

EL ESTATUTO DE LA AEAT:

PRINCIPIOS BÁSICOS Y ASPECTOS FUNDAMENTALES A CONTEMPLAR

ÍNDICE

1. NECESIDAD DE APROBAR EL ESTATUTO DE LA AGENCIA	1
2. PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO.....	2
3. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTATUTO DE LA AGENCIA.....	3
3.1. CUESTIONES GENERALES.....	3
3.2. ORGANIZACIÓN	4
3.3. MODELO DE CONTROL TRIBUTARIO	8
3.4. GESTIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA.....	10
3.5. EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA AEAT	11
3.6. GESTIÓN TRANSPARENTE POR OBJETIVOS	13
3.7. EL PERSONAL DE LA AEAT.....	13

1. NECESIDAD DE APROBAR EL ESTATUTO DE LA AGENCIA

Nuestro sistema tributario necesita reformas urgentes, entre las que figura la aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria, pendiente desde su creación.

Los Inspectores de Hacienda siempre hemos considerado urgente y prioritaria la aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria, para conseguir una independencia y una estabilidad que no ha tenido en muchos tramos de su vida, desde su creación el 1 de enero de 1992.

La mayoría de los Grupos Parlamentarios del Congreso han manifestado, a lo largo del tiempo, la necesidad de aprobar el Estatuto de la Agencia Tributaria, por lo que dada la coincidencia general sobre la necesidad de aprobarlo, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado insta al Gobierno, y a los diferentes Grupos Parlamentarios, a adoptar las medidas e iniciativas legislativas necesarias para su aprobación definitiva.

Expondremos en el presente documento los principios básicos y aspectos fundamentales que deberían reflejarse en el Estatuto.

2. PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

Consideramos que para conseguir una mayor eficacia en la gestión del sistema tributario, se tiene que lograr una mayor integración y coordinación de todas las Administraciones Tributarias. El camino contrario -fraccionar la gestión tributaria- supondría graves perjuicios en la lucha contra el fraude fiscal, quebrando principios básicos en la gestión de los impuestos.

La nueva Agencia Tributaria regulada por el futuro Estatuto debería coordinar el sistema tributario nacional y dotarlo de unidad, estableciendo mecanismos eficaces de participación en la misma del resto de Administraciones Tributarias, tanto en sus órganos de dirección como en sus planes de actuación y objetivos, configurando una Administración de todos y para todos, independiente y profesional.

Los principios que deben figurar en el Estatuto son los siguientes:

Estabilidad, ya que la Agencia Tributaria ha tenido 11 Directores Generales diferentes a lo largo de sus 25 años de funcionamiento, nombrando cada uno de ellos a su equipo.

Independencia que se tiene que plasmar en quién nombra a su Director y al resto de directivos, en el régimen jurídico de sus empleados y del acceso a los puestos de trabajo y en sus fuentes de financiación.

Ente coordinador de la política tributaria del Estado en su conjunto. El marco de actuación de la AEAT que fije el Estatuto debe ser coherente con el sistema de financiación vigente en cada momento, que se pacte entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Consideramos que la coordinación global de la actuación de todas las Administraciones Tributarias, y de los consorcios, debe quedar en manos del Estado por razones de eficacia, tanto por permitirlo el artículo 157 de la Constitución y del 106.3 de la ley del Régimen Local, como por el simple hecho de que esta función sólo puede realizarla el Estado, y en este sentido, esta ha de ser una de sus funciones principales.

Prestador universal de servicios tributarios básicos. Actualmente la Agencia Tributaria despliega un conjunto de actuaciones para la aplicación efectiva del sistema tributario cuyo destinatario son otros órganos del Estado y otras administraciones, tanto en el ámbito nacional como internacional, siendo el ámbito de la gestión recaudatoria el que ha concentrado la mayoría de convenios de colaboración (ingreso de recursos de la UE, AGE, OO.AA., CC.AA. o EE.LL), aunque también se ha avanzado en el marco de los procedimientos de asistencia mutua entre Estados.

La nueva AEAT debe profundizar en estos servicios, y convertirse en un ente profesional, que sirva a cualquier administración, ente u órgano administrativo que le solicite servicios; y gestione el sistema tributario en todo aquello que, dentro de la independencia y libertad de organización le encomiende cada administración.



Neutralidad en la gestión del sistema tributario, siendo ajena e independiente de las tendencias políticas.

Eficacia en la aplicación del sistema tributario, para lograr los máximos ingresos posibles con los menores costes, directos para las distintas Administraciones, pero también indirectos para los obligados tributarios. Para lograrlo, es esencial priorizar la lucha contra el fraude fiscal, potenciando la persecución de las actividades ocultas, de los ingresos no declarados, de los entramados de empresas y testaferros, de las actuaciones de vaciamiento patrimonial, de la planificación fiscal compleja e ilícita y, en definitiva, de todo aquello que supone actuaciones de investigación complejas, teniendo en cuenta que hasta ahora ha sido una de sus mayores carencias.

Reforzar la colaboración ciudadana, diseñando campañas de publicidad institucional, programas de educación cívico fiscal, tanto para adultos como para escolares, y potenciar la figura de la denuncia tributaria.

3. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTATUTO DE LA AGENCIA.

3.1. CUESTIONES GENERALES

Autonomía

El régimen jurídico de la nueva Agencia debería dotarla de autonomía orgánica y funcional, con plena independencia del Gobierno y demás AA.PP. Debería fijar sus planes con respeto a la normativa tributaria, pero sin orientación alguna, más allá de los objetivos a medio y largo plazo que se fijan en materia recaudatoria y de lucha contra el fraude.

Esa autonomía debe extenderse al ámbito financiero, con presupuesto, financiación, tesorería y patrimonio propios.

A título de ejemplo, a continuación se muestran los efectos positivos que a nuestro juicio se hubieran generado si no se hubieran establecido las restricciones presupuestarias que han afectado a la autonomía de la AEAT, en este caso respecto a su financiación.

La generación de créditos por ingresos

Es una modificación presupuestaria a la que está autorizada la AEAT para incrementar su presupuesto en un % sobre los ingresos derivados de sus actos de liquidación. Ese % pasó de un 18% inicial a un 5% en 2002, límite en el que se ha mantenido hasta la actualidad. Sin embargo, los distintos Gobiernos no han autorizado nunca porcentajes que llegasen al límite establecido.

El total de créditos no generados durante el período analizado ha sido de 2.416,58 millones de euros y la media anual, de 127,19.

Los créditos no generados hubieran dotado a la AEAT de un incremento de personal sostenible de entre 1.700 y 4.900 funcionarios, dependiendo de su cualificación y, salario



La rentabilidad de la AEAT.

Si aplicamos el efecto potencial de ese incremento a la recaudación líquida obtenida podríamos especular con cifras medias de 3.000 funcionarios x 374.000 euros (**ratio recaudación/funcionario en 2014**) = 1.122 millones adicionales; o con un incremento equivalente a 127 millones gastados en personal x 7,28 euros (**ratio recaudación/gasto personal**) = 926 millones más. En cualquier caso, una mejora notable en la recaudación, que no sería más que uno de los aspectos positivos en que redundaría ese incremento de personal:

Desde 1996 a 2015, se ha pasado de una rentabilidad, en términos de ingreso líquido, de 4,5 € por euro in-vertido en personal, a 9,64 € por euro invertido.

El rendimiento líquido medio atribuible a cada empleado de la AEAT ha pasado de 89.626 € a nada menos que 380.943 €.

Con cualquiera de las simulaciones se comprueba la enorme rentabilidad de dotar de mayores recursos a la Agencia Tributaria.

Objetivos fundamentales

Los objetivos fundamentales a alcanzar con sus actuaciones deben dar cumplimiento al mandato constitucional de sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica de cada obligado. Ello deberá lograrse a través del fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de las actuaciones tendentes a la lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida, siempre bajo la premisa de aplicar los procedimientos más sencillos, eficaces y económicos posibles, de modo que se minimicen los costes indirectos para los ciudadanos.

Ese marco general de objetivos debe fijarse cuantitativamente y en un horizonte temporal a medio y largo plazo, con objetivos intermedios que avancen su cumplimiento. La fijación de objetivos únicamente anuales y recaudatorios no ha dado el resultado esperado en la limitación del fraude fiscal y la economía sumergida, y su utilización debe quedar reservada sólo a un nivel secundario, en el marco de la planificación a largo plazo, cuyo foco fundamental debe ponerse en minimizar la presencia de fraude en nuestro sistema tributario, con una correlativa disminución de la presión fiscal individual para el conjunto de la sociedad.

3.2. ORGANIZACIÓN

3.2.1. Órganos de dirección de la Agencia.

Como medida de simplificación de la estructura administrativa, proponemos desligar al Secretario de Estado de Hacienda del organigrama de la Agencia Tributaria, y otorgarle sus funciones de alta dirección al Director General.

Por ello, los órganos rectores de la nueva Agencia Tributaria se reducirían al Director General, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.



El Director General de la Agencia

Para reforzar su estabilidad, el nombramiento requerirá una mayoría cualificada, tendrá un mandato de cinco años, renovable por otros cinco, y con unas causas de destitución tasadas y reguladas expresamente.

El Consejo de Gobierno de la Agencia

Estará integrado por representantes de todas las AA.PP. que participen en los ingresos públicos recaudados por la Agencia.

Sus principales funciones son las siguientes:

- a) Establecer las directrices principales de los objetivos de la Agencia, que serán presentadas al Parlamento.
- b) Establecer las líneas estratégicas de coordinación con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Establecer las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control de la Agencia.
- d) Diseñar prestación de servicios comunes, que puedan reducir costes.

La composición de este órgano de gobierno deberá responder a criterios que supongan un peso real de las distintas Administraciones, y la participación de la propia Agencia, en un número que hiciese posible tal participación, pero que no dificultase la toma de decisiones (orientativamente, podría estar formado por un número que ronde los 20 miembros), tomando sus decisiones por mayoría, y teniendo el presidente del mismo (que sería el DG) voto de calidad en caso de empate.

