



# **LA NECESIDAD Y LA OPORTUNIDAD DE HACER MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS EN EL MARCO DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE**

---

**AUMENTAR LOS INGRESOS TRIBUTARIOS  
REDUCIR EL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA  
MEJORAR EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO**

**FEBRERO DE 2010**

## **LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE HACER MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS EN EL MARCO DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.**

### **A. LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL ESTADO.**

- Los resultados directos por actuaciones de control del fraude.
- La evolución de los Ingresos Tributarios del bienio 2007-2009.
- Los impuestos más afectados por el descenso de ingresos tributarios.

### **B. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL DESPLOME DE INGRESOS TRIBUTARIOS.**

#### **I. EL FRACASO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL FRAUDE FISCAL.**

- Mucha actividad aparente con pocos resultados.
- Los tribunales suspenden a la Agencia Tributaria
- Primeras conclusiones.

#### **II. LAS DEFICIENCIAS EN EL CONTROL DEL TEJIDO EMPRESARIAL.**

- Importantes limitaciones en la comprobación de grandes empresas.
- Vacíos en el control de pequeñas y medianas empresas.
- Discriminación en la tributación de asalariados y empresarios y profesionales.
- Primeras conclusiones

#### **III. LA INEFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LIMITA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA AEAT.**

- Breve descripción de la evolución organizativa de la AEAT.
- La acumulación de competencias en un reducido número de funcionarios limita gravemente la capacidad del sistema de trabajo.
- El progresivo vaciamiento e indefinición de competencias de los Técnicos limita la capacidad de gestión de la AEAT y cuestiona la legalidad de los actos administrativos.
- Política retributiva desproporcionada e injusta entre grupos de empleados.

### **C. LA CONFIRMACIÓN POR EL ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE UN ELEVADO NIVEL DE FRAUDE FISCAL. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL FRAUDE EN ESPAÑA.**

- Aumenta el fraude fiscal. Los ciudadanos españoles justifican el fraude.
- Los colectivos que defraudan habitualmente a Hacienda.
- Las principales causas del fraude fiscal.

### **C. CONCLUSIONES.**

### **D. PROPUESTAS Y REFLEXIONES.**

## **LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE HACER MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE.**

Los efectos de la crisis económica global están afectando con especial virulencia en España al mercado de trabajo, que alcanza a más de cuatro millones de trabajadores sin empleo, debido a las particulares circunstancias de nuestro modelo productivo que han puesto al descubierto los puntos frágiles de nuestra economía. Asimismo, la cobertura de las necesidades públicas corrientes y las extraordinarias de protección social, sobrevenidas, han producido un acelerado incremento del déficit público que amenaza con instalarse durante largo tiempo, poniendo en grave riesgo la sostenibilidad de nuestro modelo económico, social y de progreso, así como el cumplimiento del programa de estabilidad de la UE que obliga a reducirlo al 3% en 2013.

El atractivo de España como destino de inversión y el coste financiero de su deuda pública están ligados a la imagen de solvencia de sus cuentas públicas, hecho que ha empezado a cuestionarse desde algunos organismos internacionales y agencias de calificación. Pese a que España aun no es uno de los países con mayor deuda pública de la U.E. debemos ponernos a trabajar de inmediato en la consolidación fiscal y en las posibles vías de reducción del gasto público.

Mantener la adecuada suficiencia en la financiación de las Administraciones Públicas y los servicios sociales exige la imperiosa e inaplazable necesidad de hacer un análisis riguroso y honesto de los problemas que se plantean en la actual estructura de ingresos y gastos públicos para encontrar la terapia adecuada. La primera prioridad será detener el abrupto descenso de ingresos tributarios y consolidar nuestro sistema fiscal cuya solidez y credibilidad pueden ponerse en entredicho. No resulta fácil, sin refugiarse en el conformismo, encontrar una explicación realista al descenso de más de 56.600 millones de € de ingresos tributarios en dos años, más de una cuarta parte 28,2% de la recaudación global de impuestos gestionada por la AEAT, retrotrayéndonos a niveles próximos a 2004 y desbordando ampliamente las propias previsiones del Gobierno en los PGE de 2008 y 2009. Esto resulta aún más relevante si tenemos en cuenta que en 2008 aún creció el PIB y que en 2009 se redujo un 3,6%, en tasa inferior a algunas economías avanzadas de la U.E.

¿Por qué afirmamos que es imprescindible hacer un diagnóstico riguroso y honesto de los problemas del sistema tributario y financiero? Porque sólo si profundizamos, sin prejuicios y con mente abierta, en los esquemas de funcionamiento de nuestra Administración Tributaria y Financiera, podremos extraer conclusiones sobre las causas últimas del profundo deterioro de los ingresos fiscales de los dos últimos años, que influyen de modo sustancial en el incremento del déficit público. De este análisis derivarán las posibles soluciones y los cambios imprescindibles que será necesario afrontar y que deberán hacerse con importantes dosis de valentía, generosidad y visión política de futuro, o de otro modo estamos abocados a una involución que nos haga perder el tren de los países avanzados de nuestro entorno. Estamos es el momento oportuno y disponemos del instrumento adecuado. El momento de hacer cambios trascendentales no puede ser más oportuno, debido a las crecientes necesidades financieras del país. El instrumento más adecuado para llevarlos a cabo, la Ley de Economía Sostenible que se tramita con la participación de todas las organizaciones públicas

y privadas y agentes políticos y sociales que tengan algo que decir para mejorar la situación actual. El anteproyecto de Ley de Economía Sostenible recoge en el Artículo 3, entre sus Principios esenciales, la Estabilidad de las finanzas públicas, de ahí la oportunidad de incluir en su cuerpo normativo las mejoras de gestión, tanto del sistema tributario como las relativas al control del gasto, que permitan hacer más sólida y previsible la estructura de ingresos y, paralelamente, la reducción del gasto público mediante las acciones para conseguir un mayor y más eficiente control del mismo.

El modelo productivo que dibuja para nuestro país la futura Ley de Economía Sostenible propugna un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental. Pero dicho modelo sólo será económicamente sostenible si dispone de autosuficiencia financiera, y será sostenible socialmente si logra alcanzar mayor equidad y justicia social en el reparto equitativo de las cargas públicas. Los requisitos esenciales para que ambos objetivos sean realizables son contar con un sistema fiscal sólido, basado en ingresos tributarios con un alto grado de previsibilidad y certeza, y una política fiscal que reduzca al máximo el elevado nivel de fraude y economía sumergida existente. En ambos juega un papel decisivo la actuación de la Agencia Tributaria.

Sin embargo, en los últimos tiempos nuestro sistema fiscal se ha revelado frágil e impredecible, debido al espectacular descenso de ingresos tributarios en los años 2008 y 2009, pero si conocemos sus causas y trabajamos con esfuerzo y discreción en la buena dirección, tendremos una gran oportunidad para revertir la negativa evolución de las finanzas públicas y hacer factible el objetivo de alcanzar una economía sostenible y en constante progreso.

Sentimos una profunda responsabilidad ante la grave situación económica que atraviesa nuestro país, lo que nos anima a hablar, con claridad y sin timidez, de los problemas de fondo que aquejan a nuestra Administración Fiscal y Financiera. Intentaremos hacerlo de forma constructiva para que pueda servirnos para extraer conclusiones positivas y presentar propuestas útiles para el futuro inmediato.

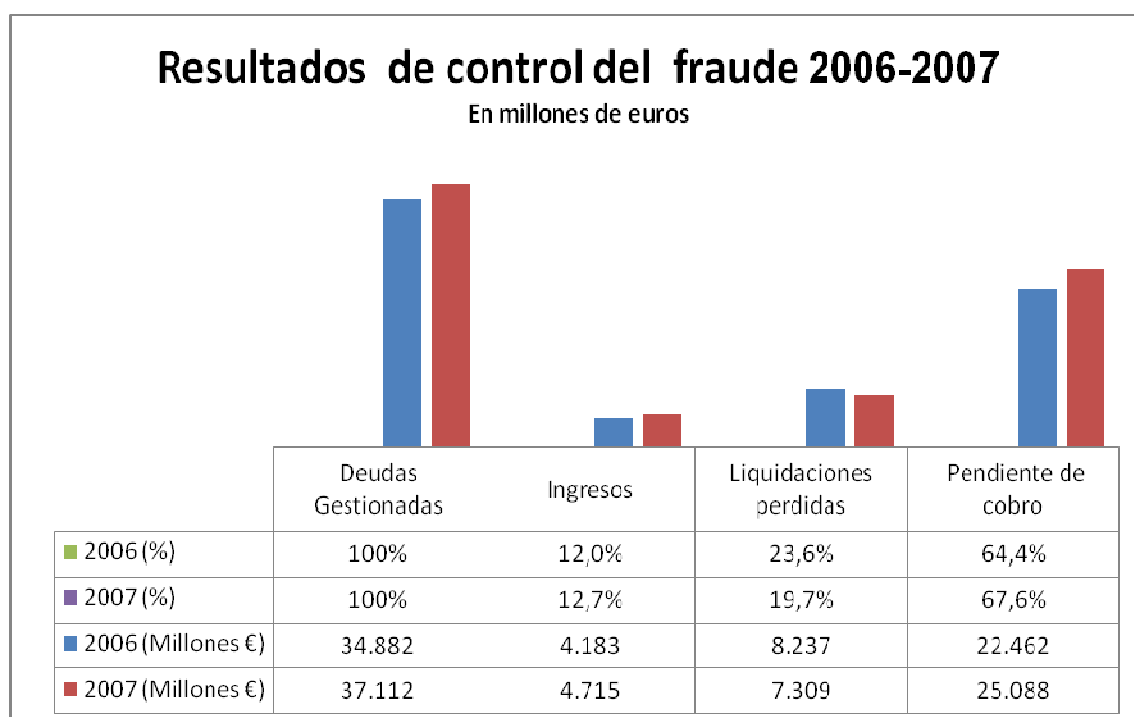
## **A. LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL ESTADO.**

El abordaje de esta cuestión deberá hacerse analizando el proceso de obtención de ingresos tributarios, como partida principal sobre la que se asienta la financiación de los Presupuestos Generales del Estado. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) es el órgano responsable por Ley de la gestión, inspección y recaudación de los tributos del Estado no cedidos a otras administraciones públicas. Por tanto, la suficiencia de dichos ingresos depende esencialmente de la eficacia de la AEAT al gestionar los tributos. Para ello analizaremos sus resultados en dos ámbitos, los que se obtienen del fraude descubierto por los órganos de Hacienda, y los que proceden de las declaraciones de los contribuyentes, ciudadanos y empresas, en cumplimiento de las obligaciones fiscales que les impone la ley. Los ingresos que realizan los contribuyentes y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales dependen de su grado de conciencia fiscal, que tiene que ver con la educación recibida y con su percepción sobre la eficacia de los controles de la administración

tributaria. Dicho de otro modo, si los contribuyentes perciben un control más cercano y eficaz tenderán a cumplir de modo más riguroso sus obligaciones fiscales con positivos resultados; en sentido opuesto, una percepción de menor vigilancia implicará un bajo nivel de cumplimiento de sus obligaciones, reduciendo los ingresos tributarios e incrementando el fraude y la economía sumergida.

