



LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO ORGÁNICO PARA LA AEAT. MAGNITUDES CLAVES Y SU EVOLUCIÓN ESTADÍSTICA

XXV Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado
Madrid , 22 y 23 de octubre de 2015

1. INTRODUCCION

El 12 de diciembre de 2013 el ministro de Economía y Hacienda, Cristóbal Montoro, con ocasión de una sesión de control en el Parlamento, salió al paso de las acusaciones realizadas por otros Grupos Parlamentarios - sobre la presunta politización de la AEAT, tras haberse producido ceses de Inspectores -, anunciando la apertura de negociaciones para aprobar un Estatuto Orgánico de la AEAT. Nuestra Asociación se puso a trabajar para tratar para presentar una propuesta seria sobre el contenido de ese Estatuto, sus cambios organizativos y los problemas y necesidades del Ente que debería resolver y atender.

Como resultado de esos trabajos, Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) presentó el 17 de febrero de 2014 un documento a la Dirección General de la AEAT y a los medios de comunicación con diversas propuestas sobre el futuro funcionamiento de la AEAT, el contenido del Estatuto y los principales cambios que éste debería conllevar.

Se realizaba también una velada crítica a los distintos Gobiernos porque esa medida se contemplaba ya en la propia Ley de creación de la AEAT, de 1991, y se había planteado en numerosas ocasiones, incumpléndose el mandato legal y numerosas promesas políticas, cayendo en saco roto las propuestas parlamentarias en ese sentido. Curiosamente, esas críticas siempre se realizaban desde la oposición y, cuando el partido en cuestión llegaba a gobernar caían misteriosamente en el olvido. Llevamos en esta situación 24 años.

Desde la última promesa han pasado casi dos años y la situación no ha variado un ápice. Se llega al final de la presente legislatura, prolija en medidas de reforma tributaria y lucha contra el fraude, sin que la principal medida en materia de organización de la Administración Tributaria sigue sin ver la luz. Esta situación no tienen parangón en la Administración española, pues los principales Organismos y Entes Públicos tienen un desarrollo orgánico y estatutario a nivel legal o reglamentario.

IHE quiere dar un paso más en su petición reiterada de un Estatuto Orgánico para la AEAT, aportando algunos datos numéricos (**extraídos de la memorias de la AEAT desde 1996 a 2014**)ⁱ que permitan vislumbrar como una cuestión vital para cualquier entidad, como es una adecuada financiación, ha sido limitada sistemáticamente a la AEAT.

Las peticiones que desde esta Asociación sean realizado en los últimos años, relativas a mayores medios para estos cometidos, no se han hecho desde una óptica corporativista, sino que han tenido como base la observación y el análisis de los datos estadísticos que mostraban la evolución de la plantilla, el presupuesto, los índices de recaudación líquida o de acumulación de deuda pendiente de cobro en la AEAT.

El presente documento pretende mostrar como se ha limitado la financiación que necesita el Ente para acometer nuevas reformas y políticas de actuación que, en consecuencia, se han debido afrontar con lentitud y con la mirada puesta en el ahorro de costes. Ello ha supuesto la apuesta por la informatización frente a los incrementos de plantilla, una apuesta acertada en su momento pero cercana a su agotamiento, como vía exclusiva de mejorar los resultados en la lucha contra el fraude. Como veremos, la buena gestión de los pocos recursos que ha gestionado la AEAT ha devenido en una espectacular mejora de los resultados de la recaudación líquida directa del Ente, pero ello ha venido acompañado también de una creciente deuda impagada.

Veremos como la inversión en recursos para la Administración Tributaria, en particular su coste principal que son los recursos humanos, supone una inversión altamente rentable, en términos de recaudación líquida obtenida, bien de modo directo (por liquidaciones y recaudación de la propia AEAT) o bien de modo inducido (la recaudación líquida global por impuestos gestionada por la AEAT), algo mucho más importante. Y, junto a ese aspecto positivo, veremos como el estancamiento presupuestario limita la lucha contra el fraude más complejo, lo que se refleja –además de en una mayor economía sumergida, mayores volúmenes de “dinero negro” o una elevada elusión fiscal de grandes grupos-, en un dato perfectamente medible, como es el incremento de la deuda que no consigue recuperar la AEAT.

Con la aprobación de un Estatuto Orgánico se permitiría a la AEAT dotarse de unos medios financieros suficientes para subsanar estas deficiencias. No es que la AEAT haga mal su trabajo; es que podría hacerlo mejor, si le dejan. No es que se recaude poco; es que podría recaudarse más; no es que se recupere poca deuda; es que se podría recuperar más. En definitiva; no es que se luche mal contra el fraude; es que se lucha menos de lo que todos deseáramos.

Y ya se sabe, al menos si seguimos la lógica que rige en política actualmente: **un euro más recaudado por lucha contra el fraude, no sólo es un euro más de presupuesto, sino que es un euro no vinculado a subidas de impuestos. Visto de otro modo, es un euro más de bajada potencial de impuestos.**

2. EL PERSONAL DE LA AEAT. DISTRIBUCIÓN Y EVOLUCIÓN ANUAL

En el siguiente cuadro se ve como el personal de la AEAT se ha estancado y descendido, tras incrementos muy modestos, lo que hace que el personal sea menor hoy que en su fecha de creación, en un mundo globalizado, con múltiples y más complejas relaciones económicas y con infinidad de normas cambiantes y de nuevos procedimientos que tramitar. Y todo ello respecto de una mayor población y un número de obligados –personas y empresas- que se ha incrementado considerablemente en 25 años, como también lo ha hecho el tamaño de nuestra economía. Ya se ha señalado que estos datos han sido extraídos de las memorias de la AEAT de 1996 a 2014.

2.1 Distribución por grupos de clasificación profesional

En el siguiente cuadro se expone la distribución por colectivos del personal de la AEAT que refleja, además del estancamiento y reducción del número de efectivos, el incremento de cualificación global del personal, lo cual ha redundado en la mayor eficiencia de sus actuaciones, aunque también en un mayor coste de la plantilla. En cualquier caso, los resultados han sido positivos:

| AÑO | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 | %1996-2014 | %2008-2014 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|------------|
| A1 | 1.688 | 1.866 | 2.032 | 2.092 | 2.276 | 2.401 | 2.348 | 39,10% | -2,21% |
| INSPECTORES | 1.329 | 1.386 | 1.496 | 1.540 | | 1.802 | 1.803 | 35,67% | 0,06% |
| CS TEC. INF. | 54 | 65 | 89 | 117 | | 152 | 147 | 172,22% | -3,29% |
| SVA | 98 | 167 | 193 | 188 | | 191 | 164 | 67,35% | -14,14% |
| OTROS | 207 | 248 | 254 | 247 | | 256 | 234 | 13,04% | -8,59% |