Deberá primar entre sus miembros un perfil técnico, de modo que en sus decisiones prevalezca el interés para la institución, y no los intereses específicos de sus administraciones de procedencia. La elección de los mismos se realizaría entre funcionarios de carrera del grupo A1, que presten sus servicios en la AEAT, las Agencias Tributarias autonómicas, y la FEMP. Al menos la mitad de los miembros del Consejo deberán pertenecer a la AEAT. Su designación correspondería al Director General de la AEAT, a propuesta de cada uno de las Administraciones o Entes de procedencia.

Cada miembro desempeñaría sus funciones durante 4 años, y se produciría la renovación de sus miembros por cuartas partes cada año.

El Comité Ejecutivo de la Agencia

Estará presidido por el Director General de la Agencia, e integrado por los Directores de Departamentos y Delegados Especiales de la misma.



3.2.2. Nuevos órganos de la Agencia.

Oficina Nacional Antifraude (ONAF).

En el actual organigrama de la AEAT, dependiendo del Departamento de Inspección, existe hoy una Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF), órgano que analiza expedientes complejos, entramados de sociedades y nuevas formas de defraudación.

Sin embargo, parece necesaria la contemplación unitaria de la delincuencia fiscal junto a otros fraudes típicamente vinculados a ella, como pueden ser la corrupción, el blanqueo de capitales o el contrabando.

Para ello, se plantea la creación de un organismo multidisciplinar que, dependiente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y ampliando el ámbito de actuación de la actual ONIF, integraría funcionarios de la Inspección de Hacienda, del Ministerio Fiscal y de una policía fiscal creada al efecto. Sería, además, un órgano especializado de apoyo y colaboración permanente con los órganos del Poder Judicial.

La Oficina Nacional Antifraude asumiría las competencias de investigación del fraude fiscal organizado y del contrabando, así como del blanqueo de capitales asociado a los mismos, dependiendo de ella la policía fiscal. Pero también sería esta Oficina la encargada de prestar el necesario auxilio judicial en los procesos por delito fiscal, contrabando y blanqueo.

Se trataría de centralizar funciones de investigación de expedientes de previsible judicialización, así como las de auxilio a órganos judiciales, como los típicos peritajes en procesos de delito fiscal (que podrían serlo también para otros de índole económica).

En tanto que la nueva AEAT se configuraría como un Ente autónomo, las tareas adicionales de auxilio prestadas por este órgano, fuera de su ámbito de actuación puro (los delitos fiscales y de contrabando que suponen deudas por responsabilidad civil a cobrar por la AEAT) supondrían un coste que se valoraría y se sufragaría con cargo a la recaudación fiscal que ella misma gestiona, incrementando así su presupuesto.

Las tareas de investigación finalizarían con la remisión de lo investigado a los demás órganos de la AEAT, para que se regularicen las situaciones tributarias correspondientes, o a la Fiscalía o Juzgados competentes, en caso de conductas delictivas.

Policía fiscal.

La lucha contra el fraude debe contemplar la creación de una policía fiscal dependiente de la Agencia Tributaria, a partir de las Unidades Operativas del Servicio de Vigilancia Aduanera. Tales unidades actuarían bajo la dependencia funcional de la Oficina Nacional Antifraude.

En la normativa reguladora de la futura policía fiscal se ha de contemplar el reconocimiento expreso de su carácter de Policía Judicial para la investigación penal de los



delitos fiscales, de contrabando, así como, en caso de participación, en los de blanqueo de capitales, alzamientos de bienes, falsedades documentales y otros de índole económica.

Órgano de recaudación único para todas las AA. PP.

No estaríamos aquí ante la creación de un nuevo órgano. Ese órgano ya existe y es el Departamento de Recaudación de la AEAT. A través del mismo y de sus Dependencias Regionales, gestiona la mayor parte de deudas tributarias y, por Ley o Convenio, buena parte de las demás de Derecho Público en período ejecutivo, además de contar con la que quizá sea la base de datos más potente y con mayor información patrimonial de los deudores de España.

Lo que se buscaría es lograr una centralización de las deudas a recaudar por todas las Administraciones Públicas mediante su integración en un “sistema de red” que permitiría la interconexión automática a los puntos que se decidiese por los Entes que se adhirieran al mismo que permitiera obtener la información necesaria de la deuda a cobrar, información de carácter patrimonial que pudiera disponerse del deudor, y que permitiese el cobro en vía ejecutiva.

Adicionalmente se podría realizar, por encomienda de gestión, el cobro de las deudas que por responsabilidad civil se generan en Juzgados y Tribunales de Justicia, que actualmente gestiona el Ministerio de Justicia (excluyendo, por tanto, las ya encomendadas a la AEAT en el marco de los delitos contra la Hacienda Pública).

Los Entes y órganos que se adhiriesen a este sistema deberían acordar la homogeneidad en el tratamiento de la información sobre las deudas liquidadas y los datos patrimoniales, para su gestión unitaria por la Agencia.

