externa, ofrece diversos servicios, entre los que destacan la modificación y la confirmación del borrador de declaración.

Para modificar un borrador, el contribuyente que previamente ha obtenido su número de referencia, puede llamar al número ofrecido. Para garantizar la confidencialidad y la identidad de la



persona que llama, se graban las conversaciones y se realizan algunas preguntas previas a la gestión. Una vez pasada la fase de identificación, el contribuyente va aportando los datos de la modificación que desea realizar. El operador que atiende el servicio recoge los datos, los introduce en la aplicación informática del borrador y genera el nuevo, modificado según las instrucciones recibidas. Estamos hablando de servicio por teléfono; de ahí la importancia de la fase de comprobación. Una vez modificado el borrador se comunica al contribuyente el resultado, se le conmina a que lo compruebe y, si está correcto, a que lo confirme. El contribuyente no va a recibir ningún documento, tiene que entrar en la página de Internet y acceder al borrador modificado, en el mismo formato pdf que el borrador original. En los primeros años de prestación del servicio, se remitía por correo el nuevo borrador. Esto generaba, además del coste económico de la impresión y distribución, un considerable retraso en la confirmación, puesto que desde que se modificaba un borrador hasta que se recibía, necesariamente transcurrían una media de 10 días.

Actualmente, este envío se ha suprimido. El servicio de modificación de borradores se completa con el servicio de confirmación. Mediante una simple llamada telefónica se puede confirmar el borrador. Si el resultado es una devolución, bastará con aportar el NIF, apellidos, número de referencia y la cuenta corriente en la que se quiere recibir la devolución. Si el resultado es a ingresar, se aportan los mismos datos identificativos, pero solamente se puede confirmar el borrador si se domicilia el ingreso en una cuenta bancaria. El operador registra ese número de cuenta y, el último día de la campaña, se realizan los cargos. Al igual que la conversación para modificar el borrador, todo el proceso queda grabado, para atender quejas y posibles reclamaciones ante cualquier error que se hubiera podido producir.

En esta misma Oficina Telefónica, se pueden realizar otras gestiones, como cambio de domicilio fiscal o la solicitud de etiquetas identificativas.

Además de la atención personal, también se ofrece asistencia a través de la Unidad de Reconocimiento de Voz (unidad automática). Se puede confirmar el borrador, aportando una serie de datos numéricos, mediante un sistema de preguntas con repetición y confirmación de datos. En este caso, solamente se puede confirmar si el resultado es a devolver.

Es importante señalar que toda la asistencia telefónica se presta, además de en castellano, en las demás lenguas cooficiales del territorio español, ya que es un derecho del contribuyente ser atendido en su lengua. El tráfico telefónico con origen en territorios con lengua cooficial propia, además del castellano, se dirige a los grupos de operadores conocedores de esa lengua, que prestan el servicio en la forma solicitada por el contribuyente.

#### *2.4.5. Otros servicios de campaña de Renta: información sobre devoluciones, certificados, cartera de valores*

El Impuesto sobre la Renta se liquida calculando la cuota, a la que se restan las retenciones y otros pagos a cuenta. El resultado puede ser una cuota a ingresar o una cuota a devolver. Para más de la mitad de los contribuyentes, el resultado es a devolver. El plazo para practicar esta devolución es de 6 meses. No obstante, la práctica de los últimos años ha sido iniciar las devoluciones muy pronto, por lo que se ha generado una demanda de información por parte de los contribuyentes que habiendo presentado declaraciones a devolver, no han recibido la devolución en un plazo breve.

Hasta 1996, la única forma de obtener información sobre el estado de tramitación de las devoluciones de Renta, era acudir en persona a las oficinas. Y los servicios de información se saturaban por este motivo. Para aligerar esa carga, se puso en marcha un servicio de consulta, a través de la Unidad de Reconocimiento de Voz, en adelante, VRU (por la denominación inglesa: Voice Recognition Unit). El servicio presiona a través de un teléfono 901, de coste compartido. El contribuyente debe aportar los datos identificativos (números de NIF e importe de la devolución solicitada). El sistema se conecta con la aplicación informática de gestión de devoluciones de renta, comprueba en qué fase se encuentra la devolución y devuelve al contribuyente el mensaje correspondiente. Es importante señalar que la parte más compleja de este servicio no es la técnica, sino la definición de los mensajes, ya que no se puede dar tan poca información como para que sea inservible, ni tanta, como para poner en riesgo la garantía de confidencialidad. De ahí que periódicamente se revisen los mensajes, de forma especialmente cuidadosa.

Este mismo servicio, se ofrece a través de Internet, con los mismos requisitos y mensajes. En Internet, si el contribuyente se identifica con firma digital, se ofrece información más detallada.

Un documento muy exigido por el contribuyente español es el certificado de Renta. Para las becas escolares, para subvenciones, para matrículas universitarias, para muchas gestiones, es necesario aportar un certificado de la Renta. En general, el certificado que se pide es aquel que contiene un extracto de la declaración: el dato más importante suele ser el volumen de ingresos (sean de trabajo, de capital, de actividades, etc.). La realidad, hasta el año 1999, era similar a la de obtención de información sobre devoluciones. En ese año, con la finalidad de reducir, en la medida de lo posible, la afluencia de público para pedir certificados, que llegaba a saturar las oficinas, se puso en funcionamiento la petición del certificado a través de la VRU, mediante un sistema sencillo, similar al de información de las devoluciones. Una vez comprobada la identidad del llamante, se graba la solicitud y el sistema informático diseñado genera el certificado, que se remite al domicilio fiscal del contribuyente a través de correo ordinario. Este sistema se ha completado con la obtención *on line*, puesta en funcionamiento en la pasada campaña de Renta 2011. A través de Internet, y aportando el NIF y el importe de la casilla 620 de la declaración, el contribuyente puede pedir que se le envíe el certificado a su domicilio o, lo que es mucho más ágil y cómodo, obtenerlo, en un formato pdf, para descarga en su ordenador personal. Solo es preciso imprimirlo. El documento pdf lleva incorporado un código seguro de verificación (serie alfanumérica de dígitos), que se puede consultar por el receptor en el apartado específico de la página web de la Agencia Tributaria. Esta medida garantiza la veracidad del documento.

Otro servicio, muy demandado, y propio de la campaña de la Renta es el de “cartera de valores”. Los contribuyentes que han transmitido títulos valores, y que tienen que reflejar esas transmisiones en la declaración de la renta, tenían en muchos casos dificultades para calcular el resultado neto de las transmisiones, porque muchas veces las acciones se compran y venden en fechas diferentes, los valores fiscales son distintos entre ventas del mismo día y a todo ello se suma la existencia de derechos de suscripción, etc. Para facilitar el cálculo, se ofrece, desde 1999, un programa específico para calcular las variaciones en la cartera de valores, tanto para determinar las posibles ganancias y pérdidas, como para determinar la valoración para el Impuesto sobre el Patrimonio. Tradicionalmente el servicio se ha ofrecido en dos formas: mediante un programa informático, que se puede descargar, para hacer los cálculos, que luego se pueden exportar al Programa PADRE, y mediante un acceso *on line*, a través de la página de Internet de la Agencia Tributaria, que permite los cálculos. Este año, en Renta 2012, se ha suprimido el programa

descargable, pero se ha incorporado la utilidad de exportar datos al servicio *on line*. De esta forma, se simplifica la elaboración de la herramienta informática sin menoscabo del servicio.

## 2.5. Otros servicios de asistencia

Además de los servicios propios de la campaña de la Renta, se ofrecen otros muchos, que se ponen a disposición de los contribuyentes que los necesitan. Ya hemos indicado que nuestra normativa tributaria es muy compleja, y el número de declaraciones a presentar muy elevado. Por eso se trabaja con la intención de que todas las declaraciones y todas las autoliquidaciones cuenten con algún medio de ayuda. En algunos casos se confecciona un programa de ayuda, en otros se ofrece formulario, en otros se ofrece la confección de la declaración, etc.

### 2.5.1. Formularios para confección de declaraciones

Al hablar de los programas informáticos de ayuda se indicó que se elaboran programas de las declaraciones más complicadas y frecuentes. Elaborar un programa informático no es una tarea sencilla, por lo que se tiene en cuenta, en la decisión de hacerlo o no, sobre todo el número de usuarios y la complejidad.

Para que los contribuyentes puedan cumplimentar las autoliquidaciones y declaraciones “sencillas” con garantías de calidad en los cálculos, se ofrecen los denominados “formularios”. Veamos un ejemplo: el pago trimestral de IVA (Modelo 303), se presenta por más de dos millones de declarantes. Es un modelo muy sencillo que únicamente recoge unos pocos datos, básicamente dirigidos a calcular el resultado: a ingresar o a compensar. En la página web, en el apartado correspondiente, se ofrece el acceso al formulario, en formato pdf, para su cumplimentación. El contribuyente tiene que introducir los datos, imprimir el resultado y llevar el documento, para su presentación, a su entidad financiera. El formulario detecta errores materiales y emite avisos, en su caso.

Esta funcionalidad (formulario para su cumplimentación) está disponible para casi todos los modelos de autoliquidación. La ventaja para el usuario es evidente: no tiene que buscar el modelo. Y para la Administración, se evitan todos los errores de grabación y aritméticos.

Una modalidad avanzada de este servicio es la confección *on line* de declaraciones. Consiste en que el contribuyente tiene que aportar los datos directamente mediante un acceso no a un formulario o programa informático, sino a un formato de declaración *on line*. Esto es, no se genera un documento (aunque sea virtual) que se remite a través de Internet, sino que se envían los datos directamente al formato que está en la sede electrónica de la Agencia Tributaria, se validan *on line* y se confirman, en el mismo acto. Esta sería una tendencia a futuro, puesto que, como se indicó en el apartado anterior, la experiencia no está siendo demasiado favorable. El contribuyente prefiere generar un documento, comprobarlo y enviarlo más tarde.