### Los resultados directos por actuaciones de control del fraude.

En 2006 y 2007 las actuaciones de control del fraude de la AEAT produjeron ingresos por 4.183 y 4.715 millones de €, que tan sólo representan el 12 y el 12,7%, respectivamente, del importe total de las liquidaciones por fraude de cada ejercicio. Sin embargo, en esos mismos años se perdieron definitivamente por imposibilidad de cobro 8.237 y 7.309 millones de € (casi el doble que los ingresos obtenidos), y que suponen el 23,6% y el 19,7% del importe total de las liquidaciones por fraude de cada ejercicio, por causas como la anulación por tribunales económico-administrativos y judiciales y la declaración de insolvencia de los deudores. Con todo, lo más grave es que la reiteración habitual de estos negativos resultados ha permitido que la AEAT considere estas liquidaciones que se pierden como un objetivo más a conseguir cada año. Sin embargo, la suma de las dos partidas anteriores, ingresos y liquidaciones perdidas, apenas llegan a alcanzar una tercera parte del importe total de deudas gestionadas. El resto, casi dos terceras partes del total de liquidaciones de ambos ejercicios, quedaron pendientes de cobrar al final del ejercicio, por importe de 23.986 y 26.652 millones de €. Además, esta enorme bolsa de deudas pendientes de cobro viene creciendo sin interrupción desde 21.261 millones de € de 2004, hasta 30.425 en 2008, con previsión de alcanzar en 2009 los 37.000 millones de euros. El detalle comparativo de estas partidas de ingresos, anulaciones y deudas pendientes, se muestra en el siguiente cuadro.



La preocupación que suscitan estas cifras contrasta con la actitud autocomplaciente de los altos responsables de la AEAT, pretendiendo justificar los resultados de su gestión en sus apariciones en prensa. Más pendientes de la imagen que del fondo, presentan como éxitos relevantes aspectos muy parciales de la gestión pero omiten los resultados más negativos que permitirían ver una realidad muy diferente. Nunca mencionan los elevados importes de liquidaciones que se pierden definitivamente<sup>1</sup> por causas varias, como insolvencias de los deudores y anulaciones por los tribunales, ni del enorme y creciente importe de deudas pendientes de cobro. Tampoco, en las memorias anuales del Ente Público, aparecen estos “datos incómodos”, lo que nos permite suponer que son poco conocidos por el Gobierno y el Parlamento. Si estos resultados de la lucha contra el fraude resultan preocupantes lo son, más aún, la ausencia de autocrítica y el sesgo con que la AEAT trata la información.

A la vista de estos datos, los contribuyentes que hayan pagado religiosamente sus deudas deben de sentirse injustamente discriminados por Hacienda en relación con la mayor parte de aquellos que han conseguido eludir el pago. A esto se añade que, además del considerable importe económico de deudas que se dejan de cobrar, se pierden muchas horas de trabajo de jueces y funcionarios que intervienen en el proceso. Por otra parte, estos resultados se han venido repitiendo, con mínimas oscilaciones, a lo largo de los años de funcionamiento de la AEAT lo que ha convertido esta sangría de recursos en un fenómeno crónico.

Resulta inevitable hacer una reflexión sobre el bajo grado de eficiencia de la gestión de la AEAT<sup>2</sup> que muestran estos ratios. Trasladando estos resultados al ámbito de una empresa privada no resistirían la menor comparación. Cualquier empresa que consiguiera ingresos inferiores al 13% del total facturado, incurriera en pérdidas de más del 20% por productos defectuosos y le quedarán por cobrar a final de cada año dos tercios (67%) de las facturas a sus clientes sería inviable económicamente y debería abandonar su actividad. La diferencia de cualquier otra empresa con la AEAT es que ésta última es el Ente Público responsable de gestionar la partida financiera más importante de los Presupuestos Generales del Estado, los ingresos tributarios que proceden de las declaraciones de todos los contribuyentes. Es natural que, vistos los resultados de la lucha contra el fraude, nos asalten dudas, más que razonables, sobre la eficacia de la gestión que hace la AEAT de los ingresos tributarios, ingresos que financian la mayor parte de las necesidades de las administraciones públicas del Estado.

---

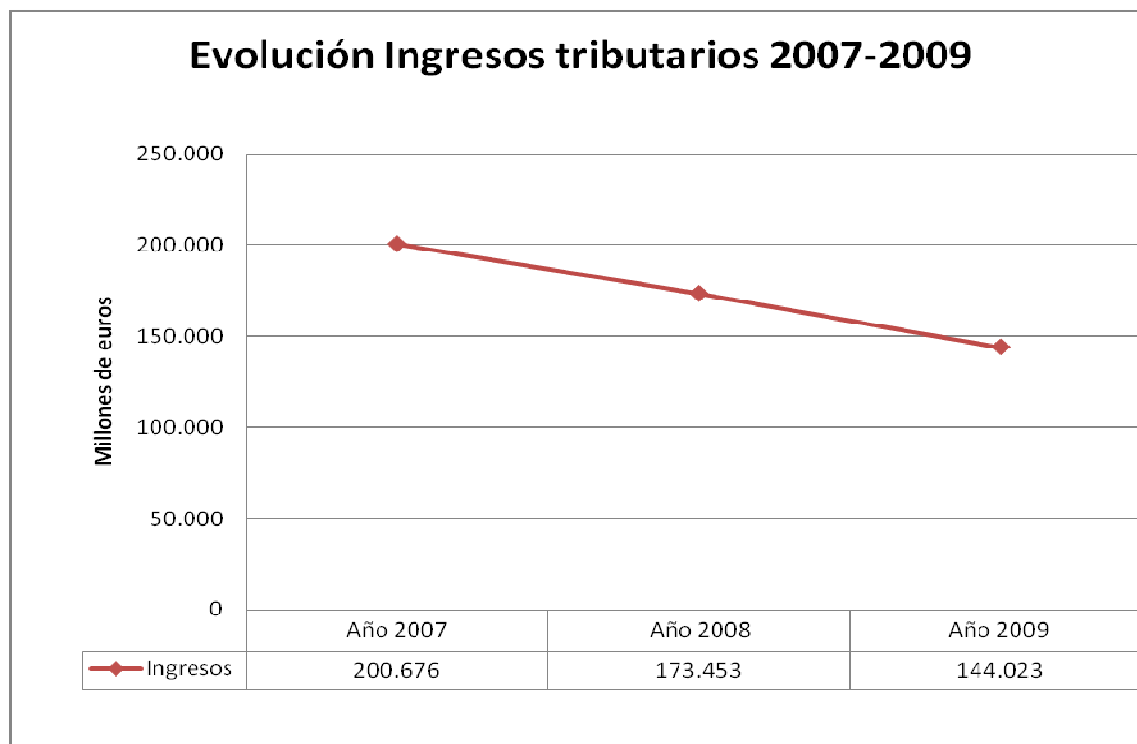
<sup>1</sup> El importe anual de estas liquidaciones que se pierden definitivamente es superior a la recaudación por subida de impuestos prevista para 2010 en los Presupuestos Generales del Estado (6.000 millones de €).

<sup>2</sup> Se analizan con mayor amplitud en el “Informe de Resultados de la lucha contra el fraude fiscal en la AEAT” realizado por Gestha en 2008 y que se encuentra accesible en la página <http://www.gestha.es/información/monográficos>.

### La evolución de los Ingresos Tributarios del bienio 2008-2009<sup>3</sup>.

La siguiente cuestión que surge de inmediato será analizar la evolución de los ingresos tributarios de los dos últimos años, para saber cómo se han visto afectados por la crisis de la actividad económica y conocer el grado de cumplimiento de las previsiones presupuestarias

En tan solo dos años se han reducido los ingresos tributarios en 56.653 millones, más de la cuarta parte -28,2%- de la recaudación total, calculada por diferencia de ingresos entre el final de 2007 y final de 2009. En el año 2008 los ingresos tributarios gestionados por la AEAT descendieron en 27.223 millones, inferior en un 13,5% a la cifra de ingresos tributarios del año 2007<sup>4</sup>. En el año 2009 se profundiza, aún más, la caída de ingresos tributarios en 29.430, un 14,7% millones respecto a los ingresos del año 2007. En el cuadro siguiente se recoge con detalle la evolución negativa de ingresos tributarios en 2008 y 2009.



<sup>3</sup> Las cifras proceden de datos y estadísticas oficiales publicadas por el M<sup>º</sup> Hacienda y recogen la recaudación neta de ingresos por tributos no cedidos, antes de su distribución entre Estado y Administraciones territoriales.

<sup>4</sup> Sin embargo, este descenso de ingresos no es coherente con el crecimiento del PIB en 2008<sup>4</sup>, año en que alcanzó 1.095.163 millones, por encima del PIB de 2007 (1.050.595 millones), como hemos puesto de relieve en el Informe "Reducción de ingresos tributarios y aumento del déficit público en el contexto de la crisis económica actual: hacia un nuevo modelo de gestión tributaria", accesible en la página web de Gestha. A través de un indicador estadístico se muestra la estrecha correlación existente entre la actividad económica, en términos de PIB, y la presión fiscal de los años 2003 a 2008, para deducir de ello los potenciales ingresos fiscales de esos años. El modelo predice unos ingresos fiscales casi idénticos a los obtenidos realmente en todos esos años excepto en 2008, año en que se estima una recaudación superior a la del año 2007 en 29.008 millones de euros, una vez descontada la influencia de los impactos normativos y las mayores solicitudes de aplazamiento (20.740 millones de euros). En total, sumados ambos efectos, se perdieron en el año 2008 un total de 56.231 millones (27.223+29.008), cuyo destino previsible ha podido ser la economía sumergida, porque algunos contribuyentes han podido tomar la decisión de ocultar una parte de sus ingresos ante la evidencia de la crisis económica

Tampoco las previsiones oficiales de ingresos para ambos años han gozado de mayor fortuna. Los Presupuestos Generales del Estado para 2008 y 2009 estimaron cifras de ingresos de 203.535 y 192.282 millones, respectivamente, mientras que los ingresos reales de ambos años ascendieron a 173.453 y 144.023, respectivamente, registrando desviaciones de 30.082 y 48.259 millones según muestra la siguiente tabla, totalizando en los dos años 78.341 millones, con el detalle de la siguiente tabla. Esto demuestra como la velocidad de los acontecimientos dejaba sin fundamentos racionales cualquier previsión. Los ingresos tributarios estaban evolucionando fuera de control sin que su magnitud tuviera una relación directa con la evolución del PIB en ambos años. Todo parecía apuntar a un importante aumento del fraude y la economía sumergida.