En principio, el sistema sería más fácilmente aplicable en órganos con estructura suficiente y modernizada, especialmente en el ámbito estatal (SS, Ministerios, OO. AA. y otros Entes), pero también en el autonómico y en las grandes EE. LL. A medida que el sistema se generalizase, y la información fuese unificando sus formatos, el cobro podría iniciarse ya por la Agencia en fase voluntaria, estableciendo un sistema muchísimo más barato, ágil y cómodo (también para los deudores) que el actual.

Integración del Catastro en la Agencia

Se propone la integración de la actual Dirección General del Catastro en la estructura de la Agencia Tributaria, como un nuevo Departamento de la misma, fusión que comportaría notables ventajas organizativas, operativas y económicas. Actualmente, la Dirección General del Catastro es un órgano directivo dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda, dentro del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

La integración del Catastro en la Agencia generaría importantes sinergias, que reforzarían la estructura de medios de apoyo administrativo, así como la incorporación de colectivos de expertos en fiscalidad con competencias en Inspección Catastral (entre otros, Arquitectos Superiores e Ingenieros de Montes de la Hacienda Pública, Cuerpo Superior



Catastral, Arquitectos e Ingenieros Técnicos de Hacienda, Técnicos de Gestión Catastral y de Hacienda).

Creación de una Oficina Nacional de Evaluación de Políticas Tributarias

Se trataría de un órgano de control “ex post” de la influencia de las medidas de fomento del cumplimiento voluntario y de control adoptadas por la Agencia Tributaria en términos de recaudación, cumplimiento y ampliación de bases tributarias.

No obstante lo anterior, su análisis podría extenderse a los efectos que los beneficios fiscales tienen en la consecución de sus objetivos (en términos de cambios en el cumplimiento voluntario de obligaciones), así como la influencia que las modificaciones de los impuestos tienen sobre los niveles de cumplimiento y recaudación líquida.

Asimismo realizará anualmente un informe sobre la evolución de la economía sumergida en España, pudiendo realizar propuestas para corregir los desequilibrios advertidos.

Por último, este órgano podrá realizar, a petición de cualquier Administración Pública, estudios de carácter fiscal y económico, con los datos de que dispone, si bien dicha prestación de servicio debería ser remunerada directamente, o en términos de mayor retención de recaudación líquida.

3.3. MODELO DE CONTROL TRIBUTARIO

Debería ser materia estatutaria la planificación por objetivos, incluyendo cuestiones tales como:

- Periodicidad y contenido mínimo del Plan de Control de la AEAT y competencia para su aprobación (Director General).
- Posibilidad de modificación del Plan de Control vigente.

Independientemente del contenido, el modelo de control que se plasme deberá ser desarrollado ampliamente en las correspondientes Resoluciones del Director General, que deberán necesariamente contener:

- Los criterios básicos que permitan la fijación de objetivos para medir, evaluar y retribuir los resultados del Plan de Control (parámetros mínimos a tener en cuenta en cada área de trabajo, competencia para su aprobación y seguimiento).
- Establecer los supuestos en los que será necesaria una previa selección de obligados para la aplicación de los controles intensivos más severos (inspección) y los parámetros básicos en que deberá basarse, así como los supuestos en que dichos controles se iniciarían de modo automático.

Sería por Resolución del Director del Departamento de Control, por la que se establecería todo el detalle relativo al contenido del Plan de Control, así como, en su caso, los desarrollos geográficos o sectoriales del mismo y los colectivos afectados por cada uno.



Mención especial, dentro del contenido y estructura del Plan de Control, merece la lucha contra la **corrupción**.

El fraude y la corrupción no alcanzan sólo al área fiscal. Es una lacra general, como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, resultando habitual la existencia de delitos relacionados con los casos de corrupción, como los fiscales, de blanqueo de capitales o el cohecho. En todos ellos existen circunstancias comunes, como el movimiento de grandes sumas de dinero, el enriquecimiento desproporcionado de algunas personas, la utilización de redes de sociedades interpuestas, y la utilización de testaferros, sociedades pantalla y de paraísos fiscales.

En base a las circunstancias mencionadas, IHE considera que la lucha contra la corrupción debe figurar como una línea de actuación preferente en el Plan de Control Tributario (PCT), elaborando un plan especial de inspección de los representantes políticos y de partidos políticos, de carácter permanente y anual, dentro del mismo, además de realizar un seguimiento patrimonial especial de las personas condenadas por corrupción.

Nuevas facultades de investigación para los órganos de control

La norma estatutaria debe regular además las facultades fundamentales de los órganos encargados de actuaciones tributarias de control, en desarrollo de lo establecido en la Ley General Tributaria y sus normas reglamentarias de procedimiento.

Lógicamente, las facultades que se proponen como novedosas en este documento, necesitarían de las correspondientes modificaciones en dichas normas, que deberán mencionarlas, aunque su desarrollo se realice en el Estatuto y Resoluciones a que se remita.

1. Actuaciones sin conocimiento del obligado tributario

Para combatir el fraude de cualquier tipo se debería regular legalmente la posibilidad de que la Inspección pudiera efectuar actuaciones de obtención de información actuando de incógnito.

Se debería regular claramente un procedimiento de obtención de información sin necesidad de identificación previa por parte de la Inspección, evitando actuaciones por incitación al delito, o vulneración de algún derecho fundamental. Dicho procedimiento, junto con la fuerza probatoria que ya le otorga el artículo 107 de la Ley General Tributaria a las diligencias de la Inspección, como documento público, sería un medio eficaz para la lucha contra estas conductas.