| | | | | | | | | | |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| A2 | 5.651 | 6.475 | 7.040 | 7.107 | 7.883 | 8.074 | 7.670 | 35,73% | -5,00% |
| CTH | 5.294 | 5.708 | 6.085 | 6.089 | | 6.861 | 6.529 | 23,33% | -4,84% |
| GEST. SIST. INF. | 96 | 118 | 215 | 254 | | 304 | 292 | 204,17% | -3,95% |
| SVA | 109 | 324 | 392 | 407 | | 555 | 532 | 388,07% | -4,14% |
| GEST. ADM. CIV. | 86 | 102 | 126 | 142 | | 181 | 165 | 91,86% | -8,84% |
| OTROS | 66 | 223 | 222 | 215 | | 173 | 152 | 130,30% | -12,14% |
| C1 | 6.337 | 7.054 | 7.748 | 8.720 | 9.770 | 9.883 | 9.311 | 46,93% | -5,79% |
| AHP | 3.784 | 3.717 | 4.050 | 4.345 | | 4.881 | 4.740 | 25,26% | -2,89% |
| TEC. AUX. INF. | 207 | 491 | 694 | 711 | | 671 | 586 | 183,09% | -12,67% |
| SVA | 506 | 868 | 956 | 1.065 | | 1.270 | 1.234 | 143,87% | -2,83% |
| CG ADMIN. | 185 | 248 | 256 | 428 | | 174 | 163 | -11,89% | -6,32% |
| OTROS | 133 | 168 | 122 | 100 | | 64 | 71 | -46,62% | 10,94% |
| CG ADMIN. TRIB. | 1.522 | 1.562 | 1.670 | 2.071 | | 2.823 | 2.517 | 65,37% | -10,84% |
| C2 | 10.100 | 8.687 | 8.045 | 6.832 | 5.905 | 5.433 | 4.781 | -52,66% | -12,00% |
| CG AUX AT | 8.951 | 7.380 | 7.470 | 6.417 | | 4.971 | 4.346 | -51,45% | -12,57% |
| CG AUX | 951 | 1.022 | 291 | 252 | | 353 | 293 | -69,19% | -17,00% |
| OTROS | 198 | 285 | 284 | 163 | | 109 | 142 | -28,28% | 30,28% |
| E | 99 | 67 | 51 | 40 | 33 | 23 | 15 | -84,85% | -34,78% |
| LABORAL | 3.638 | 3.137 | 2.745 | 2.435 | 2.084 | 1.799 | 1.617 | -55,55% | -10,12% |
| Nº EFECTIVOS | 27.513 | 27.286 | 27.661 | 27.226 | 27.951 | 27.613 | 25.742 | -6,44% | -6,78% |

Del cuadro anterior se deducen las siguientes conclusiones:

➤ **En cuanto a la composición del personal**

- La AEAT ha apostado por la profesionalización y la calidad técnica, contratando personal de mayor formación, que se plasma en un crecimiento mayor de los cuerpos superiores y técnicos y una bajada de los de menor cualificación.
- Sin embargo, la principal apuesta ha sido por la tecnificación, potenciando la tecnología informática frente a los recursos humanos y el trabajo de campo (evolución del personal destinado a tareas informáticas).
- También ha ganado mucho peso el SVA, si bien, dado el trabajo desempeñado por dicho colectivo, intensivo en recursos humanos, su número es muy reducido aún.

➤ **En cuanto a la evolución general de los efectivos**

- Se constata la caída de los recursos humanos desde 1996, pese al radical cambio en cargas de trabajo por el propio cambio de las relaciones económicas y fiscales en dos décadas.
- Pero esta caída se ha producido en el último lustro, básicamente, y ronda ya el 8% acumulado, desde 2009. En ese período sí hay una disminución casi generalizada, debida, como se verá, a la falta de reposición de efectivos creada por las políticas presupuestarias anti-crisis, que chocan frontalmente con un claro envejecimiento de la plantilla, que viene acelerando las jubilaciones en los últimos años, en una tendencia que se agudizará cada año, a no ser que existan políticas decididas de incremento de la OPE.
- Al margen de ello, se ha reducido bastante la dependencia del personal laboral, fiando las tareas mayoritariamente a personal funcionario.

2.2 Distribución servicios centrales-periféricos

El siguiente cuadro muestra el reparto de efectivos entre servicios centrales y periféricos:

| AÑO | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 | %1996-2014 | %2008-2014 |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|------------|
| SERV. CENTRALES | 2.660 | 2.902 | 3.271 | 3.305 | 3.597 | 3.607 | 3.342 | 25,64% | -7,35% |
| SERV. PERIFÉRICOS | 24.853 | 24.384 | 24.390 | 23.921 | 24.354 | 24.006 | 22.400 | -9,87% | -6,69% |
| TOTAL | 27.513 | 27.286 | 27.661 | 27.226 | 27.951 | 27.613 | 25.742 | | |

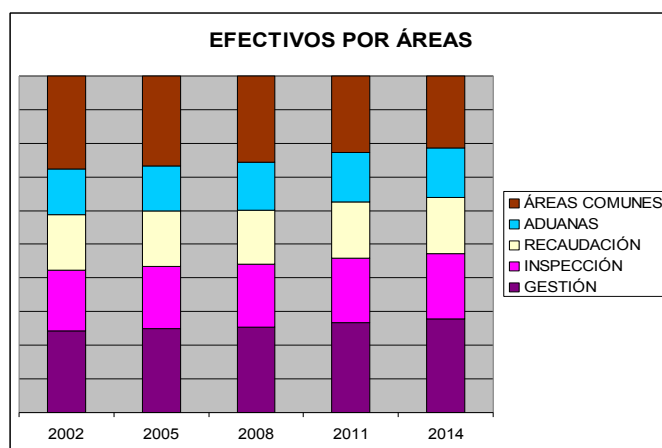
Sintomático es el dato de la potenciación de SSCC frente a periféricos, principalmente por la creación de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes pero, sobre todo, por cebarse en los últimos la pérdida de efectivos, lo cual sugiere edades medias superiores del personal, pero también el mayor peso en los servicios territoriales del personal laboral, cuyo peso en el Ente ha disminuido sensiblemente. Este incremento del peso de los SSCC no viene dado por un sobredimensionamiento de los mismos, sino por la caída de efectivos en los servicios territoriales, dato grave si pensamos que ahí radican la gran mayoría de servicios de atención al ciudadano y de equipos destinados a las tareas operativas.

2.3 Distribución por áreas

El siguiente cuadro se observa como de las cuatro áreas operativas, la que ha visto crecer más su personal – y decrecer menos durante la crisis- es la de Gestión Tributaria, encargada de la tramitación de procedimientos de control masivos –hacia fuentes de renta más controladas, especialmente personas físicas- y de la atención al ciudadano. Las tres áreas restantes, encargadas de controles más complejos y más intensivos en recursos humanos por expediente, no se han visto tan beneficiadas, incluso pese al trasvase de personal desde áreas comunes.

| AÑO | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 | %1996-2014 | %2008-2014 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| ÁREAS OPERATIVAS | 19.883 | 18.372 | 19.999 | 19.933 | 20.811 | 21.359 | 20.245 | 1,82% | -5,22% |
| GESTIÓN | 6.468 | 6.432 | 6.700 | 6.799 | 7.097 | 7.405 | 7.195 | 11,24% | -2,84% |
| INSPECCIÓN | 4.874 | 5.033 | 5.035 | 5.006 | 5.198 | 5.276 | 4.957 | 1,70% | -6,05% |
| RECAUDACIÓN | | | 4.557 | 4.510 | 4.539 | 4.621 | 4.318 | | -6,56% |
| ADUANAS | | | 3.719 | 3.618 | 3.977 | 4.057 | 3.775 | | -6,95% |
| ÁREAS COMUNES | 7.630 | 9.004 | 7.662 | 7.293 | 7.140 | 6.254 | 5.497 | -27,96% | -12,10% |
| TOTAL | 27.513 | 27.376 | 27.661 | 27.226 | 27.951 | 27.613 | 25.742 | | |

- El incremento de efectivos de las áreas operativas, lógico dado el incremento de actuaciones de control y la modernización de la estructura administrativa, se ha centrado en el área de gestión tributaria, que realiza funciones de control extensivo y masivo, por cruces informáticos y actuaciones de verificación o comprobación limitada, frente a personas físicas, mayoritariamente rendimientos de trabajo o capital mobiliario.
- Mientras tanto, el control intensivo de la inspección se ha estancado, al igual que el realizado por las aduanas –lo cual es más lógico por la evolución de las relaciones comerciales- y la recaudación que, contrariamente a las necesidades actuales, no ha visto potenciados sus efectivos.