### 2.5.2. Asistencia para la confección de declaraciones no de Renta

En las oficinas de la Agencia Tributaria se ofrece asistencia para cumplimentar la declaración censal y los pagos a cuenta de IVA y Renta de empresarios en Régimen de Estimación Objetiva (Módulos). Este servicio se presta todo el año y consiste en recibir al contribuyente y confeccionar la

declaración a través de un programa informático de ayuda. La justificación de la asistencia para estas declaraciones y no para otras difiere entre ellas.

La declaración censal se presenta, en general, cuando un contribuyente va a darse de alta en una actividad. Es un modelo prolijo y complicado, que exige conocer bastante a fondo la normativa tributaria, ya que tiene repercusiones en las obligaciones formales que se van a exigir, a partir de su alta, al contribuyente. Por poner un ejemplo, según se cumplimente se estará asumiendo o no la obligación de presentar IVA trimestral o pagos a cuenta, o retenciones.

Para los nuevos profesionales y empresarios, la ayuda de las oficinas es garantía de que la declaración censal va a estar perfectamente presentada. Para la Administración, la información censal es imprescindible para ejecutar las tareas de comprobación y control. Cualquier error genera requerimientos inútiles y molestias innecesarias, con el coste que conllevan. Por lo tanto, la asistencia para la declaración censal está plenamente justificada. Además de esta asistencia, se pone a disposición de los ciudadanos el programa de ayuda, a través de Internet. Y también se ofrece ayuda para la cumplimentación de la declaración, a través del Servicio Telefónico de Información Tributaria.

Por lo que se refiere a los pagos trimestrales de IVA y Renta de los empresarios en Régimen de Estimación Objetiva, se trata de una ayuda consistente en confeccionar las autoliquidaciones trimestrales. Estos empresarios tributan en el Impuesto sobre la Renta y en el IVA según un conjunto de signos, índices o módulos, que tienen que comunicar a la Agencia Tributaria (en la declaración censal). Cada sector tiene unos índices diferentes, que van reflejando su presunta capacidad económica. El sistema funciona repartiendo la presunta cuota del año, en cuatro pagos (trimestrales), que se calculan por adelantado. En el último trimestre, se puede ajustar la cuota, si ha habido cambios. En la Agencia Tributaria se confeccionan los modelos trimestrales (los 4 del año correspondiente) y se entregan al contribuyente. Si hay cualquier incidencia (ampliación de negocio, cierre, contratación de personal, etc.), que afecta al importe de la cuota, el contribuyente puede acudir a la Agencia Tributaria, para recalcular sus pagos. Lo mismo ocurre con el cuarto trimestre, si procede su regularización. Este es el servicio que se presta. Se considera justificada esta asistencia porque son contribuyentes pequeños, con actividades en general, de servicios, y a los que se quiere exonerar de obligaciones formales gravosas. Y para la Agencia Tributaria, si los cálculos están bien hechos, el ahorro en requerimientos es también importante.

Frecuentemente se somete a discusión la necesidad de ampliar esta oferta de asistencia. Lamentablemente, los medios de los que disponemos están destinados, en su mayor parte a tareas de control, por lo que detraer efectivos para tareas de asistencia repercute en la recaudación, lo que no es admisible en las actuales circunstancias.

### *2.5.3. Asistencia para la recaudación*

Aunque la recaudación de los tributos no es competencia del Departamento de Gestión Tributaria y, por lo tanto, excede de nuestras atribuciones, la asistencia a los contribuyentes que tienen deudas pendientes, cuando son de una cuantía menor, se presta a través de la Oficina Telefónica de Asistencia al Contribuyente. A través de este servicio, se puede consultar el estado de las deudas, solicitar aplazamientos, domiciliar pagos y, en general, realizar las gestiones necesarias sin necesidad de acudir en persona a las oficinas de la Agencia Tributaria.

## 2.6. Asistencia en Internet

Desde que en mayo de 1996 la Agencia Tributaria abrió su página web, con un contenido meramente informativo, hasta el momento actual, en el que puede utilizarse para realizar la mayor parte de las gestiones tributarias, la asistencia en Internet ha ido creciendo, de forma similar a la utilización de Internet por los ciudadanos.

Entrando en [www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es), puede verse la distribución de la información, distinguiendo entre ciudadanos, empresas y colaboradores sociales, los iconos que van recogiendo las campañas, el apartado reservado a gestiones (sede electrónica) y, en general, todo el contenido.

Es importante señalar que las prestaciones de la página son accesibles a través de dispositivos móviles (teléfonos, tablets), ya que se han desarrollado las necesarias adaptaciones que exigen esos formatos.

### 2.6.1. *Presentación de declaraciones y gestiones accesorias*

No vamos a insistir en que en la página web se pueden encontrar todos los modelos de declaración, programas de ayuda, formularios para confeccionar declaraciones, información completa, aplicaciones para el pago, etc.

El objetivo actual es lograr la autogestión tributaria a través de Internet; esto es, que todos los contribuyentes que puedan, se relacionen con la Agencia Tributaria a través de Internet. De esta forma, los servicios presenciales quedarán reducidos a los necesarios para atender a quienes por razones de edad, complejidad o nivel de conocimientos, lo necesiten.

El principal problema de la autogestión tributaria es la identificación de los contribuyentes.

Cuando se puso en marcha la página, se optó por un sistema de identificación a través de la firma digital, admitiéndose, en un primer momento, la obtenida a través de un proyecto (puntero en esos momentos) de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Con el transcurso de los años, se han ido desarrollando más proyectos y hoy en día, cualquier firma digital que cumple los estándares técnicos establecidos es admisible. Para obtener una firma digital, aunque la solicitud se hace a través de Internet, es obligatoria la personación en una oficina de la Agencia Tributaria, para acreditar que la persona que ha solicitado la firma es quien dice ser; esto es para autenticar la identidad del petionario. En el caso de personas jurídicas es necesario que se persone el administrador o persona que ostenta la representación con los poderes notariales que así lo acrediten.

Aunque el sistema ha ido creciendo, el sistema no ha tenido éxito. Según la información de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, en mayo de 2013, hay 3.077.446 certificados válidos emitidos y utilizables. Y de los titulares de certificados, casi la mitad son personas jurídicas. Además, en los Documentos Nacionales de Identidad (que emite el Ministerio del Interior), desde hace algunos años se incorpora un chip con la firma digital. Estos documentos, para ser utilizados como medio de identificación ante la Agencia Tributaria, exigen disponer de dispositivos de lectura de tarjetas, lo que ha limitado enormemente su utilización. Podemos afirmar que son muy pocos los contribuyentes que utilizan el DNI-e para realizar gestiones con la Agencia Tributaria.

A la vista del escaso uso de la firma digital, y teniendo en cuenta el volumen de personas físicas potenciales usuarios de Internet, era necesario poner en funcionamiento algún medio de identificación, diferente a la firma digital, para fomentar el uso de Internet.

En Renta 2010 se decidió admitir otra forma de identificación: el número de referencia que se obtiene a través del Servicio RENØ. Ya se ha explicado en el correspondiente apartado cómo se obtiene.

El sistema ha sido un éxito. Más de la mitad de las gestiones de Renta 2011 se han realizado a través de Internet, con el número de referencia.

Además de con el número de referencia, una vez presentada la declaración de la Renta, se ofrecen otros servicios, para los que la identificación exige el importe que figura en una casilla de la declaración (dato que solamente puede conocer el declarante). Estos servicios, de gran demanda, son el servicio de cambio de domicilio, la consulta sobre el estado de la devolución, el cambio de cuenta corriente consignada para la devolución y la obtención de certificados tributarios.

Para los contribuyentes con firma digital (que desde hace unos años también está incorporada al Documento Nacional de Identidad), la oferta es más amplia, ya que pueden realizar prácticamente todas las gestiones a través de Internet.

Recientemente se ha ofrecido un sistema similar para la presentación a través de Internet de las declaraciones informativas de 2012, que se presentan en enero de 2013. El contribuyente tiene que cumplimentar la declaración con el programa de ayuda, envía unos datos y recibe un número de referencia (también en un teléfono móvil), con el que se identifica para presentar la declaración. Ha sido un sistema muy utilizado por los pequeños declarantes, que no presentaban declaraciones por Internet por la complejidad de la obtención del certificado. El interés en fomentar estas formas de identificación está motivado por el proyecto de obligatoriedad de presentación de declaraciones a través de Internet, que está desarrollando la Agencia Tributaria y que provocará que, en 2014, prácticamente todas las declaraciones de las personas jurídicas y de las personas físicas con actividades económicas deban presentarse a través de Internet.

### *2.6.2. Notificación electrónica obligatoria*

Los procesos de revisión de declaraciones generan un elevado volumen de documentos, que para cumplir con la normativa, deben ser fehacientemente notificados a los contribuyentes para que tengan validez. Hasta 2011, el sistema normal era enviar los documentos por Correos, con acuse de recibo. El acuse se recogía en la oficina de origen y se incorporaba al expediente, como prueba de la notificación.

En un sistema tan garantista como el español, los costes de las notificaciones eran muy altos y además se generaba una elevada litigiosidad, en general, basada en la no entrega de la documentación a la persona con poder de representación suficiente.

El 1 de enero de 2011 se implantó la notificación electrónica obligatoria, procedimiento establecido legalmente que determina que ciertas personas físicas y entidades están obligadas a recibir por medios electrónicos (Internet) las comunicaciones y notificaciones que se realicen por esta vía, entre otros organismos, por la Agencia Tributaria.