2. Pago a confidentes para denuncia de delitos

La medida consiste en que la AEAT pueda disponer de fondos para pagar informaciones confidenciales de cuyo conocimiento se deriven el afloramiento o recuperación de cuotas defraudadas, similar al que ya se dispone para el pago de operaciones relacionadas con la

persecución del contrabando, autorizado por la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

La modificación que se propone es que se incluya en dicha norma partidas confidenciales también para las investigaciones de la Agencia Tributaria que pudieran dar como resultado la denuncia por delito fiscal.

Esta medida ha sido utilizada, con evidente éxito y rentabilidad por EEUU, Francia y otros Estados.

3. Facultades para la AEAT en la lucha contra la corrupción

Habiendo señalado antes que la lucha contra la corrupción debe figurar como una línea de actuación preferente en el Plan de Control Tributario, deben proporcionarse a la AEAT nuevas facultades que permitan realizar la investigación, seguimiento y control de estos casos, aunque su utilidad puede ir más allá, facilitando la realización de otras actuaciones de control. Lógicamente, y al igual que las demás nuevas facultades que hemos propuesto, deberán realizarse las pertinentes modificaciones de la normativa tributaria, legal y reglamentaria, que den el rango suficiente a las mismas:

- Obligatoriedad de remitir a la Agencia Tributaria, en la forma, plazos y modelos que se determinen, la información obrante en los Registros de Bienes Patrimoniales de cada Entidad Local y en otros órganos e instituciones, como es la Declaración de bienes y rentas que han de presentar los Diputados en el Congreso.
- Tipificar como delito, castigado con penas de prisión, la no entrega o falseamiento de datos en la declaración de los bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo.
- Reforzar la denuncia pública, regulándose canales de información que garanticen la necesaria confidencialidad a los ciudadanos, o empleados de empresas o instituciones, que, disponiendo de información relevante para la lucha contra la corrupción, quieran transmitirla a las instituciones y órganos encargados de investigarla.
- Potenciar la fiscalía anticorrupción, incrementando el número de inspectores y técnicos, para que auxilien a la fiscalía en la persecución de este tipo de delitos.

3.4. GESTIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA

El Estatuto de la Agencia debe definir sus fuentes de financiación y su régimen presupuestario y patrimonial propios.

Se proponen como fuentes de ingresos las siguientes:

1. Recursos derivados de la prestación de servicios como consecuencia de la administración y cobranza de recursos de otros Entes del Sector Público en virtud de Convenios establecidos con los mismos.
2. El 18 % de los actos de liquidación que haya dictado en el ejercicio anterior.

3. Un porcentaje adicional de la recaudación bruta obtenida por encima de los objetivos derivados del Contrato de Gestión, del 25% de dicho plus, cuyo destino sería decidido por el Director General, hacia partidas de gasto corriente.
4. La consideración de recurso de la AEAT del recargo de apremio de las deudas cobradas en período ejecutivo en su totalidad, ya sea del 5, 10 o 20%.
5. Aquellos otros servicios que se cobren como consecuencia de la participación de sus funcionarios en tareas de intervención o auxilio judicial en procesos civiles – mercantiles- o penales por delitos económicos, en los que no exista contrapartida para la AEAT (es decir, fuera de los supuestos de delito fiscal o de contrabando).
6. Como nueva partida de ingreso se establecería también el cobro por determinados servicios prestados para otros Órganos y Administraciones:
 - Servicios encomendados a la AEAT por la AGE u otras AA. PP., no propios del ámbito tributario, de los cuales hay recientes ejemplos, como el pago del “cheque-bebé” por la AEAT; el pago de 100 € mensuales por hijos menores de tres años, introducido como deducción en IRPF con pago anticipado por la AEAT; o el Plan de Pago a Proveedores por CC.AA. y EE.LL., en el que la AEAT ha tenido que prestar su sede electrónica y sus aplicaciones de recaudación para definir colectivos y gestionar la remisión al ICO.
 - Podrían además, prestarse servicios tributarios al margen de los de recaudación ejecutiva ya existentes, para otras Administraciones , como la ejecución de bienes, la notificación de actos, etc, a cambio del correspondiente precio.
7. Los rendimientos de los bienes y valores que constituyan su patrimonio.
8. Los préstamos necesarios para atender situaciones de desfase temporal de tesorería.
9. Los demás ingresos de Derecho Público o privado que le sea autorizado percibir.

3.5. EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA AEAT

Lógicamente, si la AEAT adquiere un elevado grado de autonomía y autosuficiencia, dado que se trata, al fin y al cabo de un Ente Público estatal, deberá estar sometida a un tipo de control especial, más potente que el aplicable a otros Entes, tanto de tipo interno como externo.

El control interno de la Agencia se efectuará por la Intervención General de la Administración del Estado, por una comisión de Control y el Servicio de Auditoría de la propia Agencia.

El control financiero permanente se realizará por las Intervención Delegada, bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado.