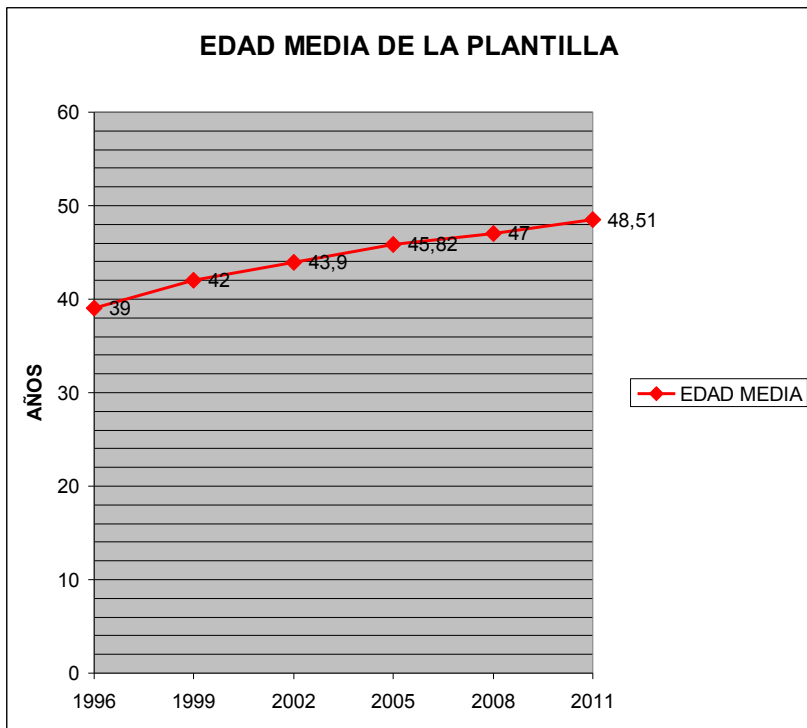


2.4 Distribución por edades

Los siguientes datos son el resultado de políticas de recursos humanos poco planificadas y, una vez más, de la racanería en inversión destinada a la Administración Tributaria:

| AÑO | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 |
|---------------|------|--------|--------|--------|--------|------|-------------|
| EDAD MEDIA | | 39 | 42 | 43,9 | 45,82 | 47 | 48,51 50,30 |
| TRAMOS EDAD | | | | | | | |
| 18-29 / 18-32 | | 2.049 | 675 | 1.314 | 879 | | |
| 30-41 / 33-40 | | 16.859 | 15.191 | 9.427 | 6.101 | | |
| 42-53 / 41-48 | | 6.606 | 8.827 | 10.219 | 11.927 | | |
| 49-56 | | | | 4.596 | 5.948 | | |
| >54 / 57-70 | | 1.999 | 2.593 | 2.060 | 2.371 | | |

- **Dato dantesco.** Se alcanzan los 50 años en 2015, a un avance medio de 0,6 años de edad por ejercicio, pero acercándose cada vez más a la de jubilación.
- **Sus efectos sobre la capacidad de trabajo en determinadas tareas (investigación, personación) o áreas (gestión aduanera o vigilancia aduanera), el dinamismo y el coste medio del personal no deben merecer mayor explicación.**
- **Aunque los datos para los tramos de edad sólo llegan a 2005, la evolución es sintomática, con una pirámide de edad en forma de tonel y tendiendo a pirámide invertida, justo lo contrario a lo deseable en una organización con permanencia a largo plazo.**



3. EL PRESUPUESTO DE LA AEAT: DOTACIÓN FINANCIERA POR INGRESOS ALCANZADOS

3.1 El Presupuestos de gastos

La AEAT tiene un presupuesto modesto para un Ente con gran despliegue territorial y un número considerable de empleados. Buena parte de ese presupuesto se consume en gastos de personal, sobre todo tras el incremento en la cualificación del mismo perseguida desde poco después de su creación, que se ha ido incrementando paulatinamente.

| AÑO | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| PRESUP. GASTOS | | | | | | | | | | | |
| PERSONAL | 547,86 | 550,95 | 566,30 | 600,20 | 649,39 | 669,39 | 708,77 | 729,70 | 768,05 | 798,72 | 843,73 |
| CORRIENTES | 198,70 | 191,04 | 206,89 | 226,03 | 244,01 | 243,99 | 263,42 | 281,62 | 291,74 | 315,92 | 338,01 |
| INVERSIONES | 39,58 | 67,19 | 99,85 | 89,59 | 69,31 | 59,78 | 73,99 | 73,77 | 88,19 | 88,45 | 77,22 |
| PRESUP. INGRESOS | | | | | | | | | | | |
| TRANSFERENCIAS | 768,06 | 729,74 | 786,27 | 836,54 | 903,22 | 941,99 | 1.018,97 | 1.040,24 | 1.099,91 | 1.155,89 | 1.212,96 |
| RESTO | 18,08 | 77,26 | 87,28 | 79,84 | 60,04 | 31,95 | 27,90 | 45,46 | 48,73 | 47,90 | 46,99 |
| TOTAL | 786,14 | 807,00 | 873,55 | 916,38 | 963,26 | 973,94 | 1.046,87 | 1.085,70 | 1.148,64 | 1.203,79 | 1.259,62 |

| AÑO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 96-14 | 09-14 |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|
| PRESUP. GASTOS | | | | | | | | | | |
| PERSONAL | 890,00 | 990,00 | 1.027,68 | 1.013,70 | 1.003,94 | 924,53 | 961,89 | 959,12 | 75,07% | -6,67% |
| CORRIENTES | | | 352,95 | 359,86 | 344,91 | 323,92 | 318,97 | 312,66 | 57,35% | .11,42% |
| INVERSIONES | | | 33,67 | 51,32 | 53,91 | 54,38 | 48,82 | 50,23 | 26,91% | 49,18% |
| PRESUP. INGRESOS | | | | | | | | | | |
| TRANSFERENCIAS | | | 1.377,15 | 1.392,95 | 1.368,12 | 1.263,27 | 1.274,84 | 1.266,51 | 64,90% | -8,03% |
| RESTO | | | 37,15 | 31,93 | 34,64 | 39,56 | 54,84 | 55,50 | 206,97% | 49,39% |
| TOTAL | 1.332,30 | 1.419,70 | 1.414,30 | 1.424,88 | 1.402,76 | 1.302,83 | 1.329,68 | 1.322,01 | 68,16% | -6,53% |

En general, se puede decir que los recursos con los que cuenta la AEAT para el ejercicio de sus funciones son escasos, siendo mucho menor su ratio gasto/empleado que el de la mayoría de Entes Públicos, y que el aprovechamiento que se hace de los mismos es bastante bueno. Pero no cabe duda que un incremento de medios, a la vista de la eficiente utilización de los mismos, podría redundar en importantes economías de escala y una mejora exponencial de diversas áreas de trabajo, en particular las más intensivas en utilización de recursos humanos.