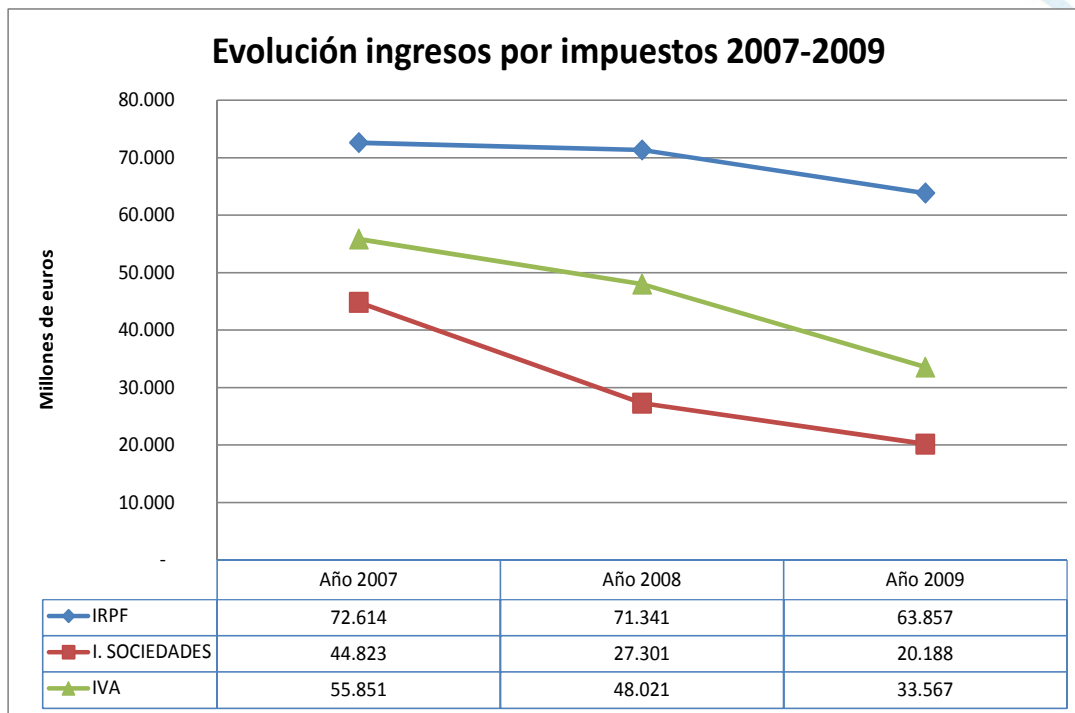
<b>Desviación de previsiones de Ingresos Tributarios</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Ingresos Reales</b>	<b>173.453</b>	<b>144.023</b>
<b>Previsión Ingresos</b>	<b>203.535</b>	<b>192.282</b>
<b>Diferencia</b>	<b>-30.082</b>	<b>-48.259</b>

#### **Los impuestos más afectados por el descenso de ingresos tributarios.**

Los impuestos que acusan en mayor medida la caída de ingresos tributarios de 2009 respecto a 2007 son, por orden de importancia, el Impuesto de Sociedades, el IVA y el IRPF, los tres impuestos con mayor capacidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal, que suponen, en conjunto, un descenso de 55.676 millones, prácticamente igual a la caída de ingresos total y casi un tercio de los ingresos de estos impuestos en 2007. Analizando este descenso vemos que en estos dos años el IRPF desciende en 8.757 millones, un 12 %, el IVA en 22.284 millones, un 40%, y el Impuesto de Sociedades en 24.635 millones, un 55%. Son IVA y Sociedades, los impuestos más directamente ligados con las actividades empresariales, los que acusan mayores descensos recaudatorios: 40% y 55%, respectivamente. La tabla de datos y el cuadro siguiente nos muestran las cifras y la evolución gráfica del descenso de estos impuestos.

<b>Evolución de Ingresos por impuestos 2007-2009</b>					
	<b>Año 2007</b>	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Diferencia 2009-2007</b>	
<b>IRPF</b>	<b>72.614</b>	<b>71.341</b>	<b>63.857</b>	<b>-8.757</b>	<b>-12%</b>
<b>I. SOCIEDADES</b>	<b>44.823</b>	<b>27.301</b>	<b>20.188</b>	<b>-24.635</b>	<b>-55%</b>
<b>IVA</b>	<b>55.851</b>	<b>48.021</b>	<b>33.567</b>	<b>-22.284</b>	<b>-40%</b>
<b>Total</b>	<b>173.288</b>	<b>146.663</b>	<b>117.612</b>	<b>-55.676</b>	<b>-32%</b>





A la luz de estas cifras resulta evidente la enorme volatilidad que ha afectado a los ingresos tributarios del bienio 2008-2009, fenómeno que no ha tenido el mismo calado en países de nuestro entorno, por ejemplo los ingresos públicos en porcentaje del PIB cayeron entre el 2007 y el 2008 solo el 0.2% en Alemania o el 0.3% en Francia, mientras que en EE.UU, epicentro de la actual crisis, la reducción fue del 2.4%.

Lo más preocupante de este abrupto descenso de ingresos tributarios es el riesgo que supondría su continuidad en los próximos ejercicios, poniendo en cuestión el efecto recaudatorio práctico de las subidas de impuestos, en especial la del IVA, aprobadas en los PGE de 2010 para aliviar el aumento del déficit público. Visto el descenso del 40% de la recaudación por IVA en 2009 nada nos garantiza que en 2010 puedan obtenerse los 6.000 millones de euros de financiación adicional prevista por la subida del IVA. Lo que sí parece posible es que el aumento de los tipos de IVA pueda afectar mucho más a los trabajadores como consumidores finales que a las propias empresas, porque estas últimas pueden decidir asumir el coste de oportunidad de incurrir en más fraude, mientras que los consumidores no tienen las mismas posibilidades para defraudar, lo cual puede generar un reparto final, desigual e injusto, de la subida del IVA entre consumidores y empresas. Las primeras cifras de ingresos por IVA de Enero de 2010, son inferiores a las de Enero de 2009 en un 34,7%, en tendencia decreciente, lo que avala nuestros temores. Quizás lo más aconsejable sería esperar a que se estabilicen los ingresos por IVA. El IRPF sin embargo muestra en Enero 2010 una cifra de ingresos casi idéntica que en Enero de 2009, por lo que podrían plantearse, alternativamente, subidas impositivas en aspectos puntuales, como plusvalías especulativas, rentas más altas, etc., que no alcancen a la mayoría de contribuyentes con rentas medias y bajas. Este desplome de ingresos tributarios, especialmente centrado en el IVA y el Impuesto de Sociedades, presenta una desproporción evidente con la evolución del PIB en los dos últimos años y revela la existencia de elementos estructurales de nuestro sistema tributario

sobre los que no existe un buen control. Es muy probable que la crisis económica este propiciando dejar de declarar una parte de los ingresos y trasladar actividades económicas a la economía sumergida. Visto así, resulta urgente poner límite a esta peligrosa deriva, porque una vez que las actividades se han vuelto opacas conseguir que vuelvan al circuito legal se hace largo y complicado. También suponen una dificultad añadida para realizar previsiones fiables de recaudación tributaria y de evolución del déficit público, con el efecto inducido de incrementar los costes de financiación pública y privada por la calificación de riesgo de nuestro país si continúa este ritmo de deterioro.

Existen innumerables informes académicos e institucionales (Banco de España, OCDE, OIT, Banco Mundial Deutsche Bank, etc.), e informes del Ministerio de Economía y Hacienda a través del Instituto de Estudios Fiscales que cuantifican la economía sumergida en nuestro país en tasas que oscilan del 16 al 25% del PIB, muy por encima de la media europea. Esto supone que más de 245.000 millones de € escapan del pago de impuestos, dejándose de ingresar casi 90.000 millones de € por año. Una reducción parcial en 10 puntos del fraude, del 23% al 13% del PIB, al nivel medio que ostentan los países de nuestro entorno, sería un objetivo asumible y permitiría obtener ingresos adicionales por año de 38.500 millones de € (más de 6 billones de las antiguas pesetas). Además, hay numerosos indicadores oficiales muy reveladores, como el volumen de billetes de 500 euros en circulación (una cuarta parte del total en la U.E), el exceso de liquidez en manos del público en plena crisis, el fraude en el sector inmobiliario o las facturas falsas, entre otros, todo lo cual denota la existencia de importantes bolsas de fraude en nuestra economía. Sin embargo, no daremos por supuesto un determinado nivel de fraude fiscal y economía sumergida, cuestión que despierta cierta polémica y resistencias, pero nos aproximaremos paso a paso al fenómeno mediante la comprensión de las posibles causas que facilitan su arraigo en nuestra economía.

## **B. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL DESPLOME DE INGRESOS TRIBUTARIOS.**

Hasta ahora hemos analizado los resultados de las actuaciones directas de la AEAT en el control del fraude y el abrupto descenso de ingresos tributarios globales de los dos últimos años, algo que no puede imputarse tan solo a la crisis económica actual. Hemos podido deducir de todo ello un comportamiento claramente ineficiente de nuestra organización financiero-fiscal. Pero, una vez hecho el diagnóstico de la enfermedad, debemos avanzar hacia sus causas profundas si pretendemos dar con la terapia adecuada para corregir el rumbo. Por ello, el objetivo de este análisis será observar, sin rubor, los hechos y factores que causan los problemas.