El control de eficacia y de la ejecución del contrato de gestión se efectuará por una Comisión de Control creada por el propio Consejo de Gobierno de la AEAT. Ello, independientemente de las labores de control realizadas sobre las actuaciones administrativas por el Servicio de Auditoría Interna.

El control externo de la Agencia se llevará a cabo por el Parlamento, por los Gobiernos de las CCAA y EELL que participen en la Gestión de la AEAT, y por el Tribunal de Cuentas.

1. Control parlamentario

El Parlamento realizará un control concomitante a lo largo del desarrollo de cada ejercicio y otro definitivo al término del año, sobre la base de la ejecución de un Contrato de Gestión, que incida también en un control de eficacia en el cumplimiento de los objetivos encomendados.

Para ello el Director de la Agencia Tributaria comparecerá pública y personalmente ante las Cortes, cada tres meses. Ello, sin perjuicio de su comparecencia en comisión parlamentaria o en pleno para rendir cuentas una vez al año, asistido por los miembros de la Comisión de Control, además de la rendición de cuentas final al concluir el mandato para el que fue nombrado.

2. Control por los Gobiernos de las CCAA y EELL que participen en la Gestión de la AEAT

Adoptaría la forma de rendición de cuentas de la gestión realizada, de carácter anual (con avances mensuales), informando del impacto sobre los obligados, la recaudación líquida, y la gestión económica y financiera, con el necesario desglose territorial. Por ello, esta información se referiría especialmente al ámbito de la administración destinataria de cada informe.

Se incluiría en el contenido del informe propuestas e iniciativas normativas para la lucha contra el fraude y la mejor aplicación de los tributos, así como posibles cambios en la normativa tributaria para potenciar la recaudación líquida.

3. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de cuentas, ejercerá la suprema fiscalización del organismo mediante un control de carácter económico-financiero a posteriori, sobre la base de la gestión realizada.

Debería incidir, además de un control de legalidad, en criterios de eficacia y calidad de actuaciones, siendo públicas sus conclusiones.



3.6. GESTIÓN TRANSPARENTE POR OBJETIVOS

La actuación de la Agencia Tributaria se debe incardinar dentro de un plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión, encomendado por el Parlamento y que tenga como uno de sus objetivos más importante la reducción porcentual del fraude fiscal y de la economía sumergida. Pero la fijación de dicho objetivo necesitaría de estudios previos de su volumen, con el establecimiento de parámetros que servirían para medir su evolución.

El contrato de gestión de la Agencia Tributaria deberá ser aprobado por el Parlamento, y elaborado por el Ministro de Hacienda, a propuesta del Director General de la Agencia Tributaria, en un plazo máximo de tres meses con anterioridad al del inicio del ejercicio económico al que se refiera. En el caso de no ser aprobado en este plazo mantendrá su vigencia el contrato de gestión anterior.

3.7. EL PERSONAL DE LA AEAT

El Estatuto, como norma básica, no puede regular en profundidad esta materia, pero puede fijar pautas, normas o requisitos básicos en materia de personal.

1. Los directivos de la AEAT

Una cuestión de índole organizativa que incide en disfunciones observadas en el funcionamiento de la AEAT, es el número de puestos directivos o pseudo-directivos existente en la misma, y el modo de nombramiento de los mismos.

Es por ello que se deben regular de modo limitativo los puestos con este calificativo, accediendo a los mismos exclusivamente el de Director General, los Directores de Departamento, y los Delegados Especiales, cuyo nombramiento se incardinará dentro del Estatuto del Personal.

Directivo de las AAPP. A estos efectos, no está de más recordar lo recogido en esta materia en el EBEP, y que bien podría aplicarse al ámbito de la Agencia Tributaria, mediante los siguientes requisitos para los puestos directivos

- Condición de funcionario del CSIHE.
- Puestos definidos en el Estatuto y recogidos en la relación de puestos de trabajo.
- Nombrado y separado por el Director General, por un periodo de tiempo limitado.
- Su designación atenderá a principios de mérito, capacidad, experiencia y competencia profesionales y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia.
- Sujeto a evaluación con arreglo a criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados.
- Percibe una parte de su retribución como incentivo de rendimiento.
- La determinación de sus condiciones de empleo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva.



El resto de personal directivo (subdirectores generales, delegados provinciales y jefes de dependencia regional) será nombrado mediante un nuevo procedimiento, de carácter mixto, que se describirá más adelante.

2. Situación de los recursos humanos de la Agencia

Una de las características de la Agencia Tributaria es la situación límite de sus recursos humanos, tanto en términos cuantitativos, como cualitativos. La Agencia Tributaria adolece de problemas en la gestión de sus recursos humanos, sufriendo en la actualidad limitaciones, tanto presupuestarias, como legales, por el obligado sometimiento de la política de recursos humanos a los criterios del Ministerio de Administraciones Públicas, ahora integrado en el de Hacienda.

El Estatuto de la Agencia debería otorgarle la facultad legal de decidir la cuantía y composición de sus recursos humanos, así como adoptar las medidas necesarias para solucionar los problemas existentes.