| AÑO | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| INGRESOS ACTOS LIQ. | 2.465,90 | 2.429,96 | 2.464,76 | 2.319,06 | 2.153,86 | 2.207,32 | 2.403,30 | 2.838,56 | 3.316,84 | 4.583,19 | 5.310,00 |
| % LÍM. GENERAC. CRÉD. | 16,00 | 16,00 | 18,00 | 18,00 | 18,00 | 18,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 |
| POTENCIAL | 394,54 | 388,79 | 443,66 | 417,43 | 387,69 | 397,32 | 120,17 | 141,93 | 165,84 | 229,16 | 265,50 |
| % GENERADO REAL | 11,95 | 9,82 | 11,93 | 10,22 | 17,83 | 18,00 | 2,08 | 1,76 | 1,96 | 1,96 | 1,98 |
| REAL | 294,75 | 238,52 | 294,15 | 236,92 | 384,11 | 397,32 | 50,00 | 50,00 | 65,00 | 90,00 | 105,00 |
| DIFERENCIA | -99,79 | -150,27 | -149,51 | -180,51 | -3,58 | 0,00 | -70,17 | -91,93 | -100,84 | -139,16 | -160,50 |

| AÑO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 96-14 | 09-14 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------|--------|
| INGRESOS ACTOS LIQ. | 5.954,00 | 6.518,00 | 7.008,00 | 8.499,00 | 9.210,00 | 9.825,00 | 9.197,50 | 9.626,95 | 290,40% | 37,37% |
| % LÍM. GENERAC. CRÉD. | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | -68,75% | 0,00% |
| POTENCIAL | 297,70 | 325,90 | 350,40 | 424,95 | 460,50 | 491,25 | 459,88 | 481,35 | 22,00% | 37,37% |
| % GENERADO REAL | 1,76 | 1,61 | 2,50 | 3,39 | 3,50 | 2,80 | 4,13 | 3,86 | | |
| REAL | 105,00 | 105,00 | 175,00 | 288,11 | 322,26 | 274,67 | 379,87 | 371,69 | | |
| DIFERENCIA | -192,70 | -220,90 | -175,40 | -136,84 | -138,24 | -216,58 | -80,01 | -109,66 | | |

El ratio euro recaudado/euro gastado ha ascendido en 2014 a 7,28 € ingresados por euro gastado en la AEAT; la evolución de esta magnitud desde 1996 a 2014 supone que la rentabilidad se ha multiplicado por 4,26 veces.

3.2 El Presupuesto de ingresos

El incremento de los ingresos por actos de liquidación ha multiplicado casi por cinco el incremento del presupuesto de la AEAT, de modo **que cada euro invertido ha supuesto un incremento de 4,26 euros en la recaudación líquida que, en 2014 multiplicaba por 7,28 el presupuesto de gastos de la AEAT.**

Especialmente relevante es la partida de generación de créditos, 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 incremento no es automático y depende de la aprobación del Gobierno. 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, al menos desde ese año 2002. De hecho, sólo en 2001 se agotó el tope de generación de créditos por ingresos. El cuadro anterior muestra el % límite, su ingreso derivado potencial, lo realmente autorizado y el diferencial al que la AEAT no ha tenido acceso en cada ejercicio para incrementar su presupuesto.

Si bien el límite inicial puede parecer elevado, dado el incremento de resultados alcanzados por el Ente, su minoración podría verse casi como una penalización por resultados, o como una limitación al “poder” de la Agencia y a los medios de que podría dotarse. Esto es, una decisión política de no destinar más medios a la lucha contra el fraude y la aplicación del sistema tributario.

| AÑO | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| % NO GEN/MASA SAL | 18,22% | 30,08% | 9,90% | 17,42% | 22,31% | 13,77% | 11,43% |
| SALARIO MEDIO | 19.912,77 | 21.996,63 | 25.623,44 | 29.336,66 | 35.419,13 | 36.357,51 | 37.258,95 |
| Nº TRAB. NO GENERAC. | 5.012 | 8.206 | 2.738 | 4.744 | 6.237 | 3.802 | 2.943 |

| | ACTUAL (*) |
|----------------------|------------|
| Nº PERSONAL MEDIO | 3.414 |
| Nº CTH BÁSICO NO GEN | 4.892 |
| Nº IH BÁSICO NO GEN | 1.696 |

(*) Incorporaciones a salarios actuales

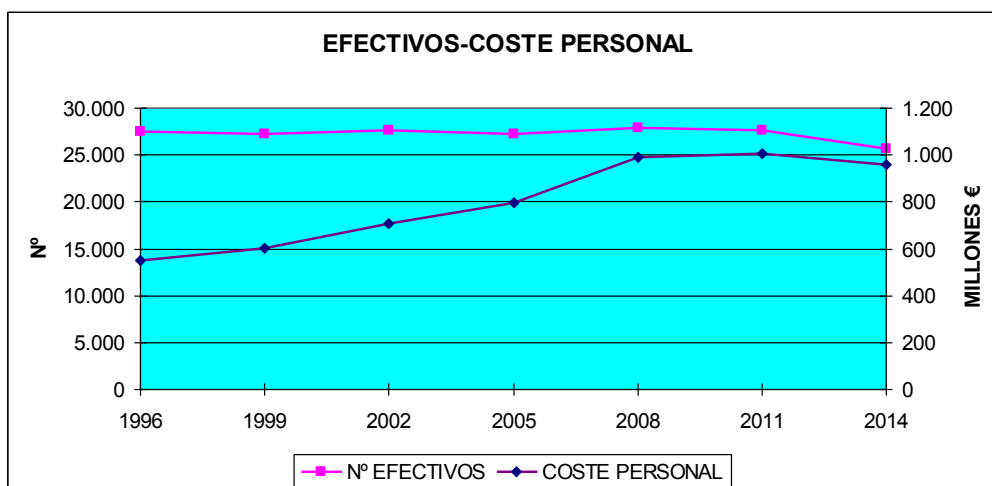
El anterior cuadro muestra el % que representaría ese ingreso no generado respecto a la masa salarial total de la AEAT, observándose que se trata de cantidades que suponen una cifra porcentualmente muy importante. Paradójicamente, cantidades realmente modestas -si las comparamos con otras partidas de gasto o con recursos que, en los últimos ejercicios han aparecido “misteriosamente” para atender a las más diversas finalidades-, hubieran dotado a la AEAT de un incremento de personal sostenible de entre 1700 y 4900 funcionarios, dependiendo de su cualificación y, por tanto, salario.

Es evidente que las limitaciones a la generación de ingresos, a la financiación para lograr mejores resultados, son importantes y continuas, lo cual hace preguntarse qué pasaría si el Ente tuviese la autonomía necesaria desde el punto de vista financiero y de gestión de medios.

3.3 Rentabilidad de las inversiones en la Administración Tributaria

A continuación se analiza el resultado de la política de ingresos y gastos sobre los resultados en las actuaciones de aplicación de los tributos y lucha contra el fraude.

| PRESUP. GASTOS | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 | 2014-1996 | % |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|--------|-----------|--------|
| COSTE PERSONAL | 547,86 | 600,20 | 708,77 | 798,72 | 990,00 | 1.003,94 | 959,12 | 411,26 | 75,07% |
| CORRIENTES | 198,70 | 226,03 | 263,42 | 315,92 | | 344,91 | 312,66 | 113,96 | 57,35% |
| INVERSIONES | 39,58 | 89,59 | 73,99 | 88,45 | | 53,91 | 50,23 | 10,65 | 26,91% |



Los costes de personal de la AEAT se han incrementado, pese a la disminución de efectivos, debido al envejecimiento de la plantilla y a la mayor cualificación lograda a través de las ofertas de empleo público y los procedimientos de promoción interna, así como a la carrera de los funcionarios, que ha tenido relevancia hasta 2008, año en el que se ha frenado cualquier posibilidad de promoción para la mayoría del personal, al margen de los nombramientos por el sistema de libre designación, que afectan a un porcentaje muy bajo del personal (apenas un 3%). Ello, unido a la baja tasa de reposición de efectivos ha llegado a disminuir esta partida en los últimos años. Aunque ello puede parecer un dato positivo, el hecho es que genera una tremenda dificultad organizativa para implementar las actuaciones de lucha contra el fraude.