Para los obligados a recibir comunicaciones y notificaciones electrónicas de la Agencia Tributaria se crea de forma automática (no necesitan darse de alta en el mismo) una Dirección Electrónica Habilitada (DEH) cuya titularidad es del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con adhesión de la Agencia Tributaria. El prestador del servicio es la entidad "Correos y Telégrafos".

Para acceder a la Dirección Electrónica Habilitada (DEH), es necesario utilizar un certificado electrónico (o DNI-e, si se trata de una persona física) o apoderar a un tercero para que lo haga en su nombre. Al ser un sistema obligatorio, se comunicó por carta a los obligados a recibir comunicaciones y notificaciones electrónicas, su inclusión de oficio, asignándoles una DEH. En los supuestos de nuevas altas en el Censo de Obligados Tributarios la notificación de la inclusión en el sistema de DEH se podrá realizar junto a la comunicación de asignación del NIF definitivo.

Se podrá acceder a las comunicaciones y notificaciones realizadas en la Dirección Electrónica Habilitada (DEH) a través de la sede electrónica del sitio web de la Agencia Tributaria, [www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es).

Tienen obligación de recibir por medios electrónicos, comunicaciones y notificaciones, las personas y entidades que se relacionan a continuación:

- Sociedades Anónimas y de Responsabilidad Limitada.
- Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que no tengan nacionalidad española.
- Establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes.
- Uniones temporales de empresas.
- Agrupaciones de interés económico, agrupaciones de interés económico europeas, fondos de pensiones, fondos de capital riesgo, fondos de inversiones, fondos de titulización de activos, fondos de regularización del mercado hipotecario, fondos de titulización hipotecaria y fondos de garantía de inversiones.
- Contribuyentes inscritos en el Registro de Grandes Empresas.

Aunque no están obligados, pueden adherirse al sistema todos los contribuyentes que lo deseen. Señalar que una vez que se adhieren al sistema la totalidad de las comunicaciones de la Agencia Tributaria irán por esta vía.

El funcionamiento de la NEO es muy sencillo. La Agencia Tributaria pone a disposición del contribuyente en su DEH el acto que se quiere notificar. En el momento en el que el contribuyente accede a la DEH, y al contenido del acto notificado, se graba la notificación. Si el contribuyente no accede, el acto se considera notificado por el transcurso del plazo de 10 días naturales desde su puesta a disposición en dicha dirección electrónica.

El sistema de notificación electrónica acredita la fecha y hora en que se produce la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, que tendrá lugar mediante la recepción en la DEH asignada al destinatario del aviso de la puesta a disposición de la notificación. Igualmente, el sistema acredita la fecha del acceso del destinatario al contenido del documento notificado o en que la notificación se consideró rechazada por haber transcurrido el plazo legalmente establecido.

### 2.6.3. El expediente electrónico

El expediente electrónico es el conjunto formado por todos los documentos que constituyen un expediente de un procedimiento.

El EE se gestiona por una aplicación informática específica, que se encuentra en las aplicaciones generales de la INTRANET de la AEAT, y solo puede tener acceso el interesado en el tiempo y forma dispuestos por la normativa tributaria (derecho de acceso a archivos y registros administrativos, y derecho a la obtención de copia de los documentos que figuren en el expediente).

No debe confundirse con el expediente virtual o mis expedientes que constituye un servicio prestado a los ciudadanos por la AEAT a través de su sede electrónica (INTERNET), que les permite disponer de una información actualizada del estado de tramitación de sus expedientes, a la vez que acceder a un tipo concreto de documentos relacionados con un expediente:

- a) Declaraciones presentadas por vía electrónica.
- b) Documentos presentados por registro electrónico.
- c) Documentos que consten notificados al interesado.

En consecuencia, el contenido del expediente virtual no tiene por qué coincidir con el del EE, pudiendo darse con mucha frecuencia un contenido menor al del EE.

#### ¿Cómo se crea un expediente electrónico?

Existen dos vías alternativas para el alta de expedientes electrónicos de gestión tributaria: Alta manual en la aplicación de EE.

1. Alta manual en la aplicación de EE. Es el alta establecida por defecto para aquellos procedimientos en los que no se ha decidido que el alta se realice de manera automatizada.
2. Alta automatizada. Cuando se genera un procedimiento, directamente se crea el EE.

#### ¿Qué contiene el expediente electrónico?

Todos los documentos y antecedentes relevantes para el caso concreto. En particular, los antecedentes que no se incorporan de manera automática al EE. A continuación se incorporan los documentos generados por la aplicación gestora del procedimiento (acuerdos de inicio, requerimientos, propuestas, resoluciones...). Los justificantes de las notificaciones. Por regla general, se incorporan automáticamente al EE los siguientes:

- Acuses de recibo "azules", correspondientes a notificaciones emitidas a través del CIE para su notificación mediante el servicio de Correos.
- Certificación de la publicación en la sede electrónica del anuncio de citación para notificación por comparecencia.
- Certificación de la notificación en Dirección Electrónica Habilitada (DEH).
- Recibo de la notificación mediante comparecencia en sede electrónica.



Además, también se incorpora automáticamente al expediente electrónico toda la documentación presentada por el contribuyente a través del registro electrónico. Y se incorpora manualmente la documentación aportada en mano o en papel. Informes propios o externos, requerimientos a terceros y otra documentación, también se incorpora.

Teniendo en cuenta que estamos en un manual, cuyo objeto es analizar la información y asistencia al contribuyente, es preciso hacer una referencia al acceso del ciudadano al expediente electrónico.

El acceso del obligado tributario al expediente electrónico solo puede producirse de acuerdo con lo dispuesto por la normativa tributaria, pudiendo distinguir a estos efectos los supuestos expuestos a continuación.

#### *2.6.3.1. Procedimientos en tramitación*

Estando el procedimiento en tramitación, el obligado tributario dispone de dos derechos que deben ser atendidos:

##### *Derecho a ser informado del estado de tramitación del procedimiento*

Este derecho no va acompañado de un derecho de acceso al contenido completo del expediente. En cualquier caso, y sin perjuicio de la información que se suministre al interesado directamente por el personal tramitador del procedimiento, el expediente virtual (mis expedientes) es una herramienta específicamente diseñada para cumplir esta función, pudiendo acceder el obligado tributario a la misma a través de la sede electrónica de la AEAT.

##### *Derecho a la puesta de manifiesto y derecho a obtener copia del expediente completo*

El interesado dispone de este derecho únicamente con ocasión del trámite de audiencia o de alegaciones.

El carácter masivo de las actuaciones que generalmente realizan los órganos de Gestión Tributaria, combinado con la falta o la imposibilidad de automatización de algunos trámites, puede provocar que no siempre el expediente electrónico se encuentre convenientemente formado. Por ello, resulta aconsejable seguir exigiendo, de acuerdo con la normativa citada, que la puesta de manifiesto y, en su caso, entrega de copia del expediente, se realicen con la presencia del obligado tributario (o su representante) en las oficinas del órgano competente, evitando así puestas de manifiesto automáticas sin previa revisión del expediente por parte del órgano administrativo.

En el caso de que el obligado tributario ejerza tal derecho, se actuará como sigue:

1. Se informará verbalmente al interesado de que la entrega del expediente se realizará preferentemente en formato electrónico, así como de las dos opciones existentes para ello:
  - Entrega del EE en soporte (CD, DVD, *pendrive*). Se informará al interesado de que, ya que la obtención de la copia del expediente es a su costa, debe facilitar el soporte.
  - Obtención de copia mediante acceso a la sede electrónica de la AEAT. Se le informará de que para ello es necesario utilizar un DNle o un certificado de firma electrónica.

Sin perjuicio de lo anterior, siempre que todos los documentos del EE sean representables en papel, se informará también al interesado de la posibilidad de obtener copia del EE en ese formato.

En relación con esta cuestión, debemos tener en cuenta que el EE admite la incorporación de documentos electrónicos no representables directamente en papel (por ejemplo, archivos Excel, Access, archivos de audio o vídeo...), por lo que en los casos en que en un EE exista algún documento de este tipo, la entrega de copia del expediente solo será posible en formato electrónico.

2. Se creará una VISTA del expediente electrónico siguiendo los pasos recogidos previamente en este documento (recordemos que es esencial que en el EE se encuentren todos los documentos generados hasta la fecha en que se crea la VISTA y que, además, su ordenación responda a un criterio lógico).

En cualquiera de las modalidades de entrega el interesado recibirá una copia de esa VISTA y no del EE padre.

3. En función de la modalidad de entrega, se procederá como sigue:

- **Entrega de copia en soporte:** realizada la copia, se emitirá el oficio de entrega de la misma, que deberá ser firmado por el interesado y que, a su vez, se incorporará al EE.
- **Puesta de manifiesto en la sede electrónica de la AEAT:** esta modalidad supone la elaboración de un documento de entrega en mano, con un CSV (código seguro de verificación), que permite la consulta del expediente a través de la sede electrónica. Finalizado el periodo de trámite de audiencia o de alegaciones, se deshabilita el acceso.
- **Entrega de copia en papel:** la entrega de copia en papel se realizará imprimiendo cada uno de los documentos incorporados al expediente. La entrega del expediente se documentará en diligencia, en la que, además del contenido establecido por la normativa tributaria, se harán constar, al menos, las siguientes circunstancias:
  - Que al tratarse de un expediente electrónico se ha ofrecido al obligado tributario la posibilidad de obtener una copia del mismo en formato electrónico.
  - Que el obligado tributario ha rehusado la posibilidad anterior y ha solicitado la entrega de una copia en papel.
  - Que el obligado tributario recibe una copia en papel del expediente electrónico con referencia xxxxxxxxxx (se hará constar la referencia que aparece en el índice de la VISTA).