La Agencia Tributaria se creó en el año 1992, y según figura en sus memorias anuales, su plantilla ha permanecido invariable a través del tiempo, y se ha situado siempre en torno a los 27.000 empleados, en su mayoría funcionarios (93%), con una elevada media de edad que supera ya los 50 años.

En todos los estudios disponibles sobre las administraciones tributarias se utilizan ratios de rentabilidad o eficiencia, así como datos de costes en función de los recursos gestionados y de los datos de población, o de contribuyentes potenciales sobre los que se aplica el sistema tributario.

Antes hemos expuesto la elevada rentabilidad del personal en la AEAT, de modo que su incremento conlleva importantes sinergias positivas en la recaudación (como indicamos, en el intervalo 1996-2015, la rentabilidad en términos de recaudación líquida ha pasado de 4,5 € por cada euro invertido en personal, a 9,64 €).

A ello habría que añadir las economías de escala que se obtienen en cada oficina para la organización del trabajo y la mejora en la gestión de los expedientes.

Por otra parte, del análisis histórico de dichos indicadores se deduce con claridad que España, y su Agencia Estatal de la Administración Tributaria, están a la cola de la disponibilidad de medios personales. Así, según un informe elaborado por los Inspectores de Hacienda, el número de ciudadanos por cada empleado de la Administración tributaria, en el año 2009 y en los países de nuestro entorno, era de 860 en Francia, 729 en Alemania, 862 en Reino Unido, 697 en Países Bajos, y de 1.928 en España.

Se expresa también en dicho informe que, en términos de gasto como porcentaje del PIB, España aplica a la lucha contra el fraude un tercio de lo que Francia, menos de la mitad que Alemania y algo más de la mitad que Italia.



Estos datos globales, unidos a que la edad media de la plantilla supera los 50 años, a que en los próximos años se jubilan varios miles de sus empleados (un 20%) dan como resultado que, la ya de por sí grave situación (pues la AEAT tiene uno de los ratios más bajos de personal respecto a la población nacional de toda la OCDE) va a empeorar mucho en los próximos años.

Sin duda, este es uno de los problemas más importantes a que se enfrenta la Agencia Tributaria, no solamente para continuar con el prestigio y eficacia que la ha caracterizado hasta ahora en su faceta de asistencia al contribuyente, sino para lograr que el fraude fiscal sea de verdad drásticamente reducido.

La conclusión es que a menor número de empleados, menor posibilidad de gestionar los impuestos, y de luchar contra el fraude complejo, tan intensivo en labores de investigación y, por ello, en la utilización de recursos humanos cualificados.

Los Inspectores hemos considerado que los recursos humanos de la Agencia destinados a la lucha contra el fraude deberían aumentarse progresivamente, tanto a nivel de Inspectores como de técnicos, agentes, informáticos y administrativos para conseguir acercarnos a la media de países europeos más desarrollados. Esta afirmación viene respaldada porque la dimensión de la economía sumergida en dichos países es inferior a la de España, de lo que se infiere la correlación entre los recursos que se destinan a luchar contra el fraude y los resultados obtenidos.

El trabajo de las áreas operativas se desarrolla fundamentalmente en equipos y unidades integrados por personal de distinta cualificación y funciones. Los Inspectores hemos puesto de manifiesto la inadecuada composición de los equipos y unidades, con reducida presencia de personal administrativo y sin el adecuado apoyo de expertos informáticos, lo que tiene como consecuencia que inspectores y técnicos dediquen gran cantidad de tiempo a tareas administrativas, en detrimento de las tareas de comprobación e investigación, de análisis patrimonial o ejecutivas.

Su inadecuación se completa con su reducida dimensión, existiendo equipos que apenas cuentan con una o dos personas, mientras escasean los de cierto tamaño. Es evidente que con esa dimensión es imposible intentar una adecuada organización y distribución del trabajo a realizar, entremezclándose funciones, imposibilitando la especialización y diluyendo las responsabilidades.

La cualificación del personal es otro caballo de batalla en la lucha contra el fraude organizado. La AEAT siempre ha tenido a su servicio personal muy valioso que, en muchas ocasiones y por la escasez de medios, realiza funciones más allá de las que teóricamente le serían exigibles.

Adecuar el número de equipos y unidades y dimensionarlos debidamente con personal de los grupos A1 y A2, aunque requeriría forzosamente mayores ofertas de empleo, conllevaría unas actuaciones de mayor calidad y además se dispondría de personal altamente cualificado para las operaciones más complicadas. Exigiría también el aumento



de personal de los grupos inferiores, administrativos que pudiera realizar las funciones de apoyo que le son propias, hoy efectuadas en gran parte por técnicos e inspectores y agentes tributarios que realizasen el cada vez más necesario trabajo de campo (notificaciones, personaciones de comprobación e investigación, embargos presenciales y captación de información patrimonial). A esto habría que añadirle la imperiosa necesidad del aumento del personal de informática, de distintos niveles de cualificación, para el desarrollo eficiente de las tareas de control e investigación en los tiempos actuales.

3. Especialidades de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) en relación con los TEAs, Dirección General de Tributos y otros organismos del Ministerio de Hacienda y demás Departamentos Ministeriales. Cuerpos Adscritos.