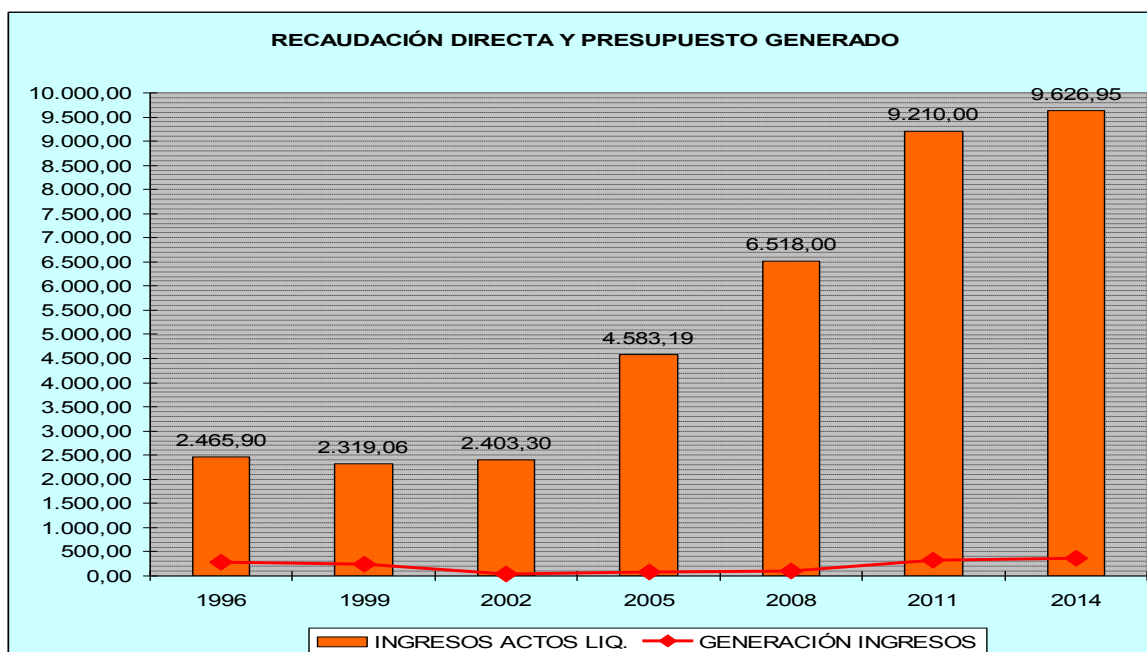
| AÑO | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2008 | 2011 | 2014 | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|---------|
| INGRESOS ACTOS LIQ. | 2.465,90 | 2.319,06 | 2.403,30 | 4.583,19 | 6.518,00 | 9.210,00 | 9.626,95 | 7161,05 | 290,40% |
| % LÍM. GENERAC. CRÉD. | 16,00 | 18,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | -11 | -68,75% |
| INGRESO GENERADO POTENCIAL | 394,54 | 417,43 | 120,17 | 229,16 | 325,90 | 460,50 | 481,35 | 86,8035 | 22,00% |
| % GENERADO REAL | 11,95 | 10,22 | 2,08 | 1,96 | 1,61 | 3,50 | 3,86 | -8,0921 | -67,70% |
| GENERACIÓN INGRESOS | 294,75 | 236,92 | 50,00 | 90,00 | 105,00 | 322,26 | 371,69 | 76,94 | 26,10% |

Aunque las cantidades generadas por los ingresos logrados por la AEAT se han visto incrementadas en buena medida en los últimos ejercicios, ello ha venido motivado porque, ante la especial situación de necesidad presupuestaria, se ha decidido incrementar el presupuesto de personal y medios destinados a labores de control, en el convencimiento de que se trataba de una inversión segura y rentable. De no haber mediado crisis económica, es posible que los recursos accesibles por la AEAT hubiesen sido todavía menores, pues basta con ver cual era la tendencia hasta 2008. El mejor ejemplo de las mejoras potenciales que podrían esperarse con una mayor inversión en hora trabajada o en mayor número de empleados lo tenemos en los últimos planes especiales aplicados por la AEAT con buen resultado sobre los ingresos obtenidos (véase 2014, y el resultado de 2015 será mejor).

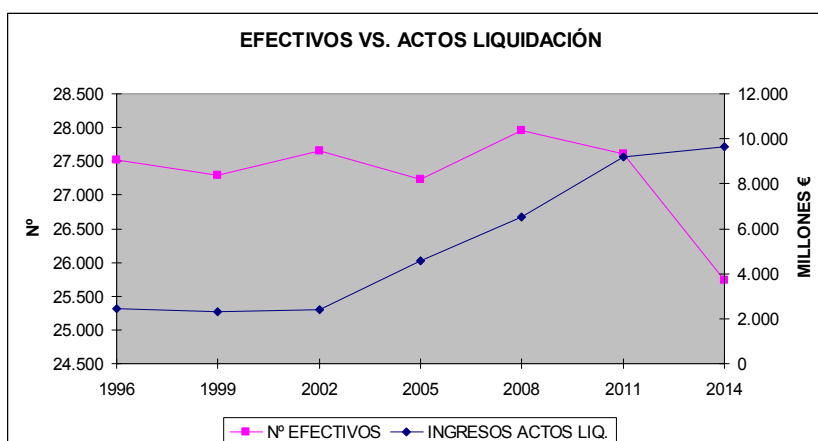
Si es evidente que el incremento monetario ha redundado en el incremento recaudatorio, también lo es que se partía entonces de una grave restricción que ha conllevado arrastrar un tremendo lastre en las actuaciones de lucha contra el fraude cualificado (actuaciones de investigación puras), tremendamente minusvaloradas y en las que la AEAT no ha avanzado al nivel de otras áreas de actuación (prestación de servicios telemáticos, campaña de IRPF, actuaciones de comprobación masivas a rentas sometidas a retención, etc). Sólo el incremento de los cruces de información y la inversión en medios informáticos ha permitido sostener el nivel de ingresos, a costa de actuaciones masivas en las áreas de gestión y recaudación, y también de la multiplicación de actuaciones inspectoras de tamaño pequeño o medio, con menor cuidado a las investigaciones en profundidad o a las actuaciones frente a fraudes complejos y organizados, así como al control de actuaciones extraterritoriales, intervención de impuestos especiales o graves fraudes en fase recaudatoria (insolvencias o actuaciones de vaciamiento).

Ello obliga a preguntarse por los resultados que podrían obtenerse por un Ente menos constreñido en su financiación, políticas de personal e inversiones, y más flexible en los cambios organizativos, especialmente

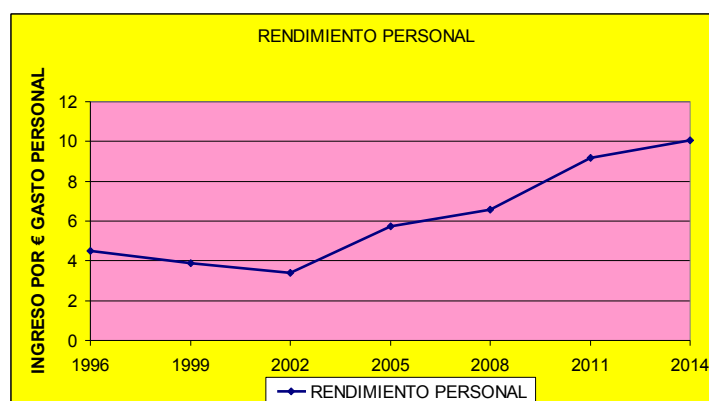
si le fuera permitida una verdadera planificación a largo plazo, con menor exigencia respecto de los resultados a corto plazo. Veamos el siguiente gráfico:



Veamos un gráfico más, quizá elocuente respecto al uso de los recursos humanos por la AEAT:



- Desde 1996 a 2014, se ha pasado de una rentabilidad, en términos de ingreso líquido, de 4,5 € por euro invertido en personal, a 10,04 € por euro invertido, lo que supone un incremento del 123% en la rentabilidad del personal empleado en la AEAT.
- El rendimiento líquido medio atribuible a cada empleado de la AEAT ha pasado de 89.626 € a nada menos que 373.978 €.
- Si tuviésemos en cuenta el dato del salario medio, podríamos simplificar diciendo que cada empleado de la AEAT cuesta a los ciudadanos 37.258,95 € (lógicamente brutos y en 14 pagas, con un salario mensual bruto medio de 2.661,35 €; o unos 1.950 euros netos), y le aporta 373.978 € de recaudación tributaria líquida, esto es, 10 veces su sueldo bruto y 13,38 veces el neto.