Para ello analizaremos el fraude y la economía sumergida desde ópticas diferentes que confluyen en el resultado final, permitiendo que cada cual saque sus propias conclusiones. Estos factores se resumen en los apartados siguientes:

- EL FRACASO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL FRAUDE FISCAL.
- LAS DEFICIENCIAS EN EL CONTROL DEL TEJIDO EMPRESARIAL.
- LA INEFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EMPLEADOS CON DESAPROVECHAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE TRABAJO.

## I. EL FRACASO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL FRAUDE FISCAL.

### **Mucha actividad aparente con pocos resultados.**

Si hay un dicho popular que retrata la actual gestión del fraude fiscal es “mucho ruido y pocas nueces”. La AEAT enfoca las actuaciones contra el fraude en la consecución de unos objetivos de liquidación de deudas cada año mayores, lo cual va en detrimento de la calidad y el resultado de las actuaciones. Para ello emplea básicamente dos estrategias. Por una parte, los órganos de gestión tributaria se dedican a la emisión masiva de liquidaciones basadas en simples discrepancias detectadas mediante programas informáticos, sin suficiente análisis y depuración de sus causas. Estas son las popularmente llamadas “liquidaciones paralelas”. Así mismo, realiza las llamadas “comprobaciones limitadas”, controles masivos sobre pequeños y medianos empresarios y sociedades, basados en la revisión de los libros registros de IVA e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Estas comprobaciones se ven afectadas por las restricciones legales de no poder revisar libros y documentos contables, ni realizar actuaciones de investigación. Estas limitaciones provocan, por un lado, que en la práctica, los funcionarios se vean obligados a moverse en una fina línea legal que en algunas ocasiones, debido a la presión que ejercen los superiores en pos de alcanzar unos objetivos, puede verse sobrepasada en perjuicio de los derechos legales de los contribuyentes, y por otro, que la eficacia de las comprobaciones sea muy limitada. Por otra parte, los órganos de inspección regularizan, mediante “actas”, la situación fiscal de contribuyentes previamente seleccionados, labor en la que prima obtener elevados importes de deuda sobre la calidad de las actuaciones, produciendo como resultado muchas actas de poca calidad (“inspecciones basura”) que no cuentan con la conformidad de los contribuyentes. Esto responde a que la productividad (“bonus”) que percibe la inspección se determina en función del logro de los objetivos de liquidación marcados con antelación. Sin embargo, este procedimiento puede tener visos de ilegalidad por favorecer el interés particular del funcionario<sup>5</sup>. Sorprende que sea ahora, después de tantos años de actuar de esta forma, la organización representativa de los Inspectores lo critiquen.

En resumen, en ambos casos, se trata de generar el mayor número e importe de deudas con el menor coste posible, sacrificando la calidad en las actuaciones, lo cual permite dar a la AEAT la apariencia de que se realiza una amplia gestión. La rapidez y simplicidad con que estos sistemas ponen miles de liquidaciones en la calle, en cortos espacios de tiempo, produce una fácil adicción con efectos secundarios. Por un lado, genera una mayor presión fiscal indirecta sobre los contribuyentes mejor controlados, gracias a la información facilitada por terceros, por otro lado, va en detrimento del diseño de una gestión más amplia, analítica, especializada y diversificada, que podría mejorar sustancialmente los resultados.

Los resultados económicos de estos sistemas son los que hemos expuesto en el apartado de control del fraude y deberían dar lugar a una profunda revisión de estos métodos de trabajo dada su reducida eficacia.

---

<sup>5</sup> En el IRS (Internal Revenue Service, la Agencia Tributaria americana) de EE.UU. se produjo en el año 1998 un gran escándalo por utilizar estas prácticas, que fueron cortadas de raíz, sometiendo al IRS por Ley al control del congreso Americano.

## **Los tribunales suspenden a la Agencia Tributaria.**

El fracaso en los resultados económicos conseguidos con estos sistemas de trabajo va acompañado de otros efectos perjudiciales como el importante número de litigios que interponen los contribuyentes ante los tribunales administrativos y judiciales, los cuales fallan en contra de la Hacienda Pública anulando un alto porcentaje de deudas. Esto comporta un alto coste en horas de trabajo de jueces y funcionarios y una mayor presión fiscal indirecta sobre los contribuyentes que reclaman, con resultados económicos más que dudosos.

En el período 2003-2006<sup>6</sup> los fallos de los Tribunales Económico-Administrativos (TEA) a favor de los contribuyentes alcanzan el 38% de las reclamaciones contra actos de liquidación de la AEAT. Resulta muy significativo que los TEA del Ministerio de Hacienda, discrepen, en casi 4 de cada 10 de los casos, del criterio de los órganos de la AEAT, lo que viene a confirmar la deficiente calidad de las liquidaciones reclamadas. En una fase posterior, se suman otros fallos a favor de los contribuyentes en la jurisdicción contencioso-administrativa que se acumulan a los porcentajes de deudas anuladas de los TEA, amén de alargar, durante años, la resolución de los litigios, incrementando el riesgo de anulación, insolvencia, e impago de las deudas. Tan sólo en el Tribunal Supremo existen litigios tributarios pendientes de resolución por 6.000 millones de €, que servirían para financiar tres veces el presupuesto del Ministerio de Justicia y dos veces el de el Ministerio de Educación.<sup>7</sup>

En resumen, estos métodos de gestión producen limitados resultados económicos y mucha conflictividad entre la AEAT y los contribuyentes, saturando de reclamaciones los Tribunales con importantes plazos de demora para resolver. Obedecen a la necesidad de mostrar una cierta hiperactividad, de cara al exterior, para justificar el cumplimiento de los objetivos marcados, en una huida hacia adelante que no repara en sus limitados resultados prácticos.

Estamos convencidos de que es posible diseñar una gestión tributaria alternativa que genere menos litigios, especializando a los equipos de trabajo, aprovechando de modo más eficiente los recursos humanos disponibles y dotando legalmente a los Técnicos de mayores competencias.

## **II. LAS DEFICIENCIAS EN EL CONTROL DEL TEJIDO EMPRESARIAL.**

### **Importantes limitaciones en la comprobación de grandes empresas.**

El control de 30.000 grandes empresas que facturan más de 6 millones de euros está encomendado a tan sólo 95 funcionarios que no llegan a cubrir más que el 68,5% de los puestos de trabajo previstos. Esta es una de las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas, de 17 de Julio de 2008, (BOE nº 206 de 2009), que fiscaliza la actuación de las unidades de gestión de grandes empresas de la AEAT para los años 2004 y 2005.

Para hacernos una idea de la importancia recaudatoria de estas grandes empresas, sus ingresos tributarios en 2005 suponen el 48,7% de la recaudación global de IRPF, el 51,5% de

<sup>6 6</sup> Los datos han sido obtenidos de las memorias oficiales de los TEAR.

<sup>7</sup> Citando declaraciones recientes del Presidente del Tribunal Supremo.

los ingresos totales por IVA y el 78,6% del total sociedades y, en conjunto, el 56,8% de la recaudación total de los tres impuestos y casi el 50% de los ingresos tributarios globales, con el detalle que muestra la tabla siguiente.

<b>Año 2.005</b>	<b>Recaudación Total</b>	<b>Recaudación G. Empresas</b>	<b>% Grandes.Emp/Total</b>
IRPF	54.723	26.659	48,7%
IVA	49.870	25.664	51,5%
I. Sociedades	32.495	25.547	78,6%
<b>Total IRPF+IVA+I.S.</b>	<b>137.088</b>	<b>77.870</b>	<b>56,8%</b>

El informe del Tribunal de Cuentas revela errores pendientes de resolver en la "gran mayoría" de las declaraciones informativas de las grandes empresas, sin que se hayan establecido "medidas correctoras" adecuadas para prevenirlos. En el 37% de las declaraciones erróneas de 2004 y en el 42% de 2005, no se remitió ningún aviso a las empresas. Asimismo, en el análisis de las declaraciones periódicas del IVA y de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF, se observa un "porcentaje significativo" de declaraciones sin actuaciones de comprobación durante un plazo superior a 6 meses.

La Comisión Mixta del Congreso para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en Resolución de 17 de Junio de 2009, acordó instar al Gobierno a realizar una análisis sobre las causas más frecuentes de los errores que se presentan en las declaraciones, revisar los criterios de adscripción de las empresas -en especial el importe de 6 millones de euros que permanece invariable desde 1992-, dotar a las Unidades de Gestión de Grandes Empresas con personal suficiente y con mayor especialización por figuras tributarias, simplificar los procedimientos, mejorar los programas informáticos de ayuda y el archivo histórico de expedientes.

La gestión de estas grandes empresas está muy concentrada en un escaso número de funcionarios de la Inspección de los tributos, que nunca llegan a completar la plantilla mínima prevista, y en el uso del sistema informático como panacea, todo lo cual deriva en un problema endémico de escasa gestión. El permanente crecimiento del número de grandes empresas (43.457 en 2008) y la importancia recaudatoria de este colectivo empresarial bien merecería una mayor atención, con el fin de evitar que con la crisis económica aumente más el fraude.

En 2005 se crea la Unidad Central de Gestión de Grandes Empresas y gestiona las 1.544 mayores empresas que facturan más de 100 millones de euros. Según ha manifestado la propia Organización de Inspectores, las 3.000 mayores empresas del país, entre las que se incluyen las cotizadas en el IBEX 35, apenas tienen 90 equipos y 180 Inspectores dedicados a controlarlas. Los Inspectores critican la escasez de efectivos de Hacienda y censuran la orientación del Gobierno en la prevención del fraude al promover el cumplimiento voluntario antes que la persecución de los defraudadores<sup>8</sup>, observaciones que compartimos, aunque no coincidamos en las soluciones que dan los Inspectores centradas en reclamar mayores medios, porque previamente es necesario organizar de forma eficiente los ya existentes.

<sup>8</sup> Declaraciones de 16 de Octubre de 2009 en el diario Expansión.

Debido a la escasez de efectivos y la ineficiente distribución de competencias, la AEAT se ha centrado en el control preferente del 20% de mayores empresas del país cuyos ingresos por impuestos suponen el 70% de la recaudación global, pensando más en un resultado fácil y seguro que en generalizar el cumplimiento de obligaciones fiscales en todo el tejido económico y social. No compartimos, respecto al sistema tributario, esta estrategia tan selectiva<sup>9</sup>, que se traduce en controlar, tan solo a un reducido número de contribuyentes que generan la mayor parte de la recaudación. Un criterio tan selectivo de control no resulta de recibo en una sociedad avanzada, porque equivale a otorgar licencia para defraudar a cientos de miles de contribuyentes, poco o nada controlados, renunciando a los principios de justicia, igualdad y progresividad del sistema tributario proclamado en el artículo 31 de la Constitución, que impone la contribución de “todos” al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica.