4. Si no fuese posible la entrega del expediente en el mismo momento en que se efectúa la solicitud, se extenderá una diligencia en la que se señalará el día en que el obligado tributario podrá acudir a la oficina del órgano competente para recoger la copia del expediente y se le informará de que el cómputo del plazo para formular alegaciones se suspende hasta ese día.

#### 2.6.3.2. *Procedimientos concluidos*

Los obligados tributarios que hayan sido parte en un procedimiento concluido tienen derecho a acceder y a obtener copia de los documentos que forman parte del expediente (Derecho de acceso a archivos y registros administrativos, artículos 99.5 de la LGT y 94 del RGAT).

El ejercicio de este derecho se instrumentará de manera análoga a lo expuesto para la obtención de copia del expediente en el trámite de audiencia o de alegaciones, si bien en este caso sí se podrá optar por emitir vía CIE el documento de puesta de manifiesto en sede electrónica.

#### *2.6.4. Las redes sociales*

La extensión de las redes sociales propició, recientemente, un debate interno sobre la conveniencia de que la Agencia Tributaria las utilice.

Por una parte, se considera imprescindible que una organización moderna tenga presencia en ellas, por cuanto su capacidad de difusión es ilimitada. Por otra, se considera peligroso abrir nuevos canales, si no contamos con la certeza de poder atenderlos de forma adecuada.

La materia tributaria tiene la peculiaridad de generar muchísima demanda, por lo que cualquier vía que permita enviar consultas, quejas, sugerencias, etc., se puede saturar si no se atiende rápidamente.

Entre los motivos a favor, prima el hecho de que muchas Administraciones cuentan con presencia en Facebook y Twitter, y su experiencia es positiva, ya que sirven perfectamente para difundir mensajes.

Entre los argumentos en contra, sobre todo preocupa el anonimato con el que se actúa en estas redes, la falta de control de lo que se puede llegar a recibir y, sobre todo, la necesidad de incrementar la dotación de personal para atender adecuadamente a los usuarios.

Con estas premisas la decisión fue posponer la utilización de las redes como medio de comunicación con los contribuyentes. Existe una cuenta en Twitter, soportada por el Departamento de Informática Tributaria, que se utiliza para remitir información técnica, exclusivamente.

El canal YouTube sí se ha aprovechado para difundir los vídeos explicativos de la Agencia Tributaria, dada su gran difusión. Los datos de utilización son excelentes.

### **3. El cumplimiento voluntario como principal objetivo de la organización. Mecanismos utilizados para el fomento del cumplimiento voluntario. Estrategias de la Administración para influir en el comportamiento del contribuyente. Técnicas de medición de los Servicios de Información y Asistencia**

#### **3.1. Introducción**

Hemos visto en los dos temas anteriores los Servicios de Información y Asistencia que la Agencia Tributaria ofrece a los contribuyentes españoles. Ya dijimos en la introducción al manual, que ambos se enmarcan entre los mecanismos para favorecer el cumplimiento voluntario, imprescindible para la aplicación general del sistema tributario.

Este tema lo vamos a dedicar, en primer lugar, a conocer otras técnicas de fomento del cumplimiento voluntario y las estrategias para influir en el comportamiento del contribuyente. Todo ello con el objetivo de que cumpla sus obligaciones. Por una parte hay que ofrecer servicios, pero por otra, tenemos que convencer a los contribuyentes de que hay que cumplir de forma voluntaria con las obligaciones tributarias. De ahí la diferenciación entre medios para fomentar y estrategias para convencer.

El último apartado del tema se dedica a la medición de los servicios. Es importante prestar servicios, pero también es importante conocer su grado de utilización y de utilidad y el coste que suponen para poder tomar decisiones sobre su organización, que mejoren su eficacia y eficiencia.

#### **3.2. Mecanismos de fomento del cumplimiento voluntario. Estrategias para influir en el comportamiento del contribuyente**

Partiendo de que existen diferentes tipos de contribuyentes, el fomento del cumplimiento voluntario se aborda diferenciando entre ciudadanos, empresas y colaboradores sociales.

Cada uno de estos grupos merece una atención “a medida”, aunque el objetivo sea exactamente el mismo: reducir al mínimo el fraude.

##### **3.2.1. Ciudadanos**

Es el grupo más influenciable porque soporta directamente la carga (económica y formal), derivada de la condición de contribuyente y recibe los buenos o malos servicios públicos que se financian con sus impuestos. Además es el más numeroso, por lo que su control es el más costoso. De ahí que la Agencia Tributaria aborde el fomento del cumplimiento voluntario como un compromiso doble: con los ciudadanos, para cumplir con su Ley de creación, y como compromiso interno de la propia Administración, que debe conseguir sus objetivos con el mínimo coste posible.

Estamos hablando de eficacia y de eficiencia. Eficaz es la Administración que consigue sus objetivos. Eficiente es la que los consigue, con el mínimo coste posible. La Agencia Tributaria se dirige a los ciudadanos presumiendo de ser una Administración eficaz y eficiente. El ciudadano que percibe esas dos características, está más predispuesto a cumplir con sus obligaciones.

¿Cómo se transmiten al público la eficacia y la eficiencia?: fundamentalmente, mediante acciones de comunicación y reduciendo costes de cumplimiento.

Periódicamente se hacen públicos los resultados de recaudación tributaria, diferenciando entre recaudación voluntaria y recaudación con origen en detección del fraude. Puede parecer contraproducente, pero es importante que los ciudadanos perciban que la Administración funciona y que consigue sus objetivos. Puntualmente, cada vez que comienza una campaña de la Renta, se ofrecen datos de servicios disponibles, medios ofrecidos, previsiones de utilización, que pretenden dar a conocer, en definitiva, que la Agencia Tributaria se gasta una parte mínima del dinero de los ciudadanos directamente en ellos. Según va transcurriendo la campaña, se van ofreciendo datos parciales, comunicando las devoluciones, los ingresos, las declaraciones presentadas, etc. Este seguimiento genera en el ciudadano una impresión muy favorable ya que percibe que es el destinatario de una información que le concierne y esa impresión favorece el sentimiento de pertenencia al grupo y, consecuentemente, la conciencia del deber de participación en los objetivos comunes. Hay otras muchas actuaciones que generan también sensación de eficacia, como la comunicación del descubrimiento de tramas de fraude, de lavado de dinero o de contrabando, que aunque no son actuaciones de gestión tributaria refuerzan la imagen de una Agencia Tributaria eficaz.

No obstante, las acciones de comunicación no son suficientes para convencer al ciudadano de que cumpla con sus obligaciones. Si el contribuyente se enfrenta a una obligación demasiado compleja, puede tener la tentación de huir y no cumplirla, aunque se le ofrezcan servicios de ayuda. Para evitar esta reacción, es imprescindible la simplificación, en sus dos vertientes, normativa y formal.

Por lo que se refiere a la simplificación normativa, aunque es un objetivo irrenunciable, lamentablemente en los últimos años la realidad ha sido totalmente contraria. La normativa, en vez de ser más sencilla, se ha complicado. Si comparamos la declaración de la Renta del año 1991 con la de 2012, llegaremos a la conclusión de que es mucho más compleja la de ahora que la de hace 20 años. Y esta complejidad abarca no solamente la liquidación, sino también la terminología, ya que se han introducido términos que no utiliza la mayoría de los ciudadanos. Por lo que se refiere a la liquidación, antes se calculaba una cuota, se restaban las deducciones y retenciones y se obtenía el resultado. Ahora hay que aplicar dos tarifas (una estatal y otra autonómica) a dos bases distintas, la general y la del ahorro, con lo que se obtienen cuatro cuotas, a las que hay que restar sus correspondientes deducciones —estatales y autonómicas—. Por lo que se refiere a la terminología, han aparecido conceptos como reducciones, mínimos, vinculación de hijos y descendientes, y similares, que no son comprensibles en general.

Esta complejidad no se puede erradicar desde la Agencia Tributaria, por lo que el objetivo tiene que ser evitar que el ciudadano se enfrente con ella: no obligándole a conocer, a calcular, a leer o a rellenar modelos de declaración que no comprende. Y para ello es para lo que contamos con servicios de ayuda (sobre todo el borrador), de obtención gratuita, que mitigan en gran medida la complejidad y que no son sino medios para la simplificación formal.

Para la gran mayoría de los ciudadanos, la condición de obligados por el Impuesto sobre la Renta se resuelve confirmando el borrador. No tienen que hacer más que obtener el número de referencia, revisar los datos (que están en un lenguaje claro y comprensible) y confirmarlo. Aquí

encontramos aplicación práctica del principio de eficacia en la Agencia Tributaria: se consiguen las declaraciones correctas de la mayoría de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a la eficiencia, además de ofrecer los servicios con el mínimo coste, hay datos como el número de empleados por habitante, el coste unitario por gestión o la colaboración de entidades en la gestión de los tributos (siempre sin contraprestación), que transmiten al ciudadano la idea de que la Agencia Tributaria logra sus objetivos con unos recursos mínimos.

Además de la eficacia y la eficiencia, hay un factor que no se ha tenido en cuenta hasta ahora y que genera un importante efecto positivo en los contribuyentes, la equidad.