Se trata, pues, de un dato terrorífico: limitar recursos a la AEAT es, para la Administración, algo a sí como darse un tiro en el pie. Es limitarse sus propias fuentes de ingresos, puesto que el efecto multiplicador de cada euro invertido es muy grande. Las inversiones de las que estamos hablando serían realmente pequeñas, y el ingreso obtenido es potencialmente muy grande por cada euro gastado. Por supuesto, el diferencial va al presupuesto del Estado, con lo que se podrá utilizar en múltiples políticas de gasto.

4. LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN

4.1 Recaudación Líquida total

A continuación trataremos de la recaudación líquida que gestiona la AEAT a la vista de los datos contenidos en las memorias de la AEAT de 1996 a 2014. Su volumen es muy relevante (17% PIB), y su gestión sólo es posible, para un Ente tan pequeño por la generalización del sistema de autoliquidación, las obligaciones de información periódicas de los obligados y el elevado nivel de informatización de la propia AEAT.

Sin embargo, hay otra cara de la moneda de esta gran ventaja como es la necesidad de contar con un personal altamente cualificado, no sólo en conocimientos normativos, sino también en el manejo de unas aplicaciones informáticas numerosísimas y complejas, con las consiguientes necesidades de formación continua. Esta formación también es necesaria para el conocimiento de la mirada de normativas relativas a obligaciones de información, al margen de toda la normativa de las figuras tributarias y procedimientos de aplicación de tributos. Pero, adicionalmente, todo este sistema informático necesita de una permanente actualización y mantenimiento, y de grandes dotaciones en equipos y espacios de trabajo.

Todo ello nos lleva de nuevo a **las necesidades de medios humanos y materiales, su suficiencia y la vinculación de este aspecto a la de la financiación que se ha permitido alcanzar al Ente durante su existencia.**

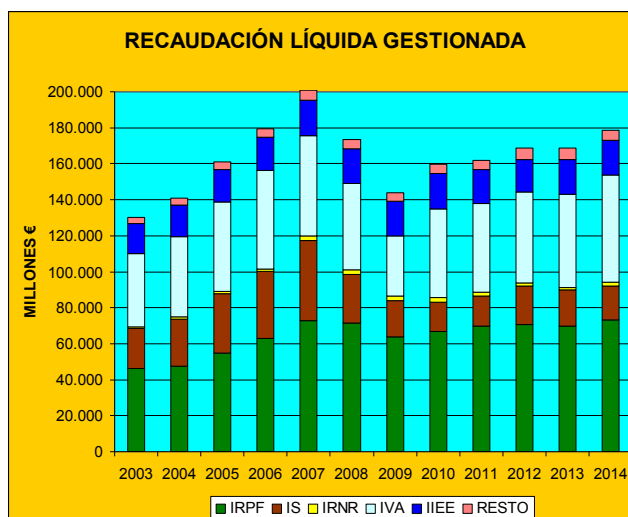
El sistema, aunque seguramente mejorable –esto lo sabemos ahora- funcionó razonablemente bien mientras la coyuntura económica fue mejorando, puesto que es proclive a potenciar los efectos recaudatorios de ésta. Sin embargo, quebró en cuanto se produjo el estallido de la crisis, como reflejan las cifras de recaudación liquidadas de 2008 y 2009, con acusadísimos descensos (más de un 5% del PIB). A partir de 2010, gracias a una combinación de medidas normativas (legislativas y organizativas) se recuperó y sostuvo con gran dificultad la recaudación, hasta lo que parece una recuperación más estable desde 2014.

Dado que, como veremos (en rojo), las cifras de deuda pendiente de cobro (esto es, declarada o liquidada por la Administración pero sin ingreso) se disparó también durante el mismo período (nada menos que un incremento 2007-2013 de 2,3 puntos del PIB), cabe concluir que el sistema, válido para períodos de bonanza, no lo es tanto para momentos en que la declaración e ingreso voluntarios fluyen con dificultad. Es lógica la disminución del ingreso y el incremento de la deuda en períodos de crisis, pero no en las magnitudes observadas.

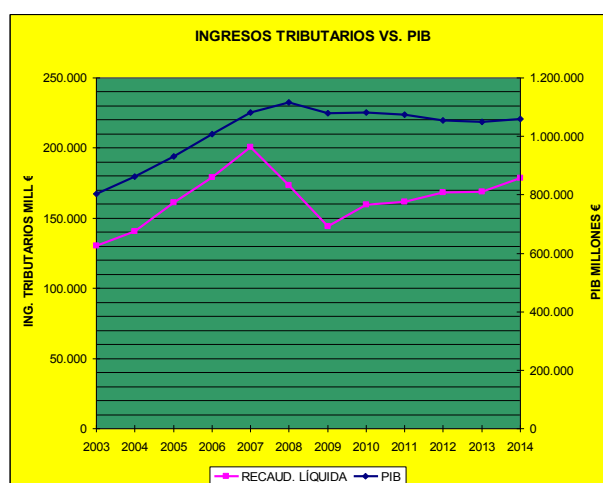
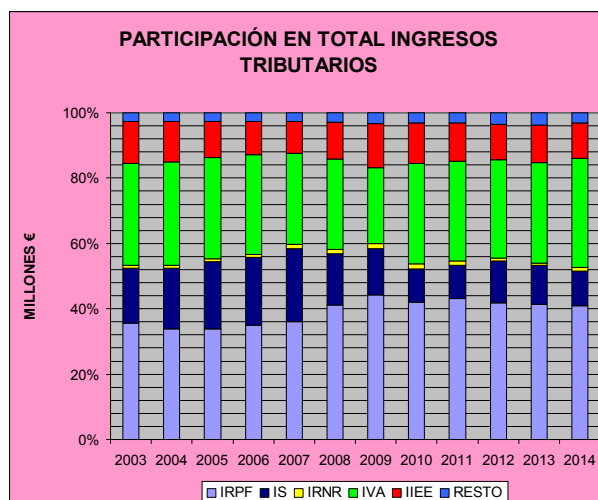
Por otra parte, el envejecimiento de la plantilla, al margen de amenazar con un descenso futuro del personal que podría ser dramático si no se realizan apuestas decididas con nuevas ofertas de empleo, afecta al manejo de las últimas novedades en aplicaciones informáticas, al tratarse de personal, en general, menos adaptable a las nuevas tecnologías.

No se puede olvidar que mientras esto sucedía, entre 2007 y 2012 no se hizo nada por incrementar el porcentaje de generación de créditos de que disponía la AEAT para incrementar su presupuesto y, con ello, su plantilla, su formación, sus aplicaciones o sus demás medios materiales.