### **Vacíos en el control de pequeñas y medianas empresas**

Tras las dos categorías anteriores de grandes empresas se encuentran otras 57.700 empresas que facturan desde 1,8 hasta 6 millones de euros cuyas actuaciones no han podido ser prácticamente comprobadas por la Inspección desde el año 1992 hasta 2009, debido a la escasez de profesionales en esta área (los Inspectores detentaban estas competencias). La reciente elevación –a partir de 31 de diciembre de 2008- del umbral cuantitativo para asignar a un reducido número de Técnicos actuaciones de comprobación sobre dichas empresas trata de dar una solución formal al problema denunciado largamente, pero omite dar operatividad y eficiencia a la Organización al dejar sin resolver el cuello de botella que supone para los Técnicos de Hacienda seguir “tutelados” en sus tareas de investigación. Pese a sus más de 20 años de media de experiencia profesional, se impone a los Técnicos una supervisión que provoca que una comprobación tenga que ser revisada hasta por cinco funcionarios distintos antes de dictarse el acto administrativo en que se recoja la liquidación correspondiente, con la consecuente burocratización y ralentización de todas las actuaciones.

Junto al área de Inspección, en el área de Gestión Tributaria se crearon las Unidades de Verificación y Control para realizar el control masivo sobre el IRPF e IVA de pequeños y medianos empresarios y profesionales personas físicas así como PYMES, mediante las ya mencionadas “comprobaciones limitadas”. Estas unidades fueron vaciadas de funcionarios en el ejercicio 2007 a raíz de la modificación de la RPT de la AEAT, no obstante, no se ha emitido por parte de la dirección ninguna instrucción a los funcionarios que estuvieron adscritos a ellas por lo que siguen ejerciendo unas competencias legales que en principio ya no les corresponden. Así, hoy por hoy, no existen en el área de Gestión Tributaria, unidades con competencia legal para realizar el control masivo de IVA e IRPF de empresarios y profesionales personas físicas así como de PYMES.

---

<sup>9</sup> Enunciada por el economista italiano Vilfredo Pareto que describió la distribución desigual de la riqueza mediante una fórmula matemática, observando que el 20% de las personas poseían el 80% de la riqueza. De ello deduce la AEAT que controlando al 20% de contribuyentes se obtiene el 70% de la recaudación y no es necesario ir más lejos.

### **Discriminación en la tributación de asalariados y empresarios y profesionales.**

Un importante colectivo de 3.226.000 empresarios y profesionales<sup>10</sup> declaran los rendimientos de sus actividades económicas en el IRPF mediante los sistemas de estimación directa (1.507.000) – y por el sistema de módulos (2.107.000 incluidas las actividades agrícolas y ganaderas). El colectivo de 1.507.000 empresarios y profesionales en estimación directa declaraban en 2.007 una media de 13.311 euros, inferior en 4.875 euros a la media de 18.400 € de los asalariados, teniendo, además, en cuenta que en 2007 se aplicó la reforma fiscal de 2006 que elevó las reducciones de las rentas del trabajo para descargar su excesiva aportación al IRPF. Por su parte, los 1.740.000 empresarios en módulos declaran de media 11.567 euros, 6.833 menos que la media de asalariados. No resulta creíble que estos empresarios ganen menos que sus propios asalariados y que profesionales como médicos, arquitectos y abogados declaren retribuciones tan bajas, discordante con la realidad socioeconómica que existe en nuestro país.

Esto revela dos graves problemas: por una parte, la incapacidad de la Administración para controlar los ingresos y gastos reales de aquellos empresarios y profesionales que declaran sus rendimientos en estimación directa y, por otra, la anormalidad del mantenimiento del sistema de estimación objetiva, popularmente conocido como “módulos”, que nació en 1.992 para conseguir que determinados colectivos hicieran declaración de mínimos al fisco, ante la imposibilidad de controlar sus rendimientos reales. Lo que en un momento fue una solución práctica de carácter eventual, por la escasez de medios del fisco, casi 20 años después la pasividad de la AEAT ha permitido que se consolide un sistema injusto y discriminatorio para nuestra sociedad entre los sujetos a una nómina y estos sistemas.

La creación, en el área de Gestión Tributaria, de las Unidades de Verificación y Control constituyó un precario intento de control de los empresarios y profesionales en estimación directa. Aquejadas de serias limitaciones legales, en cuanto al alcance de las comprobaciones que estas unidades pueden realizar, la necesidad de la AEAT de justificar un control real de estos contribuyentes y la presión ejercida para conseguir determinados objetivos hace que se sobrepasen con frecuencia los límites legales de actuación. La situación se ha complicado, aún más, debido al vaciamiento de funcionarios de estas unidades en el año 2007, a raíz de la modificación de la RPT de la AEAT y del cambio de adscripción de los funcionarios destinados en ellas, por lo que estas unidades pueden darse por desaparecidas. En la actualidad no existen en la AEAT funcionarios legalmente adscritos a las unidades encargadas del control masivo de empresarios y profesionales en estimación directa.

Por otra parte, cada vez resulta más difícil encontrar una justificación coherente al mantenimiento del sistema de estimación objetiva (módulos). Un sistema que propugna por determinar el rendimiento en base a unos elementos objetivos y no tiene en cuenta los ingresos y gastos reales en una actividad es impropio de una economía del primer mundo e implica un reconocimiento implícito por parte de la Administración de no poder, no saber o no querer aplicar el sistema tributario por igual a todos los contribuyentes. Así es el régimen

---

<sup>10</sup> Cifras de la AEAT del año 2007.

de estimación objetiva vigente en nuestro país, que resulta tremendamente injusto por varias razones:

-No es aplicable a todos los contribuyentes que ejercen la misma actividad, por tanto atenta contra la libre competencia, ya que los contribuyentes incluidos en dicho régimen tienen un margen superior para jugar con sus precios finales y suponen una invitación a cometer fraude por parte de los contribuyentes que no pueden acceder a dicho régimen con el fin de contrarrestar el diferencial de precios. A todo ello, se suma que muchos de los contribuyentes en módulos siguen declarando prácticamente lo mismo que cuando se inició el sistema en 1992, dado que los importes a pagar apenas han cambiado

-Si éste fuera un buen sistema no sería necesario modificarlo en función de la fluctuación de la situación económica. Además una rebaja de un 2,5 % ó un 5% de los rendimientos, como la que se acaba de aprobar, no deja de ser más que un parche. Un buen sistema es aquel en que cuando la economía va bien se declara un mayor rendimiento y cuando va mal se puedan declarar pérdidas, por tanto, ningún sistema es mejor que la estimación directa. Con ello se evitaría que, en la actual situación de crisis, muchos contribuyentes que declaran por módulos se estén dando de baja con el fin de evitar pagar impuestos por unos rendimientos inexistentes, debido a que su actividad económica se ha reducido de modo considerable y la morosidad ha aumentado.

-El sistema de módulos es terreno abonado para la emisión de facturas falsas, fraude que, por los indicios que observamos, puede estar aumentando de forma importante.

-Los bajos rendimientos declarados por estos colectivos son campo propicio para generar fraude social en la obtención de becas y ayudas públicas frente a los trabajadores por cuenta ajena, debido a que estos últimos no pueden ocultar sus ingresos reales.

Ante todo esto, podríamos preguntarnos sobre las verdaderas razones de que este sistema se mantenga. La contestación es simple: la recaudación por estimación objetiva supone una cantidad relativamente importante y existe el miedo a que los ingresos disminuyan si el sistema se elimina. La conclusión es clara, la AEAT está reconociendo su incapacidad para contener el fraude y mantener la recaudación al no haber elaborado para este tipo de contribuyentes mejores alternativas de control. Lo más sangrante es que se ha consolidado, a lo largo de los 18 años de aplicación de los módulos, un sistema "dual" de contribuyentes injusto y discriminatorio con los asalariados, con cargas impositivas y beneficios sociales muy diferentes, quebrando el principio de justicia y progresividad en el reparto de las cargas tributarias que prescribe el artículo 31 de la Constitución. Si se renuncia a que determinadas empresas y profesionales tributen según su capacidad económica las cargas fiscales seguirán siendo soportadas por los mismos hombros de siempre, los de los trabajadores.

### **Primeras conclusiones.**

Los métodos y estrategias de control superficial utilizados por la AEAT en las actividades empresariales no sólo no han producido buenos resultados en la lucha contra el fraude, como hemos visto, sino que han supuesto abandonar, en la práctica, el control sobre cientos de miles de menores empresas y profesionales, enviándoles un mensaje subliminal de falta de vigilancia que incita al fraude, más aún en las actuales circunstancias de debilidad económica.



Debido a estas importantes limitaciones, resulta casi una utopía que la AEAT pueda abordar hoy la investigación de las grandes tramas de fraude y los crecientes fenómenos de ingeniería fiscal, condenándonos a soportar titulares de prensa de escándalos fiscales cada poco tiempo, mientras el marketing oficial maquilla la realidad y oculta los resultados más negativos de la lucha contra el fraude en un intento de justificar su gestión. Esta actitud, a la defensiva y carente de autocrítica, de la AEAT entorpece, cada día más, la adopción de medidas efectivas para atajar el fraude y la economía sumergida.

### **III. LA INEFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LIMITA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA AEAT.**

#### **Breve descripción de la evolución organizativa de la AEAT.**

La AEAT contaba a final de 2008 con una plantilla de 27.951 empleados agrupados en cuatro colectivos de funcionarios y uno de personal laboral. El colectivo de 1.700 Inspectores de Hacienda, grupo A1, concentra en sus manos la práctica totalidad de competencias tributarias y aduaneras. Un 50% del colectivo se dedica de forma exclusiva a tareas directivas, lo que resta a muchos de estos funcionarios de la gestión directa. Muchas de sus funciones técnicas han sido realizadas en la práctica por 6.700 Técnicos y otros 129 funcionarios del subgrupo A2. Sin embargo, dichas competencias no están atribuidas legalmente ni son recogidas en las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) para una amplia mayoría (80%) de los Técnicos. La plantilla se completa con otros 692 funcionarios del subgrupo A1 y otros 971 funcionarios del subgrupo A2 (principalmente SVA<sup>11</sup> e Informáticos), 9.770 funcionarios del grupo C1, otros 5.905 del grupo C2 y 2.084 son personal laboral.