Existe personal que, perteneciendo a Cuerpos adscritos a la AEAT, se hallan desempeñando puestos, no en otras AA.PP. (supuesto contemplado en dicha norma), sino en distintos órganos de la AGE o, en particular en el propio Ministerio de Hacienda, principalmente en la Dirección General de Tributos y en los Tribunales Económico-Administrativos (además de en el Instituto de Estudios Fiscales, Subsecretaría, Gabinetes...). Cabe plantearse en qué situación deben quedar dichos funcionarios.

El Estatuto, al fijar las normas básicas del personal de la AEAT, deberá instrumentar la incorporación de los inspectores que desempeñan sus funciones en los centros indicados (TEAS, DGT, IEF y demás centros), a través de uno de los dos sistemas que a continuación se indican, siendo el primero el que mejor garantizaría un trato equivalente a todos los inspectores de Hacienda (y demás funcionarios de Cuerpos adscritos a la AEAT que se hallen en una situación similar):

- Adscripción total de todos los inspectores de Hacienda a la AEAT y ocupación de plazas descritas exclusivamente en su RPT con independencia del centro donde desempeñen sus funciones de forma que queden integrados en el Estatuto Orgánico a todos los efectos. Resulta de especial trascendencia que se estructure el Cuerpo en categorías y niveles, con una retribución definida para cada una que debería ser igual, independientemente de que el puesto desempeñado se ocupe en la propia AEAT o en alguno de los referidos órganos.
- Integración de los inspectores destinados en centros directivos distintos de la AEAT en la RPT del Ministerio de Hacienda a todos los efectos, sin perjuicio del establecimiento de mecanismos para que, en forma de retribución complementaria prevista en el artículo 24 Estatuto Básico del Empleado Público, y a cargo del presupuesto de la AEAT, queden salvadas las diferencias de retribuciones fijas que pudieran existir.

De modo complementario a las cuestiones retributivas, deberán crearse los incentivos necesarios para favorecer los cambios de adscripción, en ambas direcciones, entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y la AEAT.



4. Selección de personal, provisión de puestos y movilidad

La ley de creación de la AEAT establece que la Agencia elaborará y aprobará de forma automática su oferta de empleo público y el régimen de acceso a los Cuerpos, Escalas y Especialidades que se le adscriben, de acuerdo con sus necesidades operativas, las vacantes existentes en su relación de puestos de trabajo y sus disponibilidades presupuestarias.

Dicha política deberá ser autónoma de AAPP y desarrollada en función de criterios de eficiencia y eficacia en la lucha contra el fraude, dimensionando las plantillas teniendo en cuenta las necesidades reales de efectivos y con el único límite de la restricción derivada del presupuesto disponible en cada momento, de acuerdo a las expectativas de evolución de los recursos financieros de la AEAT.

Los puestos de trabajo en la AEAT actualmente son provistos mediante **sistemas de libre designación y de concurso**.

El personal directivo es el único al que debería quedar reservado el procedimiento de provisión de puestos basado en una libre designación sin cortapisas. De acuerdo con ello, deberán quedar reflejadas en el Estatuto, las características de los puestos que deben ser provistos bajo uno u otro modo de provisión, definiendo cada uno de éstos, que conformarán una triple vía de acceso y promoción:

- a) Libre designación para los puestos calificados como Directivos, en el sentido del artículo 13, Estatuto Básico del Empleado Público-EBEP. Serán nombrados por periodo de entre 2 y 6 años, entre funcionarios del CSIHE, en base a criterios de confianza.
- b) Nombramiento mixto. Se designaría al elegido entre 3 ó 5 candidatos seleccionados mediante criterios de concurso, como la experiencia, la antigüedad, las funciones desempeñadas, la realización de cursos de formación, la valoración del trabajo desarrollado, etc., eligiéndose libremente entre dichos candidatos.
- c) Concurso: deberá ser el sistema general de provisión de puestos de trabajo, y el único para aquellos puestos de contenido exclusivamente técnico.

Los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación podrán ser cesados discrecionalmente y se les deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional y con las garantías inherentes de dicho sistema.

En las bases de cada convocatoria, aprobadas por Resolución del Director de la Agencia, debería establecerse el cómputo de cada parámetro de los que se tendrían en cuenta para la selección de los candidatos en puestos de nombramiento mixto. De igual modo se establecerían los valores mínimos a cumplir para ser considerado candidato al puesto, que dependerían del cargo a desempeñar, en función de una escala.

Tal y como recoge el EBEP, existen diferentes modalidades de movilidad, plenamente aplicables en el ámbito de la AEAT, y que el Estatuto deberá reflejar, señalando su



finalidad y las bases de los procedimientos que las regirán, fundamentalmente, los requisitos que deberán tenerse en cuenta en cada modalidad.

Los funcionarios podrán progresar simultáneamente en las **carreras** horizontal y vertical.

El Estatuto debería abordar también las características de los procesos selectivos de promoción interna, el régimen retributivo y evaluación del desempeño, y otras cuestiones, como el desarrollo del tele-trabajo, la formación del personal, y la negociación colectiva y representación laboral.