Para un ciudadano, cumplir con sus obligaciones de forma sencilla y barata es tan importante como que todos los que le rodean también lo hagan. Esta generalización de la carga tributaria se logra extendiendo los servicios, advirtiendo de los peligros del no cumplimiento (elevadas sanciones) y generando, como acabamos de ver, una mayoritaria conciencia de buena gestión de la Administración. A todo ello hay que añadir el requisito de que el sistema tributario sea equitativo. Se define equidad como igualdad de ánimo/justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva. Aplicado al sistema tributario, es equitativo el sistema que exige a cada uno según su capacidad. La percepción de equidad se obtiene difundiendo aquellos aspectos de la normativa que agravan la carga para los que tienen mayor capacidad y la disminuyen para los que tienen menos capacidad. Y todo ello, con independencia de que el sistema tributario sea o no justo o equitativo, porque estos conceptos son, fundamentalmente, subjetivos.

Por ejemplo, la normativa especial aplicable a personas con discapacidad, las reducciones impositivas por edad, de mayores o de menores, las desgravaciones por donativos a instituciones de caridad, por familia numerosa, etc., se perciben siempre como equitativas. Por otra parte, las regularizaciones voluntarias, los regímenes especiales o las deducciones por inversiones suelen percibirse como no equitativas. Cualquiera de estas medidas deben comunicarse de tal forma que se limite el efecto pernicioso que generan, por considerarse no equitativas.

### *3.2.2. Empresas*

La mayoría de las empresas (incluyendo a las personas físicas con actividades económicas) cuentan con asesores o gestores que asumen las obligaciones formales, tanto fiscales como de Seguridad Social. Esto elimina en gran manera la percepción de complejidad, puesto que para los responsables los modelos de declaración o la terminología no son un problema: pagan para que alguien lo resuelva.

Esto no supone que no se pueda fomentar el cumplimiento voluntario. Lo que ocurre es que en el caso de las empresas, hay muchas más posibilidades de fraude que en el caso de los ciudadanos (cuyas rentas del trabajo están sujetas a retenciones) por lo que el objetivo no es tanto fomentar el cumplimiento voluntario, sino desincentivar el incumplimiento voluntario. ¿Cómo? Sobre todo siendo eficaz en las tareas de control y recaudación, dedicando medios a la divulgación de obligaciones formales (charlas, cartas, mensajes en Internet), involucrando a las asociaciones y organizaciones empresariales en los objetivos, modernizando y haciendo accesibles los servicios a través de sistemas tecnológicamente avanzados, dotando de medios (y publicitan-

dolos) suficientes las unidades de control, adaptando a cada tipo de empresa los modelos de declaración (no es lo mismo un empresario individual que una gran empresa), escuchando sus aportaciones (en foros especializados), etc.

También hay que tener en cuenta que la normativa fiscal de las entidades está muy relacionada con la normativa contable. Favorece el cumplimiento voluntario cualquier acción tendente a simplificar la llevanza de la contabilidad y la emisión de facturas o albaranes. En este sentido, la facturación electrónica ha supuesto un notable avance.

Por último, medidas como la notificación electrónica obligatoria y el registro electrónico también han supuesto un avance al eliminar el riesgo de incumplimiento que se produce por el trasiego de papeles, que pueden extraviarse, olvidarse o no quedar bien registrados.

### *3.2.3. Colaboradores sociales*

La figura del colaborador social tiene una extraordinaria importancia en relación con el cumplimiento voluntario. Lejos del asesor experto en planificación fiscal agresiva, el colaborador social es una figura cercana, que actúa ante la Administración en nombre de su cliente, pero sin asumir responsabilidades tributarias por sus gestiones.

La colaboración social se desarrolló, sobre todo, desde la puesta en marcha de la página web. Los colegios profesionales, asociaciones y otras organizaciones, pueden adherirse al sistema de colaboración social, permitiendo a sus miembros o asociados, que solamente tienen que identificarse ante la Agencia Tributaria, actuar en nombre de terceros. No hay que confundir el colaborador social con el representante, que actúa para casos concretos y con un mandato limitado. El colaborador social es una figura más general, ya que su principal cometido es presentar declaraciones en nombre de terceros. Y no necesita autorización para cada una de ellas.

Con los colaboradores sociales la Agencia Tributaria mantiene unas excelentes y cercanas relaciones, protagonizadas por las oficinas territoriales. Cualquier novedad tributaria o modelo se pone en su conocimiento para informe y asesoramiento. De esta forma se consigue que mayoritariamente cumplan (y, por tanto, hagan cumplir a sus clientes), con sus obligaciones.

Las relaciones entre colaboradores sociales y Administración se caracterizan por la confianza y la accesibilidad. Los colaboradores tienen un canal de comunicación directo con las oficinas (aunque no existe en España la ventanilla única especial para ellos), y al ser un colectivo pequeño, pueden ser citados para conferencias, reuniones, jornadas, etc., que se aprovechan para dar a conocer resultados, líneas de actuación o novedades.

Una vez vistas las peculiaridades de los tres grandes grupos que se relacionan con la Agencia Tributaria, vamos a resumir brevemente, agrupadas según sus objetivos concretos, las estrategias generales para influir en el comportamiento del contribuyente:

#### *a) Estrategias para aumentar las oportunidades de cumplir voluntariamente*

- Fomentar el conocimiento de los servicios por los usuarios (ciudadanos, empresas y colaboradores).

- Prestar servicios de información y asistencia de calidad (ciudadanos, empresas y colaboradores).
- Reducir los costes del cumplimiento fiscal en tiempo, esfuerzo y dinero (ciudadanos, empresas y colaboradores).
- Simplificar los trámites (ciudadanos).
- Proporcionar acceso fácil, sencillo y seguro en Internet (ciudadanos, empresas y colaboradores).
- Comunicación con el ciudadano en lenguaje comprensible (ciudadanos).
- Aplicación generalizada y equitativa del sistema tributario (ciudadanos y empresas)
- Utilización de diferentes canales de comunicación con cada sector (ciudadanos, empresas y colaboradores).
- Transparencia en la gestión. Profesionalidad. Escuchar a los colaboradores sociales.

#### *b) Estrategias para influir en la conducta personal y social*

- Campañas de comunicación sobre conciencia fiscal.
- Campañas de comunicación sobre fraude: sanciones y repercusiones en la economía nacional.
- Educación infantil.
- Fomento de la implicación social. Aumentar la colaboración social. Nuevo foro de asesores.

#### *c) Estrategias para fomentar la confianza en una Administración justa*

- Dirección de la Agencia Tributaria basada en objetivos alcanzables, ofreciendo información sobre resultados conseguidos y difundiendo memorias, estadísticas y publicaciones.
- Respeto y empatía, en todo caso, con el ciudadano.
- Escucha del ciudadano, fomentando su participación a través de buzones de sugerencias.
- Acciones específicas para determinados contribuyentes (foro de grandes empresas).

### **3.4. Medición de los Servicios de Información y Asistencia**

El ofrecimiento de Servicios de Información y Asistencia es muy caro. En términos absolutos, los recursos que consumen estos servicios son muy elevados, lo que hace necesario justificar cada céntimo gastado, aunque tenemos la certeza de que cualquier cantidad que se destine a información y asistencia redundará en ingresos tributarios. Para justificar los gastos, es necesario medir, conocer la utilización y las condiciones de calidad de esos servicios. Para ello, utilizamos fundamentalmente estadísticas de uso extraídas de nuestras aplicaciones informáticas, información del Programa ATENEO, encuestas, información del Defensor del Contribuyente y resultados de buscadores comerciales.

#### *3.4.1. Información de las aplicaciones informáticas*

Mediante aplicaciones informáticas específicas se va acumulando, ordenando y ofreciendo el grado de utilización de cada uno de los servicios.

La utilización de los programas de ayuda se mide con los infos (registros de declaraciones), que recogen la forma de elaboración de las declaraciones. Por ejemplo, existe un info de declaraciones



de la Renta que recoge cómo se han confeccionado las presentadas en cada año. Los infos recogen también la forma de presentación: papel, Internet, entidades financieras, etc.

La utilización de la cita previa también se mide con una aplicación específica, que nos da los datos con la desagregación o agregación que deseemos.

La utilización de la página web, para realizar gestiones, por ejemplo, obtener certificados, también queda registrada en las aplicaciones que subyacen.

En general, contamos con medidores de utilización de todos los servicios de ayuda. Esta medición, obviamente, es cuantitativa, no cualitativa.

### *3.4.2. Programa ATENEO*

El Programa ATENEO, de reciente implantación general (1 de enero de 2013), es un programa con tres utilidades:

- Gestión de colas en oficinas (compatible con la cita previa).
- Está conectado a las bases de datos internas.
- Registra información para su posterior análisis y aprovechamiento.

Un ciudadano que entra en una oficina de la Agencia Tributaria puede solicitar información, presentar un recurso, atender un requerimiento, confeccionar una declaración censal, solicitar un aplazamiento o cualquier otro trámite. Salvo en campaña de Renta, en la que la cita previa es obligatoria, actualmente para la mayoría de las gestiones no se exige cita previa (aunque sí existe de forma optativa). Para ser atendido, el ciudadano tiene que acercarse al kiosk de autoservicio y elegir la gestión para la que ha acudido. Obtendrá un resguardo, esperará en un lugar adecuado y será llamado al mostrador correspondiente, a través de una pantalla. Si el ciudadano tiene cita, tendrá que introducir su DNI o NIE y el sistema, de forma automática, le asigna al servicio para el que pidió la cita.

Cada oficina organiza la apariencia de su kiosk, según sus medios, y respetando las normas generales. Cuando el ciudadano es llamado, al funcionario le aparece en su pantalla un diálogo para que cumplimente la gestión a realizar. Si es un trámite formal, con el DNI del ciudadano se accede directamente a la aplicación específica. Si es una gestión que no requiere identificación (información, impresos), se toma nota de la misma.