La actual estructura de la AEAT está formada por órganos Centrales y Territoriales. Los Servicios Centrales cuentan con una plantilla de 3.600 personas a final de 2008, aumentando un 40% respecto al año 1991, mientras que la plantilla global de la AEAT apenas ha crecido en un 8,9%, lo que detrae muchos efectivos de la gestión directa. La estructura territorial está formada por Delegaciones Especiales en las Comunidades Autónomas, Delegaciones en el nivel provincial y Administraciones en el ámbito local. La AEAT sigue un modelo tradicional por funciones, con los departamentos verticales de Gestión Tributaria, Inspección Financiera y Tributaria, Recaudación y Aduanas e Impuestos Especiales, a los que se suman otros departamentos y servicios transversales que no realizan funciones de gestión directa. Este modelo de organización por áreas funcionales da lugar a la existencia de compartimentos estancos y dificulta la comunicación y el flujo de información entre departamentos.

La dificultad de coordinación entre áreas funcionales ha sido reconocida desde el Plan de Modernización de la AEAT de 1998, que postulaba tímidamente un cambio organizativo que no llegó a producirse. En sucesivos Planes de Control tributario hasta el año 2005 y en el Plan de prevención del fraude de 2004, se pergeñaron, sin éxito, intentos de coordinación entre áreas funcionales que no se hicieron realidad y es una de las principales causas del fracaso en la lucha contra el fraude fiscal. A través del documento "Agencia Tributaria 2005", a la vista del fracaso, los directivos de la Agencia, optan por "regionalizar" el control tributario,

<sup>11</sup> Servicio de Vigilancia Aduanera.

concentrando en las cabeceras autonómicas la mayor parte de las competencias y vaciando los niveles provincial y local, como solución idónea al problema, en una huida hacia adelante. La regionalización implicaba crear, tanto en los servicios centrales como territoriales, estructuras jerárquicas similares en cada una de las áreas funcionales.

El proceso de “regionalización”, iniciado de facto en el año 2003, ha traído consigo una burocratización totalmente ineficaz. La multiplicación de cargos directivos dedicados, única y exclusivamente, a tareas de coordinación, produjo una merma en los efectivos dedicados a la lucha contra el fraude. De los 1.700 inspectores con que cuenta la Agencia, más de la mitad están ocupando puestos directivos o de coordinación, que van desde el Director General hasta Administradores, pasando por todos los Jefes de Departamento, Delegados Especiales, Jefes Regionales y Provinciales de Gestión, Recaudación e Informática, Tribunales Económico-Administrativos, Delegados Provinciales, y sin contar la multitud de Asesores, Adjuntos y Coordinadores, que se incrementaron significativamente, fruto de las Resoluciones de competencias aprobadas en cada área funcional como consecuencia de la regionalización. Debido a ello, los efectivos realmente dedicados a las tareas de lucha contra el fraude han quedado reducidos, a unos 700 inspectores.

En la práctica el proceso de regionalización fue particularmente útil para la revisión de retribuciones y reparto de productividades, que incrementaron de forma importante el salario de muchos directivos, pese a que los perceptores de estos sueldos millonarios han pasado a convertirse en figuras casi irrelevantes en el proceso de dirección e impulso de las actuaciones de la Agencia Tributaria.

El último acto del proceso es la Resolución de 21 de marzo de 2006 de Reorganización de Administraciones cuyo fundamento es abandonar el ámbito local para concentrar los funcionarios y las tareas en las Delegaciones cabecera, autonómicas y provinciales, con la argumentación de mejorar las economías de escala, favorecidas por el acercamiento virtual del contribuyente, con base en las nuevas tecnologías y la mejora de las comunicaciones viarias que facilitan los desplazamientos. De 203 Administraciones, se mantenían con suficiente capacidad de gestión solamente 99 y el resto se quedaban con funciones muy limitadas. La AEAT decide concentrar un mayor número de empleados en las ciudades más grandes, en la creencia de que así será más eficaz. Esto ha supuesto, en realidad, una presión fiscal indirecta a muchos contribuyentes –hasta 9 millones de ellos han podido quedar afectados-, obligándoles a asumir el coste de los desplazamientos, entretanto bastantes Administraciones y sus plantillas se quedaban con competencias menores y un buen número de empleados debían cambiar de centro de trabajo.

Hemos asistido, en los últimos años, a un proceso de burocratización que parece imparable. Sin embargo tanto Inspectores como Técnicos han denunciado esta burocratización por el abuso de jerarquías y puestos de coordinación que ha detraído muchos recursos en la lucha directa contra el fraude. No obstante, el proceso ha servido para mejorar las retribuciones de buen número de Inspectores que accedieron a estos puestos de nueva creación.

Por diferencia con la AEAT española otros países que disponen de un organismo público similar tienen una estructura más horizontal. No tienen tantos cuerpos ni grupos de empleados y están dotados de un organigrama más sencillo, en el que se han reducido las estructuras intermedias entre los órganos de dirección y las unidades operativas encargadas

de los contribuyentes, haciendo una gestión integral de los contribuyentes, sin división por funciones y buscando una mayor proximidad al ciudadano en la prestación de servicios. Mantienen con ellos una relación directa, estando en permanente contacto con los órganos de dirección. Estas fórmulas organizativas, procedentes de la empresa privada, pretenden acercar la Administración al ciudadano. Esta circunstancia no se da en la Agencia Tributaria española donde coexisten la línea funcional y la línea jerárquica que permite la multiplicación de cargos directivos e intermedios que no aportan un valor añadido, muy al contrario, estarían favoreciendo la ineficiencia, contribuyendo a complicar los costes de tramitación y reduciendo el alcance de la gestión.

La organización de estas administraciones en varios países como Suecia y Holanda, se orienta a unidades especializadas en la gestión de los diferentes tipos de contribuyentes, o bien estratificada por impuestos, diseñando servicios específicos en función de la importancia relativa de cada uno de ellos, grandes contribuyentes, pequeñas y medianas empresas, personas físicas, etc., en el convencimiento de que un mejor conocimiento y proximidad con los mismos permite un mayor control y favorece el cumplimiento voluntario. También han optado por disponer de unidades especializadas para la gestión de las grandes empresas, a las que se presta especial atención, no sólo porque buena parte de los ingresos tributarios de un país proceden de este tipo de contribuyentes, sino también por la información que facilitan en relación con terceros. La AEAT ha adoptado este sistema desde 2005 creando las Unidades de Gestión de Grandes Empresas pero, como hemos visto anteriormente, su efectividad queda bastante condicionada por la ineficiente distribución de competencias.

**La acumulación de competencias en un reducido número de funcionarios limita gravemente la capacidad del sistema de trabajo.**

La acumulación de la mayor parte de competencias técnicas y directivas en tan escasos funcionarios (Inspectores) y la progresiva detracción de funciones a los Técnicos genera la imposibilidad material de llevar a cabo la gestión legalmente encomendada. Este cuello de botella se ha resuelto habitualmente por la asunción de muchas de esas competencias por los Cuerpos Técnicos, pese a haberlo hecho sin reconocimiento legal, retributivo y emocional. Mediante mecanismos como la firma, manuscrita o digital, miles de actuaciones administrativas aparecen suscritas por superiores jerárquicos que no conocen los expedientes ni han intervenido materialmente en ningún trámite, lo que puede estar implicando una sistemática convalidación legal de actos administrativos anulables sin que los contribuyentes tengan conocimiento de ello. El problema que plantea esta forma de actuar es la posible ilegalidad de miles de actos administrativos que son realizados por personal sin competencia legal y pueden ser anulados por esta causa.

Una cuestión similar acontece en la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) en el control de las subvenciones y ayudas públicas. Se incurre en gastos extraordinarios para externalizar parte de los servicios de intervención y auditoría, cuando se dispone de Técnicos, que pueden y lo han demostrado, llevarlos perfectamente a cabo.

Todas estas disfunciones han sido reconocidas en el clarificador Informe del Tribunal de Cuentas de Agosto de 2007 referido a la Fiscalización de actuaciones de la AEAT de 2004, que pone claramente de manifiesto *“la escasez de medios personales y la desigual carga de*

trabajo, la presencia casi inexistente en las oficinas analizadas de funcionarios del Grupo A - Inspectores- y la minoritaria presencia del Grupo B -Cuerpo Técnico-<sup>12</sup> al cual se reservan “las actuaciones de mayor complejidad y especial dificultad”. Asimismo, el Tribunal de Cuentas reconoce que “la práctica totalidad de competencias atribuidas a los órganos de gestión tributaria, pueden ser llevadas a cabo indistintamente por cualquiera de los funcionarios de dichos órganos, no estando especificadas con detalle las funciones de cada puesto en las Relaciones de Puestos de Trabajo”.

Este clase de sistemas de trabajo, basados en la concentración en muy pocas personas de todas las competencias, son propios de organizaciones ordenancistas, rígidamente jerarquizadas y responde a la necesidad de control y poder que ejercen determinados cuerpos funcionariales, cuyo trasfondo real es el mantenimiento de posiciones económicas y sociales privilegiadas. Para ello precisan blindar la exclusividad de sus territorios competenciales ante quienes a sus ojos puedan suponer un peligro, cercenando el natural y deseable desarrollo profesional de aquellos subordinados o colaboradores de los que se sirven para sus fines. Conciben la administración pública como un espacio patrimonial propio que administrar en su favor, ocultando cualquier crítica o cuestionamiento externo que pueda comprometer o amenazar sus intereses, algo que siempre consiguen desactivar mediante las poderosas redes internas de control establecidas<sup>13</sup>. Se las arreglarán para que aquellos que cuestionen el sistema sean descalificados o demonizados.

Los Inspectores se quejan ahora, con cierta incongruencia, de la presión que reciben para elevar los objetivos de descubrimiento de deuda, pero han coadyuvado con su postura, de igual modo que los Interventores, a que se mantuviera esta excesiva concentración de competencias, de la que, por cierto, se han beneficiado al mejorar sustancialmente sus salarios y productividad.

Se suele olvidar, con cierta facilidad, que los funcionarios nos debemos al servicio público en defensa del interés general en lugar de servirnos de lo público. Sin embargo, como vamos a analizar a continuación, esta forma de actuar no es inocua, ya que produce muchos efectos indeseados y perjudiciales, tanto en la eficiencia y el logro de objetivos de la organización como en el normal desempeño del trabajo y el clima laboral.