¿Ha habido en todo ello alguna intención política o simplemente falta de atención a estos aspectos? No tenemos la respuesta, pero es probable y así lo creemos que las dudas pudieran disiparse otorgando al Ente mayor autonomía respecto de la gestión económica del Gobierno, convirtiendo en dependiente del Parlamento. Ello influiría decisivamente en la posibilidad de planificar a largo plazo, sin olvidar objetivos a corto plazo –recaudatorios o de otro tipo-, pero sin obsesionarse con ellos. Esa planificación es una de las principales carencias de esta magnífica Institución, que le impide tomar de nuevo impulso y dar un nuevo salto de calidad en su funcionamiento.



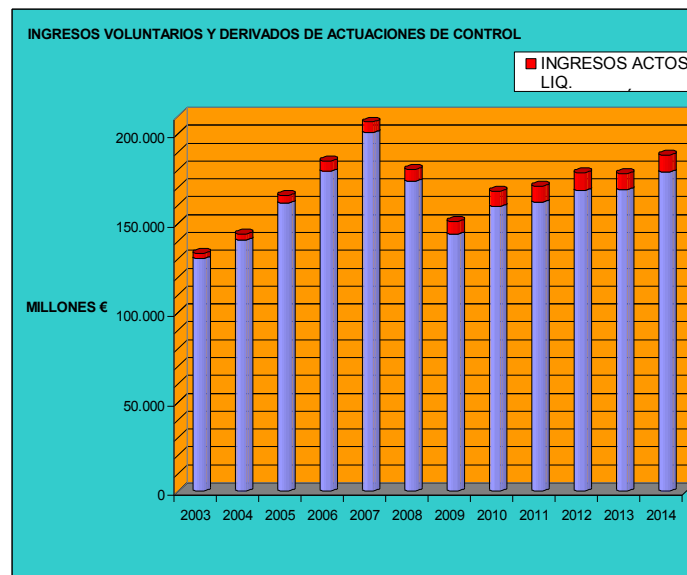
En términos estadísticos, la recaudación global depende más de una favorable coyuntura y actividad económica que de las actuaciones de control administrativas. No obstante, el peso de estas últimas se ha incrementado en los últimos años hasta rondar el 6% del total recaudado, cuando antes su peso superaba levemente el 3%. Cuando la bonanza pasa, se dispara la morosidad y el fraude, y cae la recaudación, momento en el cual se nota la falta de políticas decididas de inversión en lucha contra el fraude, que pudiesen minorar el desplome de la recaudación en ambas vertientes (fraude por impuestos no declarados, que necesitan de comprobación e investigación, y fraude por morosidad, que necesita para ser combatida de medios en la gestión recaudatoria).



Aunque no es el objeto del presente documento, se pueden deducir algunas pautas de comportamiento de los distintos tributos que, al margen de la lógica influencia de la coyuntura económica, tienen que ver también con la capacidad de la AEAT para controlar los incumplimientos y proceder a su regularización efectiva (cobro). Así, podemos señalar:

- El porcentaje de recaudación líquida obtenida de modo directo por la AEAT se ha mantenido en porcentajes muy similares a lo largo de la última década, sufriendo el impacto de la crisis pero también beneficiándose de su salida.
- Como se observa, el peso del IRPF, que sigue siendo el pilar fundamental de la recaudación impositiva (básicamente por la recaudación sobre las rentas salariales), ha vuelto a ganar peso con la crisis, pasando de un tercio en los años del boom inmobiliario a llegar a alcanzar niveles superiores al 40%, con un pequeño descenso en los dos últimos años por el incremento de la recaudación por IVA y las medidas de control de beneficios fiscales en el IS.
- El IS, que llegó a alcanzar niveles del 20-22% en la etapa de bonanza, se ha desplomado hasta los niveles previos a la misma, sobre un 10%, una muestra más de la falta de control sobre este tributo, pues pese a la caída del PIB, su desplome ha sido mucho mayor. El reducido número de comprobaciones, que permiten la opción -ilegal- por omitir parte de la facturación -o no facturación- y por inflar las cuentas de gastos -con gastos ficticios o facturas falsas, y gastos personales o suntuarios, extendidísimos en el nivel pyme, así como la facilidad para deslocalizar actividades por las grandes empresas y capitales por las no tan grandes, conllevan un índice de elusión más fraude muy superior al del IRPF.
- El IVA había ido ganando peso a partir de finales de los 90, de modo paulatino, hasta alcanzar el tercio de la recaudación, similar a la del IRPF, situándonos en un ratio parecido al de los países más

avanzados; con la crisis sufrió un importante desplome, de hasta 8 puntos, debido a su facilidad para el fraude intracomunitario y en los pequeños negocios, pero también al masivo aplazamiento de sus pagos, en una mala gestión de la morosidad por parte de la AEAT. Su recuperación, al contrario que el IS, ha sido rápida, debido a los incrementos de tipos, al control de algunos focos de fraude y a cambios legislativos de calado, especialmente en las transmisiones de inmuebles.



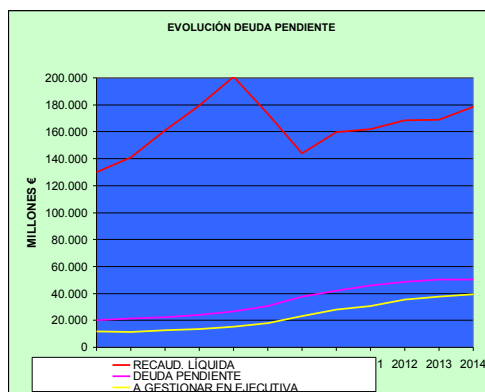
De todo ello se deduce que, si bien la AEAT ha mejorado su eficacia en la lucha contra el fraude, entendido éste en términos generales, es palmaria la limitación de medios que sufre, especialmente relevante en materia de personal.

Es cierto que la eficacia de estas actuaciones directas de control (liquidación y recaudación) es en sí misma un desincentivo al fraude, pero debe mantenerse un conjunto de incentivos positivos al cumplimiento voluntario, pata fundamental de nuestro sistema, basado en autoliquidaciones de los obligados, informaciones masivas y periódicas también de éstos y una Administración reducida muy informatizada para gestionar toda esa información, con un personal muy reducido para el control propiamente dicho de los incumplimientos y mucho más para el control más individualizado y la investigación. Y entre dichos incentivos positivos, no cabe duda que mantener una atención al público adecuada –entendida también como la prestada por vía telemática-, con sus servicios de ayuda a las declaraciones, sus servicios de información, la gestión presencial de determinados expedientes, suponen una parte fundamental.

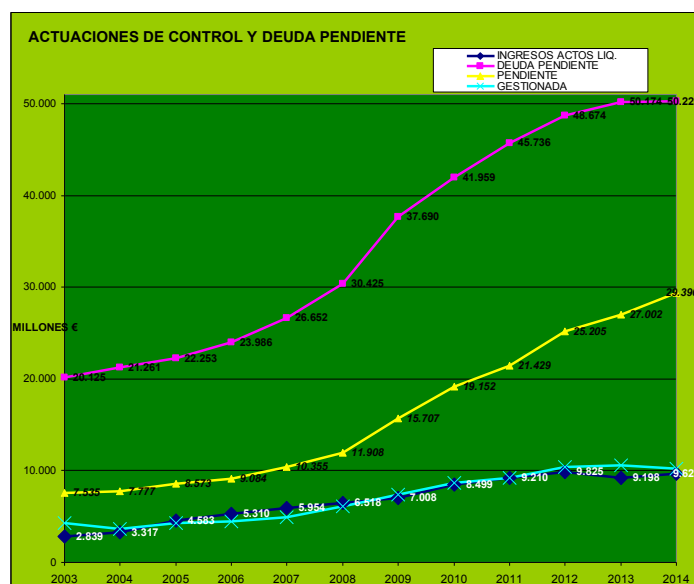
Pero, claro, mantener al tiempo, extensos servicios de atención, junto a potentes órganos de control, no parece posible con la situación actual.