Todo el tráfico de personas de las oficinas queda registrado. Y la aplicación también registra los tiempos de espera, los tiempos de atención, quién ha atendido al ciudadano, qué gestiones se han realizado, etc.

Es una información valiosísima, por una parte para ordenar la atención a los contribuyentes, que no hacen colas innecesarias. Por otra, para ordenar los recursos materiales y humanos de las oficinas, lo que puede hacerse en función de las cargas de trabajo soportadas. Además, el sistema permite detectar carencias en la atención, servicios infra o supradotados, productividad de los funcionarios, etc.

### 3.4.3. Encuestas

Periódicamente se realizan encuestas para medir la satisfacción de los ciudadanos con nuestros servicios. Teniendo en cuenta que estamos ante unas obligaciones que, en general, suponen el pago de cantidades, las encuestas se diseñan con el propósito de testar nuestra atención, por lo que se pregunta, según las campañas, sobre cada servicio.

Se hacen encuestas personales (Barómetro del Instituto de Estudios Fiscales), telefónicas (en las plataformas) y a través de Internet. Toda la información que se obtiene se analiza, de forma que pueda tenerse en cuenta para los siguientes servicios a prestar.

### 3.4.4. Información del Defensor del Contribuyente

El Defensor del Contribuyente es un órgano independiente, que recibe quejas y sugerencias de los ciudadanos. Al tramitarlas, puede decidir que se contesten por el departamento u oficina responsable o solicitar informe para contestar él mismo.

También puede elevar propuestas a la Dirección de la Agencia Tributaria.

El Defensor del Contribuyente elabora cada año un informe, del que parte importante está dedicado a los Servicios de Información y Asistencia. Estos servicios de la Agencia Tributaria, dado que son los más utilizados, son también los que más quejas provocan. El informe anual recoge las quejas y sugerencias recibidas y formula recomendaciones para la mejora de los servicios. Del informe de cada año se extraen propuestas de mejora de los servicios (no siempre es posible llevarlas a la práctica).

### 3.4.5. Resultados de buscadores comerciales

Cada vez que un ciudadano entra en la página [www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es), se registran sus accesos: se graba dónde ha entrado y si su gestión ha sido o no exitosa (trámite finalizado), si accede a gestiones.

Además, cada vez que desde un programa de ayuda se contacta con el servicio de ayuda *on line*, se pregunta al usuario si ha encontrado lo que buscaba, y si la respuesta es negativa se ofrece un área de texto libre para que explique su problema. Esta información se agrupa periódicamente, en los denominados informes de búsquedas infructuosas y es muy útil para mejorar sobre todo el área de información.

Con la suma de ambas informaciones, se toman las decisiones oportunas sobre mantener, ampliar o retirar servicios, destacar apartados, completar datos, etc.

## 4. Atención telefónica

### 4.1. Introducción

La Agencia Tributaria, que recordamos que tiene que atender a los ciudadanos por mandato legal, presta atención telefónica a través de diversos números y organizaciones. Hemos de reconocer que la organización de los servicios telefónicos no es fruto de una planificación integral de los mismos, sino de la necesidad de dar respuesta puntual a las diferentes necesidades que han ido surgiendo. De ahí que no tengamos un único número de acceso (como sí tienen otras organizaciones), ni un único modelo de prestación del servicio (coexisten empresas privadas con centros propios) ni integración entre los servicios.

Vamos a analizar la atención telefónica que presta la Agencia Tributaria, centrándonos en la atención personal. También se prestan servicios a través de una Unidad de Reconocimiento de Voz, automática, sin soporte personal, gestionada por el Departamento de Informática Tributaria, a la que ya nos hemos referido en diferentes apartados.

Para poner un poco de orden en los servicios, vamos a distinguir, en primer lugar entre servicios permanentes y estacionales (solamente se prestan en campaña de Renta).

#### *Servicios permanentes:*

- Servicio Telefónico de Información Tributaria (901 33 55 33), servicio prestado a través de una empresa externa.
- Centro de Atención Telefónica (CAT), servicio prestado con medios propios.

#### *Servicios estacionales:*

- Servicio de cita previa para la confección de declaraciones de Renta, servicio prestado a través de una empresa externa.
- Oficina Telefónica de Atención al Contribuyente, servicio prestado con el refuerzo de una empresa externa.

Los servicios permanentes se prestan a lo largo del año, aunque se refuerzan durante la campaña de la Renta, por el aumento de la demanda. Los estacionales, únicamente durante el plazo que dura la correspondiente campaña. Veamos cada uno de ellos.

### 4.2. Servicio Telefónico de Información Tributaria

En el año 1992, primero de funcionamiento de la Agencia Tributaria, se detectó cómo uno de los grandes problemas de la campaña de la Renta era el de atender la demanda de información tributaria, que en la mayoría de los casos era de carácter básico. Así, atender preguntas tan sencillas como plazos, modelos, direcciones o códigos, ocupaba la mayor parte del tiempo de servicio de los funcionarios, siendo materialmente imposible atender adecuadamente las cuestiones complejas.

Entre las soluciones que se plantearon, aprovechando el desarrollo de la Red Telefónica Inteligente, se decidió ofrecer un servicio de información a través del teléfono. No disponiendo de

personal ni de medios materiales (centralitas, terminales, etc.), para prestarlo, se acudió a la contratación administrativa en la modalidad de prestación de servicios, de acuerdo con la ley española de contratos públicos. El sistema exige convocatoria en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Unión Europea, publicación de los criterios de valoración y de las condiciones de prestación del servicio, propuesta de adjudicación por Mesa de Contratación General, y publicación, nuevamente en el BOE de la adjudicación.

El 2 de mayo de 1993 comenzó a prestarse el servicio, tras un proceso de formación y selección de personal, dirigido por los responsables de información del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Debido al elevado porcentaje de universitarios que había (y hay) en España, la empresa adjudicataria seleccionó licenciados en Derecho y/o Económicas, que recibieron formación (un curso de 50 horas) en el Impuesto sobre la Renta y pasaron un examen. El servicio funcionó de forma muy satisfactoria, por lo que se decidió repetir la experiencia en el año siguiente. En 1994, finalizada la campaña de la Renta, se decidió aprovechar la experiencia adquirida por el personal, seleccionar los mejores, y mantener el servicio de información a lo largo de todo el año. Para atender la demanda, ya no estacional, se impartió formación a los operadores (en diferentes grupos), de los grandes impuestos: Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuesto sobre Actividades Económicas. Con esta formación, desde octubre de 1994, el servicio se presta con carácter permanente.

Lo que inicialmente fue un servicio de información básica, se fue transformando, con el tiempo, en un servicio de información (sin el carácter de básico), puesto que los operadores fueron especializándose en la misma medida en la que los contribuyentes iban demandando más y más información.

Año tras año se fueron incorporando materias; primero se creó un grupo de Impuesto sobre Declaración Censal, luego otro sobre Programas Informáticos, y así, poco a poco se llega a la situación actual, en la que prácticamente se puede obtener información de cualquier impuesto de competencia de la Agencia Tributaria, incluidos los impuestos especiales y los que gestiona el Departamento de Aduanas.

El proceso de contratación sigue siendo anual, estableciéndose una cláusula por la que la empresa adjudicataria, cada año, está obligada a ofertar los puestos de trabajo a los operadores que ya están incorporados al servicio. De lo contrario sería imposible mantener el nivel de calidad de la información.

Fundamental en el buen funcionamiento de este servicio es el apoyo que se recibe desde los servicios centrales.

#### *4.2.1. ¿Cómo funciona?*

Las llamadas se reciben en un teléfono que reparte el tráfico entre las diferentes plataformas, teniendo en cuenta el idioma que puede elegir el contribuyente (de entre las lenguas cooficiales), discriminando según el origen de la llamada. De esta forma, una llamada procedente de Valencia, se pasa al grupo que puede atender en valenciano. A continuación, un sistema automático de mensajería ofrece los diferentes grupos disponibles, para que el contribuyente elija: Renta, Sociedades, IVA, IAE- CENSOS, Impuestos Especiales, etc.

La llamada, una vez que el contribuyente ha seleccionado el tema, se pasa al operador, que la atiende. Si no conoce la respuesta, se actúa igual que en los servicios de información: se toma nota y se consulta en los Servicios Centrales.

Hay que señalar que las personas que atienden este servicio son personal externo, por lo que pueden acceder, únicamente, al Programa INFORMA, en igualdad de condiciones que los usuarios normales, pero no hacer preguntas.

Para llevar a cabo su tarea es fundamental la actualización. Diariamente se revisan las novedades, se transmiten a la empresa adjudicataria (que tiene un responsable del servicio, único enlace con la Agencia Tributaria) y se solventan las preguntas recibidas con anterioridad. Periódicamente se organizan cursos de reciclaje.

#### *4.2.2. Problemas del servicio*

- Es un servicio caro. Se atienden muchas llamadas y está bien dimensionado. No sería más barato ofrecerlo con nuestros medios propios y, sin duda, es más barato que atender personalmente, pero en situaciones de crisis, resulta difícil defender, ante determinados estamentos, la dotación presupuestaria suficiente. Para limitar el coste, se optó por un teléfono de coste compartido, en el que la mitad del coste de comunicación la paga el contribuyente y la otra mitad la Agencia Tributaria. Durante algunos años el servicio fue gratuito, pero la avalancha de llamadas era tal que se optó por racionalizar el consumo con un mínimo coste.
- Rigidez legislativa. La normativa española de contratación administrativa es muy rígida y garantista. Cada año hay que convocar el concurso (únicamente se admiten prórrogas de un año, y sin modificación de precio ni de condiciones), lo que complica la gestión. También es muy rígida la normativa de prestación de servicios, lo que últimamente ha generado litigiosidad (operadores telefónicos que han recurrido a la justicia ordinaria, para obtener la condición de personal de la Administración, alegando que prestan servicios administrativos bajo dirección administrativa).
- El servicio requiere un elevado nivel de seguimiento y de dedicación, pero no cuenta con los incentivos normales de un servicio público, por lo que los problemas de personal son frecuentes y las altas y bajas son continuas. Esto genera formación permanente.
- Solamente atiende las llamadas que se hacen al número específico, por lo que no resuelve la información telefónica de las oficinas, actualmente desatendida.