### **El progresivo vaciamiento e indefinición de competencias de los Técnicos limita la capacidad de gestión de la AEAT y cuestiona la legalidad de los actos administrativos.**

En correspondencia con la excesiva concentración de competencias en un limitado número de funcionarios, Inspectores (o Interventores) analizada en el punto anterior, existe un colectivo numeroso de 6.700 Técnicos, que son objeto del fenómeno contrario: el progresivo vaciamiento e indefinición de funciones

Esta falta de autonomía funcional implica que una gran mayoría de Técnicos con suficiente formación, mérito, capacidad y experiencia no puedan alcanzar un mayor desarrollo del desempeño del trabajo por los corsés competenciales impuestos y por no recibir el reconocimiento de la labor realmente desempeñada. Esto produce en los Técnicos

<sup>12</sup> Las referencias al grupo A y B deben entenderse hechas ahora al subgrupo A1 y A2.

<sup>13</sup> El estado de la innovación en un país está en relación proporcional inversa con la densidad relativa de mediocres instalados en sus instituciones, organizaciones y empresas (Roberto Carballo).

insatisfacción y frustración profesional, que se traduce en pérdida de autoestima y en desinterés y pérdida de implicación hacia una organización que le exigió, al reclutarle, una formación universitaria y un gran esfuerzo de preparación, pero que, en la práctica, no valora su trabajo real ni aprovecha buena parte de su capacidad potencial.

La ineficiente distribución de competencias, la indefinición de funciones y la ausencia de un desarrollo profesional visible, son responsables de que un porcentaje significativo de los 8.000 Técnicos que prestan sus servicios en la AEAT y el Ministerio de Economía y Hacienda no puedan desarrollar toda la capacidad de trabajo que la administración necesita imperiosamente. A ello se suma que la AEAT dispone de una plantilla muy corta que ha crecido un exiguo 5,8 % desde el año 1992 en que fue creada hasta 2007, entretanto el PIB ha crecido un 170% y las cargas de trabajo se han incrementado un 123%<sup>14</sup>, con un espectacular incremento del censo de asalariados, empresas y profesionales que es preciso controlar.

El ratio actual de población/empleados en la AEAT es de 1.680 contribuyentes por empleado, más del doble que el de países como Alemania (690), Países Bajos (627) Francia (790), Reino Unido (810) y la media de los países de la OCDE (667), lo que implica, al menos, el doble de carga de trabajo. Lo mismo puede predicarse de la IGAE, donde resulta obvio que un número tan reducido de Interventores (no llegan a 300) no pueden desarrollar las competencias asignadas (tareas de fiscalización previa en Ministerios y sus Organismos dependientes -16 Ministerios y 72 Organismos-; asistencia a mesas de contratación; recepción de inversiones de obras; realización de más de 2.000 auditorías y controles financieros (en torno a 200 y 1.800 respectivamente); controles sobre subvenciones nacionales (cerca de 250) y comunitarias (1.400 en 2005); gestión de la contabilidad de los Ministerios; gestión, dirección y planificación de la Contabilidad Pública; elaboración de la Cuenta General del Estado; elaboración de la Contabilidad Nacional; emisión de diferentes tipos de informes al Gobierno y al Congreso de los Diputados...). La mayor parte de los interventores Territoriales asumen, además, la responsabilidad de la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente. Ya se comprende que tan pocas manos no pueden realizar tanto trabajo. La realidad es que los 1000 Técnicos de auditoría y contabilidad son quienes ejercen, de hecho, la mayor parte de estas funciones, aunque no se les reconoce, frente a lo que sucedía aproximadamente hace 10 años, en que gran parte de los Técnicos asumían y firmaban las auditorías, firmaban actuaciones de fiscalización, asistían “oficialmente” a mesas de contratación, firmaban los controles sobre subvenciones, etc.

Debido a estas disfunciones, en la AEAT y la IGAE, se desaprovechan recursos que permitirían desarrollar una mayor capacidad de gestión. Poder utilizar toda la capacidad potencial de la plantilla actual de Técnicos es, en las actuales circunstancias, un ejercicio obligado de responsabilidad de la Administración financiera del Estado, para garantizar la efectividad futura del sistema financiero y tributario y un mayor alcance en la gestión de los tributos, y en el control del gasto y de las subvenciones y ayudas públicas.

Resulta imprescindible, como primera medida, racionalizar los recursos humanos ya existentes en la organización para extraer de ellos todo el potencial posible de desempeño del trabajo, antes que recurrir al discurso fácil de demandar más medios cuando se urgen soluciones contra los malos resultados.

---

<sup>14</sup> Datos aportados por el Director de la AEAT en comparecencia en las Cortes en el año 2005.

En este sentido, apostamos por dotar a los puestos de trabajo de los Técnicos de un perfil de competencias amplio y bien definido legalmente, que alcance ciertos niveles de autonomía, para incrementar sustancialmente, en el corto plazo, la capacidad de gestión que el Ministerio de Economía y Hacienda necesita en la AEAT y la IGAE. Estas medidas, junto al reconocimiento del trabajo efectivamente desarrollado, tendrían la virtud de reparar en parte el daño causado, animando a los Técnicos a seguir dando lo mejor de sí mismos en una organización que precisa, ahora más que nunca, de su contribución plena.

Se trata de optimizar la capacidad de trabajo existente, limitando los fenómenos que frenan y dispersan su capacidad potencial. Por ello, también resulta oportuno que el Ministerio y la AEAT recuerden a todos sus funcionarios, el cumplimiento de las estrictas condiciones de dedicación absoluta a que están obligados por Ley, en especial a los de los Cuerpos Superiores, que deben ser referentes como ejemplo, vigilando estrechamente el cumplimiento del sistema legal de incompatibilidades.

Por último, nos hubiera gustado introducir en este punto una referencia a la situación laboral y las circunstancias cotidianas en las que desempeñan su trabajo los Técnicos, pero hemos optado por no desviarnos del objetivo técnico y descriptivo de este informe, pese a que existen situaciones laborales que nos afectan profundamente. Por ello, en la parte final del documento, describiremos brevemente algunas de ellas por su relación evidente con una de las propuestas.

### **Política retributiva desproporcionada e injusta entre los colectivos de empleados.**

Cualquier organización que pretenda conseguir elevados estándares de calidad en su actividad debe tratar de que sus empleados se identifiquen con su misión y objetivos de forma adecuada. Una retribución económica justa y proporcionada al nivel de exigencia es una medida del reconocimiento del trabajo desempeñado, aunque existen otras fórmulas no materiales para conseguirlo, como un desarrollo motivante de la carrera profesional. La existencia de profundas diferencias retributivas en el Ministerio de Economía y Hacienda y la AEAT constituye un factor desestabilizador y de desmotivación para muchos empleados. Que pueda haber diferencias retributivas resulta entendible por diferencias de cualificación profesional que implican la asunción de distintas responsabilidades, pero cuando, en lugar de escalones graduales se forjan diferencias abismales, se siembra injusticia, y desafección por el trabajo.

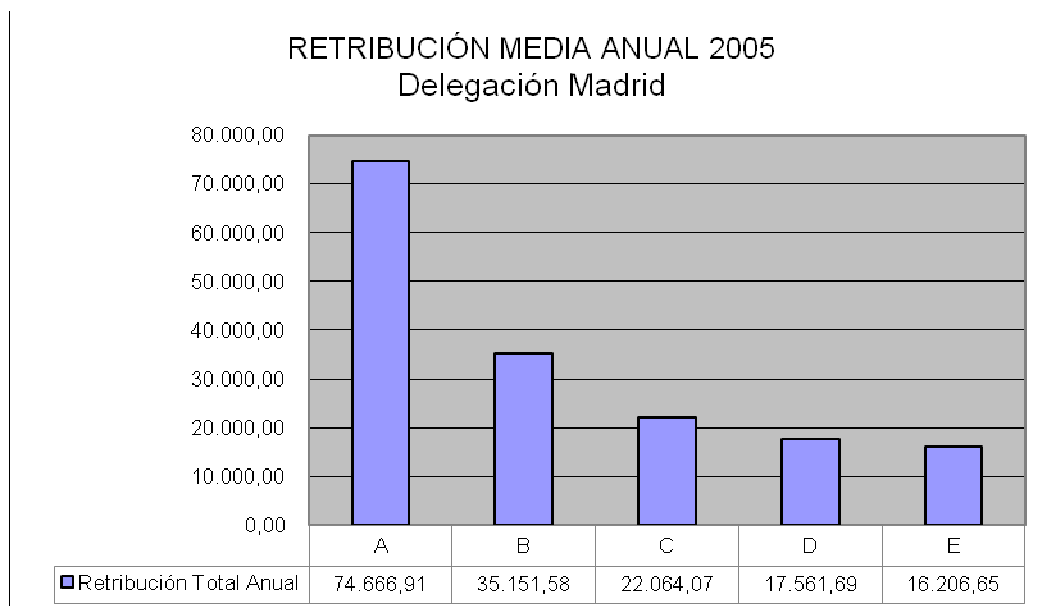
Una de las razones de fondo para mantener una distribución de competencias y una organización del trabajo que desaprovecha tantos recursos reside en el interés por concentrar la práctica totalidad de funciones y responsabilidades en los reducidos cuerpos de Inspectores e Interventores. Esto supone para esos funcionarios el mantenimiento de un especial estatus económico, derivado de la escasa oferta de estos puestos de trabajo. Asimismo, las últimas reorganizaciones de la estructura de la AEAT (regionalización) y de la IGAE se han aprovechado para mejorar sus retribuciones. De este modo, se han consolidado, a lo largo del tiempo, diferencias retributivas con el resto de grupos de empleados que rozan el escándalo. En otras palabras, los mejores sueldos e incentivos se reparten entre unos pocos, de igual modo que acaparan la mayor parte de las funciones, aunque ello suponga obtener

malos resultados a costa de sacrificar la eficiencia y la funcionalidad de la organización del trabajo.

La negociación de las condiciones retributivas de estos cuerpos superiores se realiza, de hecho, exclusivamente con sus representantes, pese a que no cuentan con la consideración de sindicato mayoritario, y siempre fuera de la mesa sectorial donde están presentes las organizaciones sindicales más representativas.

Una muestra representativa de la importante desproporción retributiva que se ha ido gestando con los años, en la AEAT, es la Delegación de Madrid, que cuenta con una plantilla próxima a los 3.000 empleados. Un estudio del año 2005, con datos reales, sobre retribuciones y productividad mostraba importantes diferencias entre los colectivos de empleados, sin precedentes con otros ámbitos de la administración pública.