4.2 La deuda pendiente de cobro

Finalmente, examinaremos la evolución de la deuda pendiente, como uno de los talones de Aquiles de la AEAT, por cuanto su crecimiento ha sido imparable en los últimos años. El incremento del fraude y la morosidad no han podido ser atajados, algo difícil en época de crisis económica, pese a los crecientes resultados en materia de control y deuda recaudada. Ello no significa otra cosa que la incapacidad de la AEAT para, con los medios disponibles, hacer frente a la ingente tarea encomendada. Se gestiona bien con los recursos existentes, pero esa gestión sólo palia en parte el crecimiento de los impagos.



- Entre los años 2006 y 2012 se ha producido una aguda crisis recaudatoria en la AEAT, ya que los procedimientos y la organización se han mostrado incapaces de frenar los impagos de tributos declarados o liquidados. Especial relevancia ha tenido la gestión de aplazamientos y los procesos concursales, campos ambos abonados al impago. La limitación legal al aplazamiento de retenciones, las restricciones a conceder largos períodos de pago y la implantación de actuaciones masivas en el área de recaudación han servido para frenar la sangría en el último año y medio, apoyada por la tibia mejora en la situación general.
- Mientras la recaudación líquida por la AEAT se incrementó en 6.800 millones en la última década (+339%), la morosidad se incrementó en 30.100 millones. (+250%).
- Se trata de una cifra muy relevante porque es el 5% de nuestro PIB.



Otro dato que corrobora la impresión anterior es el incremento del cargo en período ejecutivo; esto es, la deuda vencida que la AEAT tiene que recaudar siguiendo actuaciones de gestión ejecutiva, que se ha incrementado en la friolera de 22.000 millones en la última década. O lo que es lo mismo, de suponer apenas un tercio de la morosidad total (los otros dos serían deudas cuyo pago estaría aplazado, ha pasado a suponer casi el 60% de los pagos pendientes, por los incumplimientos de aplazamiento, los procesos concursales o los impagos directos por la crisis. Ni que decir tiene que su marcha es incontenible por las limitaciones de medios de las oficinas de gestión recaudatoria de la AEAT. Tan sólo la mejora de la coyuntura económica podrá frenar este incremento, dadas las escasas herramientas legislativas y materiales de la Administración para recuperar deudas con montajes societarios dirigidos al fraude en esta fase o con insolvencias irreversibles. Una muestra palpable de la importancia de la recaudación voluntaria y, por tanto, de un adecuado nivel de conciencia fiscal.

5. CONCLUSION

La AEAT ha gestionado a lo largo de los últimos 20 años un sistema tributario amplio y variado con resultados muy positivos. Sin embargo, la evolución de determinadas magnitudes, especialmente en períodos en que la coyuntura económica no ha sido favorable, ponen de manifiesto debilidades estructurales, muy ligadas a sus métodos de trabajo y a los medios para desarrollarlos.

Así, lo que supone la principal fortaleza del sistema, por sus ventajas para el tratamiento y control masivo de información, como es la elevada informatización ligada a las autoliquidaciones y obligaciones periódicas de información, supone también una evidente debilidad cuando existen obligados incumplidores o que se salen de ese sistema –dinero negro, economía sumergida, elusión fiscal-, pues las tareas necesarias para su descubrimiento, regularización y cobro necesitan del intensivo uso de recursos humanos en los que la AEAT es deficitaria.

Además, ese complejo sistema de información y aplicaciones informáticas necesita un continuo mantenimiento y actualización, con costes en recursos económicos y humanos, a lo que debe añadirse la continua capacitación de un personal, no siempre bien adaptado al uso de las nuevas tecnologías por el envejecimiento de la edad media de la plantilla.

Con todo lo anterior se da la paradoja de que, mientras las actuaciones de control han obtenido resultados espectaculares, ello sólo llevaba aparejada una mejora en la recaudación global líquida cuando la coyuntura era favorable, decayendo esta última en períodos de crisis en mayor medida que el PIB por falta de medios de control.

Entendemos que los factores decisivos para explicar esta divergencia están ligados a la falta de medios materiales y, sobre todo humanos, más que a la deficiente gestión del sistema. Y esta carencia está, a su vez, absolutamente condicionada por las limitaciones financieras impuestas por los sucesivos Gobiernos, hasta el último bienio, en el que se ha permitido a la AEAT, con urgencia, realizar planes especiales de actuación. La incorporación de nuevos funcionarios por ofertas de empleo más elevadas, si bien se ha potenciado también, no tendrá efectos hasta su incorporación, no estimada al menos hasta el ejercicio 2016, para la primera de estas promociones, más numerosas que las anteriores. Al margen de este aspecto fundamental, la estricta limitación de efectivos marcada por las políticas anti-déficit no han dejado apenas margen de maniobra para afrontar tareas tan delicadas.

La limitación de medios y las políticas de personal se tornan fundamentales si consideramos la necesidad de mantener una dualidad entre la cara asistencial de la AEAT y su parte de control, ambas fundamentales, no ya para sus actuaciones directas, sino especialmente, para su papel en el incentivo de la conciencia fiscal y el desincentivo del fraude, pues en dicha conciencia y el control del fraude reside el éxito final del sistema tributario español, con la configuración actual del mismo. Aún teniendo en cuenta los ahorros de costes y efectivos deseables y en curso de realización, por la modernización de medios y procedimientos ligada a las nuevas tecnologías, esa dualidad supone el mantenimiento de una importante y diversificada estructura física y, por tanto, el empleo de importantes recursos materiales y humanos.

De no mediar una mayor implicación política en la financiación y dotación adecuada de la Administración Tributaria, los problemas se repetirán, y todo el potencial no desarrollado todavía se estará limitando en perjuicio del presupuesto del Estado. Por todo ello, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda reitera la petición de un Estatuto Orgánico para la AEAT que, dentro de su dependencia y control desde el Parlamento:

- **La dote de mayor autonomía financiera, presupuestaria y de personal.**
- **Le permita realizar una planificación estratégica en el medio y largo plazo, de sus medios y recursos, para poder realizar las inversiones materiales y las ofertas de empleo necesarias para un necesario cambio organizativo, especialmente en sus sistemas de control.**

- **Le permitan planificar también en un horizonte más largo sus planes de control, sin sujeción estricta a exigencias de cifras de recaudación, sin que por ello deban dejarse de lado objetivos de lucha contra el fraude y recaudación intermedios, pero con vistas a una mayor eficiencia en sus cometidos a largo plazo.**
- **Le aporte mayor flexibilidad para acometer planes parciales, sectoriales o especiales fuera de los planes anuales de control, cuando las circunstancias así lo exijan.**
- **Eliminen cualquier sombra de duda sobre su independencia y neutralidad, sensación que, sin haber sido en la práctica un problema realmente constatado, parece afectar a la conciencia fiscal ciudadana en mayor medida que en las décadas anteriores.**
- **Permitan configurar un Ente preparado para cualquier cambio en la normativa fiscal, en los procedimientos o en la propia estructura del Estado, que pueda afrontar la prestación de servicios tributarios y las tareas de lucha contra el fraude eficazmente, en cualquier estructura territorial y en cualquier coyuntura económica.**

**Junta de Gobierno de Inspectores de Hacienda del Estado
'Madrid 2015**

¹ Todas las estadísticas que incluye este documento han sido extraídas de las memorias de la AEAT desde 1996 a 2014.