En relación con los datos numéricos, se encuentran en la presentación específica.

#### *4.3. Centro de Atención Telefónica*

Al desarrollar el borrador de la declaración, hicimos referencia al Programa PRODER, destinado a calcular las devoluciones de la renta de los contribuyentes no obligados a presentar declaración. El mismo año en el que se instauró —por imposición legal— ese procedimiento, se creó el Centro de Atención Telefónica de la Agencia Tributaria, que nació como oficina de gestión telefónica de las solicitudes de devolución de esos contribuyentes.

El centro se dotó con personal propio de la Agencia Tributaria, se adquirieron las centralitas, mobiliario, equipo técnico necesario y se inauguró en 2000.

Inicialmente el centro únicamente gestionaba las solicitudes de devolución de los no declarantes y por eso funcionaba durante los meses de esa campaña (marzo, abril, mayo y junio). Más adelante, se constató la conveniencia de aprovechar los medios para otros trámites, hasta llegar a la situación actual en la que, sobre todo, atiende:

- Cambio de domicilio fiscal.
- Deducción por maternidad: información, grabación de modelos y comunicación de variaciones.
- Recaudación: información deudas incluidas en notificaciones de embargo, cita previa, solicitud de aplazamientos y fraccionamientos de deudas de menor cuantía (18.000) y en ejecutiva.
- Pago de deudas.
- Cita previa centralizada.
- En campaña de Renta: información y gestiones del borrador (modificación y confirmación).

#### *4.3.1. ¿Cómo funciona?*

Al igual que el teléfono de información, el acceso es a través de un número de coste compartido. Como especialidad, las llamadas se graban, para poder tener constancia de su contenido. De esta forma, cualquier litigio que se plantee puede ser resuelto. Las conversaciones grabadas están a disposición de los gestores, mediante una aplicación específica en la base de datos.

El centro no tiene sucursales, por lo que todas las llamadas del territorio nacional se reciben en la sede de Madrid, donde se cuenta con grupos especializados para atender en los idiomas cooficiales. Cuando el contribuyente llama, se le ofrece el listado de servicios disponibles. Una vez que ha seleccionado el que le interesa, se pasa la llamada al operador capacitado para atenderle.

El personal que atiende el servicio es propio, por lo que tiene acceso a las aplicaciones de la Agencia Tributaria, al Programa INFORMA y a cuantas herramientas de trabajo sean necesarias.

#### *4.3.2. Problemas del servicio*

El principal es el personal: el horario de un centro como este no puede ser el mismo que el de una oficina de atención presencial. Esto, y la rigidez normativa, obligan a contratar al personal para determinados turnos, que no pueden modificarse cuando la demanda sube o baja. Además, en comparación con otros funcionarios, los que prestan servicio en el centro, no están primados, lo que teniendo en cuenta la penosidad del trabajo de atención telefónica, origina continuas altas y bajas. Esto dificulta la planificación de actuaciones y el seguimiento.

Además, las demandas de los contribuyentes van cambiando, de forma muy rápida. De ahí que en diferentes épocas el trabajo sea escaso, lo que exige ir ampliando el ámbito de actuación, asumiendo compromisos a veces no justificados, por la necesidad de dotar de contenido al centro.

La tecnología es otro problema: este tipo de centro depende totalmente del área de tecnología. Si no se recibe un buen soporte, y si no se dispone de los medios más modernos y de la tecnología más adecuada, no se puede atender adecuadamente al contribuyente. El hecho de que el

centro dependa de una Oficina de Gestión Tributaria, y la tecnología, de Informática Tributaria, exige mucha coordinación.

#### 4.4. Centros de Atención Telefónica estacionales

Los dos a los que vamos a hacer referencia se contratan mediante concurso público, con duración anual y la posibilidad de prórroga anual (sin modificación de condiciones).

Para reservar cita para confeccionar las declaraciones en las oficinas de la Agencia Tributaria, se utiliza, además de Internet y de la Unidad de Reconocimiento de Voz, un servicio contratado a través de una empresa externa, que atiende personalmente y reserva las citas. Es un servicio estacional, que se presta en menos de dos meses y por eso cualquier posibilidad de ser prestado con medios propios es remota. El procedimiento de contratación es el normal, de los servicios públicos y, por lo que se refiere al personal, al tener por finalidad una tarea tan simple como la reserva de cita (lugar, día y hora), no se exigen especiales cualificaciones. No obstante lo anterior, es un servicio de elevada complejidad técnica (se trabaja sobre una aplicación propia, mediante acceso remoto desde las plataformas telefónicas al servidor de la Agencia Tributaria) y con mucha demanda. El primer año en el que se estableció, 1994, solucionó el problema de las colas para la confección de declaraciones. En los últimos años, la coexistencia con la cita a través de Internet, supone una disminución en la demanda telefónica. Es posible que en los próximos años, el servicio se transforme en un servicio accesorio, desapareciendo como servicio independiente. El acceso, como el de todos los servicios, es a través de un número de coste compartido.

El último centro de atención estacional es la denominada Oficina Telefónica de Atención al Contribuyente, que atiende la demanda de modificación y confirmación del borrador de la declaración, durante los meses que dura la campaña de la Renta. En este centro, al igual que ocurre en el CAT, las llamadas se graban, puesto que se están realizando gestiones que pueden tener repercusiones económicas para el contribuyente. La tecnología de grabación, el acceso a las aplicaciones y todo el soporte de las comunicaciones se incluye en el concurso público.

## 5. Líneas estratégicas de futuro: retos y soluciones en vía de análisis

Si miramos hacia atrás, vemos cómo en la Agencia Tributaria hemos evolucionado desde una Administración llena de papel, con interminables colas de contribuyentes ante las ventanillas, hasta una Administración ordenada, con expedientes virtuales, con pocos contribuyentes presenciales y con un elevado grado de automatización de los procesos.

Este desarrollo ha sido posible, como ya se ha indicado, por el desarrollo de las nuevas tecnologías, que han permitido el auge de las gestiones “a distancia”. Para la mayoría de los contribuyentes, la gestión de sus impuestos se ha simplificado enormemente. Pero esta simplificación de cargas no ha sido reflejo de la simplificación legislativa. Todo lo contrario: cada vez hay más impuestos y más obligaciones. Cada año es más fácil declarar pero cada año hay que presentar más declaraciones. Vamos simplificando cargas formales, pero imponiendo más y más.

De ahí que, en materia de información y asistencia, sigamos teniendo los mismos retos que cuando se creó la Agencia Tributaria: simplificación de las obligaciones tributarias, ahorro de costes de cumplimentación y fomento del cumplimiento voluntario.

¿Cuál sería el escenario futuro deseable?: contribuyentes sin obligaciones formales y oficinas sin contribuyentes. Esta sería la situación ideal: que los contribuyentes paguen impuestos, pero no tengan que hacer nada, y que las oficinas, aprovechando la tecnología, solamente tengan que intervenir en las actuaciones que requieran atención presencial. Así, gran parte de los efectivos se podrían dedicar a tareas de comprobación y control.

En orden a lograr esos objetivos, se están desarrollando, ahora mismo, diversos proyectos, que estarán operativos para el 1 de enero de 2014, destacando la generalización de la presentación de declaraciones por Internet, sin firma electrónica avanzada (PIN 24 horas) y la cita previa general y obligatoria. También está en fase de estudio la posible apertura de un buzón de consultas (Proyecto SINTRA) y la integración de los servicios telefónicos en un único número.

### 5.1. Generalización de la presentación de declaraciones por Internet. PIN 24 horas

Se está tramitando actualmente, una Orden Ministerial que va a recoger el procedimiento de presentación de todas las declaraciones en las que debe estar identificado el contribuyente con NIF, con el objetivo de que todas se presenten a través de medios electrónicos, sobre todo de Internet. Ya hicimos referencia a los problemas de la firma electrónica avanzada (certificado) y a su poca utilización. Para salvar este escollo se ha diseñado un sistema de firma electrónica no avanzada, denominado PIN 24 horas que funcionará de la siguiente forma: el contribuyente deberá acceder a un enlace especial en la sede electrónica de la página web de la Agencia Tributaria y darse de alta en un “registro”. Para ello se le formularán una serie de preguntas cuya respuesta solo puede conocer él mismo y se le pedirá un número de teléfono móvil. Una vez registrado se obtiene el derecho a recibir un mensaje con un PIN que podrá utilizar para presentar cualquier declaración durante 24 horas. El PIN puede utilizarse para presentar una o varias declaraciones en ese mismo periodo. Y cada vez que se necesite uno, solamente hay que solicitarlo, y se recibe en el teléfono móvil.



La obligación de presentar todas las declaraciones por medios electrónicos, se corresponde, por parte de la Agencia Tributaria, con el compromiso de ofrecer programas de ayuda (bien como aplicación independiente o bien como servicios web) para todas las declaraciones.

El registro, para la posterior obtención del PIN, también podrá hacerse en las oficinas, presencialmente. Una única visita será suficiente.

Ya hemos indicado que se está tramitando la Orden Ministerial, por lo que en estos momentos, no podemos hablar de realidades sino de propuestas. Hasta que no finalice la tramitación, no podremos conocer, finalmente, cómo queda.

## 5.2. Cita previa obligatoria para todos los trámites

La cita previa se ofrece, hasta la fecha, con carácter obligatorio, solamente en campaña de Renta, para confeccionar declaraciones en las oficinas de la Agencia Tributaria. El proyecto ahora mismo en marcha prevé extenderla a todas las gestiones y trámites, mediante una oferta que no consuma recursos, Internet y teléfono automático.

La propuesta parte del trabajo de sistematización de servicios que se realizó para la puesta en funcionamiento del sistema de gestión ATENEO (al que hemos hecho referencia). Dado que ya están identificados y denominados todos los servicios igual en todas las oficinas, podemos avanzar organizando los puestos de atención para su gestión automática. En unos meses empezaremos con una prueba piloto y en enero de 2014, según los resultados que se obtengan, se podría implantar.

Señalar que no estamos pensando en permitir que el contribuyente que acuda sin cita no sea atendido. Lo que pretendemos es que el contribuyente acuda con cita y sea atendido en tiempo y forma. Y que el que va sin cita, sea atendido, siempre que haya disponibilidad.

Estos dos son proyectos en marcha. Hay otros, en fase de “idea”, que no podemos dejar de mencionar, porque puede que sean proyectos en un futuro muy próximo. Algunos de estos proyectos son reales, fruto de la reflexión interna. Otros son ideas propias o ajenas, pero sin reflejo en la programación, por lo que se enumeran a título de ejemplo.

## 5.3. Buzón de consultas de información tributaria (Proyecto SINTRA)

Consiste en ofrecer el correo electrónico como medio para plantear cuestiones tributarias. El receptor del correo sería un grupo de especialistas de las oficinas territoriales, que se haría cargo de la respuesta, con el compromiso de contestar en un plazo muy breve. Se hizo una prueba piloto de la que resultó la necesidad de contar con una dotación suficiente de medios para garantizar la atención y la integridad de las respuestas enviadas. Esto es, un sistema que impida que el contribuyente manipule la respuesta recibida para aprovecharse de alguna forma no adecuada del carácter vinculante limitado de las respuestas. Todavía no hemos resuelto estos problemas, pero es evidente que tenemos que abrir esta posibilidad cuanto antes.

#### 5.4. Integración en un único número de todos los servicios telefónicos

Es una propuesta ya analizada, que sería deseable, y que no obstante, plantea problemas de difícil solución, por la coexistencia de servicios prestados por medios propios y ajenos y por las complejidades técnicas necesarias.

La rigidez de la contratación administrativa y laboral es el escollo fundamental que tendremos que resolver, puesto que el compendio de números y cada uno con su horario no beneficia en absoluto la prestación optimizada de los servicios.

Las siguientes propuestas son solamente ideas, pero probablemente alguna de ellas se lleve a la práctica en los próximos años.

#### 5.5. Creación de una delegación virtual

Para muchos contribuyentes y, sobre todo, para los no residentes, la existencia de oficinas abiertas al público resulta innecesaria, puesto que nunca van a acudir a ellas, bien porque no pueden (van a otras) o bien porque no lo necesitan. En la Administración, parece un principio inalterable que cada contribuyente esté adscrito a una oficina, en general, según su domicilio.

Una delegación virtual, con contribuyentes adscritos voluntariamente, mediante una manifestación de voluntad sencilla, aligeraría la carga de las oficinas. El sistema debe ser absolutamente automático, tanto en comunicaciones como en resolución de gestiones, lo que requiere un grupo suficiente de personas para atenderla. La contraprestación por ser contribuyente de la delegación virtual tiene que ser, necesariamente, ahorrar tiempo y la atención personalizada. Una especie de gestor virtual de cabecera, al que dirigirse para resolver cualquier incidencia, en cualquier día y hora y con la garantía de que su respuesta es la respuesta de la Administración.

#### 5.6. Declaración informativa única

Ahora mismo existen más de 20 declaraciones informativas que pueden estar obligados a presentar determinados contribuyentes. A excepción de las específicas de las entidades financieras, podríamos diseñar una única declaración informativa, con diferente contenido (por claves) para recoger toda la información que ahora mismo se reparte entre varias. Por ejemplo: los arrendatarios de locales de negocio practican una retención a cuenta y soportan IVA. Por el hecho de retener, el arrendador presenta un modelo con los datos anuales de la renta y de la retención. Por ser empresario, además, presenta un modelo 347, de operaciones con terceros, en el que repite los mismos datos (con algún detalle, fácilmente incorporable). Pero, además, puede que esté obligado a la presentación mensual de sus libros registros (que ya recogen, otra vez, la misma información de las declaraciones). Es un ejemplo, quizá anecdótico, pero significativo. Es imprescindible reducir el número de declaraciones.

#### 5.7. Ampliación de la atención en oficinas para determinados contribuyentes

En algún apartado de esta unidad, hemos hecho referencia a la necesidad de eliminar el incumplimiento involuntario, que es el que protagoniza el contribuyente que no cumple porque no sabe o no puede cumplir con sus obligaciones. En el caso español, esta situación es frecuente

entre los no residentes que vienen a residir temporadas a España (en general, jubilados de la Unión Europea). Estos contribuyentes tienen dificultades idiomáticas y prácticas para presentar sus declaraciones (no conocen la obligación, ni el idioma, ni tienen cuentas corrientes abiertas en España para los pagos, ni Internet en sus casas, en general). Para ellos, podría ofrecerse en las oficinas de las delegaciones en las que hay más población transeúnte no residente, un servicio completo de cumplimentación, presentación y pago de las declaraciones.

### 5.8. Gestor de cabecera para colaboradores sociales

Los gestores y asesores que actúan ante las oficinas representando a pequeños y medianos empresarios y profesionales necesitan un cauce directo de contacto. Sus problemas no son de un único contribuyente y aunque reciben una atención especial, no tiene, a día de hoy, un interlocutor cualificado. La idea sería asignar a cada colaborador social, a uno o varios funcionarios cualificados, al que pudieran acceder por teléfono o por correo electrónico, con el compromiso de ser atendido de forma prioritaria y rápida. Esto evitaría muchas consultas aisladas.

### 5.9. Futuro de la campaña de la Renta

En relación con la campaña de la Renta, la primera propuesta hacia el futuro es reducir su duración a un mes. Ahora mismo dura tres meses. Durante estos meses, la práctica totalidad de los efectivos de las oficinas están dedicados a la campaña, no pudiendo atender adecuadamente las tareas de control y comprobación. Reduciendo la campaña al mínimo, se podrán atender de forma mucho más eficiente. Para reducir la campaña es imprescindible reducir el número de contribuyentes que tenemos que atender. ¿Cómo? Hay varias posibilidades:

- Eliminar la actual separación entre borrador y declaración, generando una especie de borrador, para todos los contribuyentes, que pueda completarse con cualquier tipo de renta o ganancia, sin necesidad de “fabricar” una declaración distinta. Esta propuesta consiste en ofrecer una “predeclaración”, confirmable si es correcta, o modificable si no lo es, obteniendo cada contribuyente fácilmente su declaración. Por ejemplo, para añadir un arrendamiento, ahora mismo hay que confeccionar una declaración, no sirve el borrador. Esta propuesta permitiría añadirlo a los datos comunicados.
- Eliminar la obligación de presentar declaración para muchos contribuyentes, actualmente obligados por tener pequeñas pérdidas o transmisiones de bienes. Deberíamos modificar la ley para excluirlos de esta obligación.
- Mejorar nuestras comunicaciones. Se ha detectado que en muchas ocasiones es la falta de comprensión de los documentos lo que motiva que el contribuyente acuda a una oficina.
- Por terminar, indicar que cualquier idea que redunde en la mejora de los servicios públicos al contribuyente es merecedora de ser analizada y valorada.







**EUROsociAL** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

Este manual se ha elaborado, específicamente, para servir de ayuda a los participantes en la Visita de intercambio de experiencia entre Administraciones Tributarias en Servicios de Información y Asistencia al Contribuyente, que se celebró en Madrid, entre el 24 y el 28 de junio de 2013.

Pretende ofrecer una visión honesta de la experiencia española en información y asistencia en los últimos veinte años (los que ha cumplido recientemente la Agencia Tributaria), con especial atención a las ventajas y a los inconvenientes de los diferentes proyectos, de forma que pueda ser útil para quienes vayan a asumir la puesta en marcha de experiencias similares. En el último tema se recogen los proyectos en los que actualmente se está trabajando y otros, que son solamente ideas, pero que puede que en un futuro se conviertan en servicios de información y asistencia.

El tema 1 está dedicado a la información tributaria; se analiza cómo debe abordarse la información tributaria, quién la ofrece, cómo y, sobre todo, con qué medios se cuenta para ello.

El tema 2 se centra en los servicios de ayuda, con especial atención a los que se prestan a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El tema 3 analiza el fomento del cumplimiento voluntario, objetivo fundamental de la información y la asistencia.

El tema 4 es un monográfico sobre los Centros de Atención Telefónica. Se ha decidido dedicarles un tema aparte (aunque se hace referencia a ellos tanto al hablar de información como de asistencia), porque la mayoría de los participantes en el encuentro para el que se ha elaborado específicamente este manual han manifestado su interés especial por la organización y seguimiento de estos centros.

Y, finalmente, el tema 5 pretende recoger los últimos proyectos; las tendencias actuales en materia de información y asistencia que giran, sobre todo, en torno a las nuevas tecnologías. Se recogen asimismo los proyectos en marcha y las ideas que están surgiendo en relación con la simplificación de las obligaciones tributarias, el ahorro de costes de cumplimentación y el fomento del cumplimiento voluntario.