En 2005, hace ya 5 años, la retribución total media de los Inspectores<sup>15</sup>, resultado de la suma de retribuciones básicas más productividad, alcanzaba una media de 75.000 euros, aunque 15 de sus directivos llegaron a percibir entre 90.000 y 120.000 euros. Dicha media representa más del doble del salario (212%) del colectivo que se encuentra tan solo un escalón por debajo. Esta retribución total se descompone en dos partes: 1ª) una retribución salarial básica media de 61.000 euros, que dobla la del escalón siguiente, los Cuerpos Técnicos; 2ª) una productividad media de 14.000 euros anuales, superior en tres veces (307%) a la de los Técnicos. El siguiente cuadro refleja las proporciones entre las retribuciones totales de los colectivos de empleados de la Delegación.

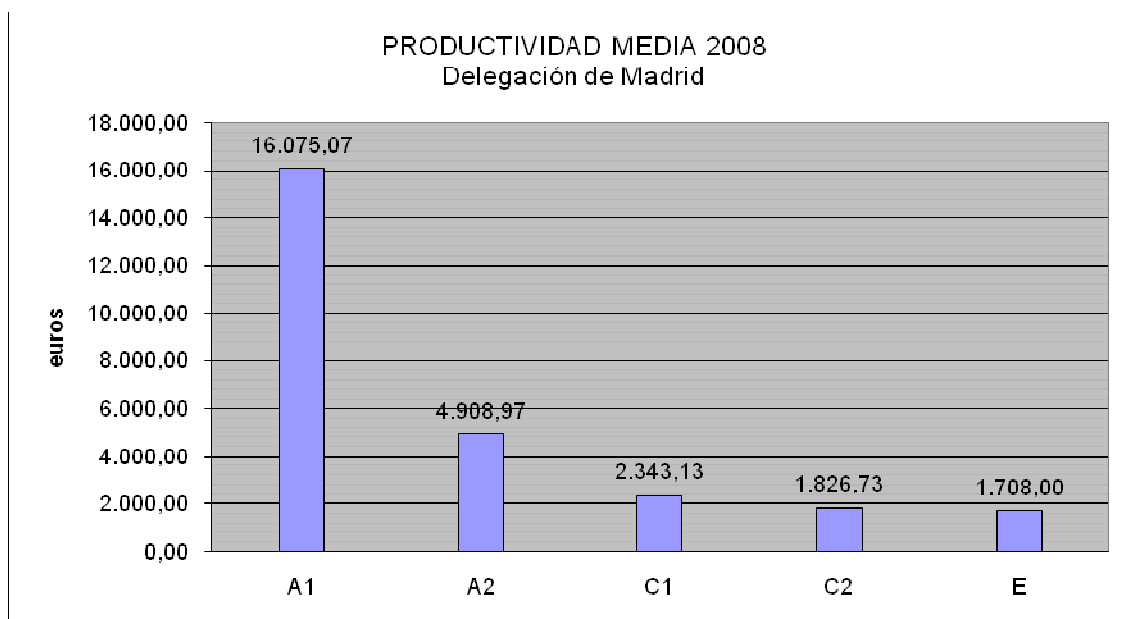


En el año 2008 se ahondan estas diferencias. La productividad media de los Inspectores se incrementa un 14% respecto a 2005, desde 14.070 hasta 16.075 euros, lo que representa

<sup>15</sup> Este apartado engloba todo el personal del subgrupo A1 en el que también existen funcionarios que no pertenecen a la Inspección.

3,3 veces la percibida por los Técnicos y entre 7 y 9 veces la de los grupos C1 y C2, según el detalle del siguiente cuadro.

La desproporción en el reparto de productividad es evidente y muy superior a la que existe entre el resto de retribuciones. Los Inspectores representan tan solo un 8% de la plantilla de la AEAT y se reparten una tercera parte de la bolsa global.



Por otra parte, los complementos específicos medios de los Inspectores son más de tres veces superiores que los de los Técnicos. Una buena parte de estos complementos específicos se han actualizado en el año 2008 y se sitúan entre 27.000 y 40.000 euros, con una media superior a 32.000 euros. Estas diferencias se producen, asimismo, tanto en la IGAE, como en otros Centros del Ministerio de Economía y Hacienda.

Los Presupuestos de la AEAT han mantenido para 2010 la misma dotación para productividad que en 2009, que alcanza los 85,3 millones de euros. Sin embargo se está trasladando el mensaje a los empleados de la AEAT de que los repartos por productividad van a ser menores este año, lo que nos permite suponer, en coherencia con los hechos analizados, que el colectivo de Inspectores no será quien salga más perjudicado en este reparto.

En lo que a los Técnicos respecta, resulta especialmente desmotivador este reparto del complemento de productividad, dada la sobrecarga de trabajo y asunción de facto por los mismos de tareas que legalmente tienen atribuidas sus superiores, tal y como se ha señalado en párrafos anteriores.

Resulta poco edificante que las organizaciones públicas encargadas de combatir el fraude y controlar el gasto público representen, en sí mismas, un paradigma de las profundas e injustas diferencias salariales existentes en nuestro país, en el que desde hace tiempo se aboga por reducir las diferencias sociales y mejorar la renta media de los ciudadanos. Esta



política retributiva no parece la fórmula más equilibrada para generar motivación y fomentar la integración entre sus empleados y su identificación con los fines de la organización.

La profunda e injusta desproporción en la valoración del trabajo que se acaba de mostrar es una fuente de desequilibrio para el funcionamiento interno de estas organizaciones. La AEAT y la IGAE deben de tratar con mayor equidad y ecuanimidad a sus empleados con el fin de obtener la mayor cohesión e implicación para cumplir con eficacia sus objetivos. Sin embargo, su imagen actual muestra graves problemas, tanto en la consecución de los fines para los que fueron creadas como en la política de recursos humanos y el clima laboral. Parecen, más bien, organizaciones hechas a la medida de las necesidades de sus altos funcionarios y no a la medida de todos, percepción muy interiorizada en el resto de trabajadores.

Junto a estas debilidades, la AEAT y la IGAE dentro de Ministerio de Hacienda disponen de algunas fortalezas, como la capacitación técnica de sus empleados, aunque muy poco aprovechada, y las posibilidades de explotación que le brindan sus amplias bases de datos y la potente inversión en nuevas tecnologías.

Pero necesitan reencontrarse con su finalidad primigenia de gestionar con eficacia el sistema financiero y tributario para garantizar los recursos económicos que precisa el Estado. Ello implica recabar la complicidad de toda la organización y reinventar un proyecto ilusionante, construido desde un nuevo equilibrio de relaciones laborales basado en la ecuanimidad, el trato equitativo y el respeto a la dignidad y derechos de todos sus trabajadores. Para lograrlo, son necesarias varias condiciones básicas: dotarse de una dirección independiente que ejerza un liderazgo ecuánime e integrador de todos sus empleados, dar un giro de 180 grados la política actual de recursos humanos que precisa de una dirección profesional, independiente y potenciadora de las relaciones humanas, que promueva un marco sincero de diálogo, negociación y respeto sindical, una valoración equitativa del trabajo y un impulso al desarrollo profesional, la erradicación de actitudes impositivas y prácticas represivas y sancionadoras, propias de épocas pretéritas, un clima laboral libre de riesgos para la seguridad y salud y la promoción de directivos con habilidades en gestión y organización de personas. Asignar la dirección de los equipos de trabajo a funcionarios expertos en fiscalidad no asegura la pericia en la dirección y organización de los recursos humanos

### **C. LA CONFIRMACIÓN POR EL ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE UN ELEVADO NIVEL DE FRAUDE FISCAL. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL FRAUDE EN ESPAÑA.**

Hasta ahora hemos analizado los resultados de la lucha contra el fraude y la evolución de ingresos tributarios en relación los poco eficientes métodos de gestión de la AEAT, las disfunciones en las formulas organizativas adoptadas y la manifiestamente mejorable política de recursos humanos. En este apartado haremos el análisis del fraude desde las percepciones de los ciudadanos. Las respuestas de los españoles nos revelarán la realidad que se percibe desde el exterior, que, como veremos, tiene profundas coincidencias con los resultados internos. Podremos verificar como, a través de estas percepciones, se cumple el aforismo: “lo que se ve en el exterior es lo que hay en el interior”.

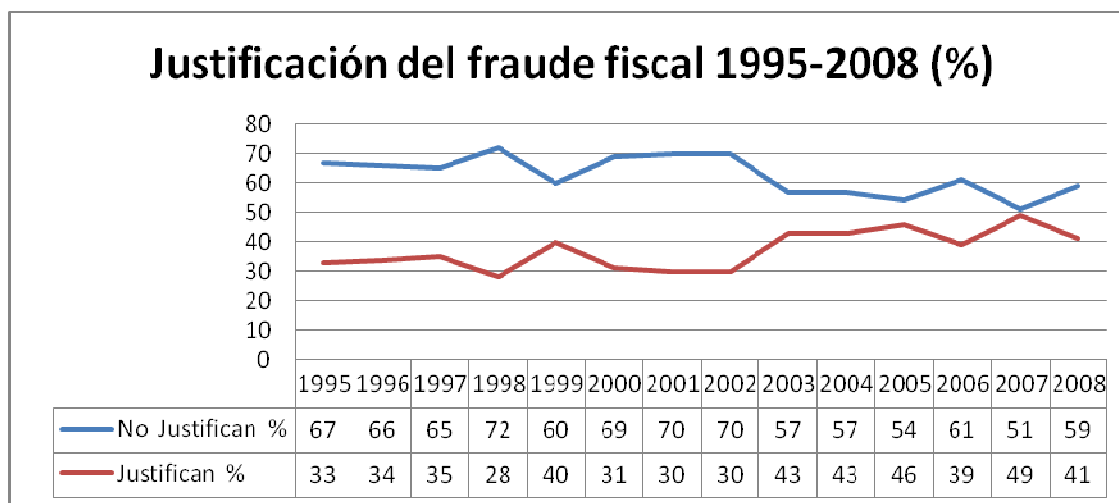
Las principales conclusiones del estudio “Opiniones y actitudes de los Españoles”, realizado en 2006 y 2007 y 2008 por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), organismo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, nos permitirán entender mejor la dimensión del fraude, donde se encuentran las principales bolsas y cuáles son sus causas principales. Dichos estudios se encuentran plenamente accesibles en la página web del Instituto: [www.ief.es](http://www.ief.es)

### **Aumenta el fraude fiscal. Los ciudadanos españoles justifican el fraude.**

**Un 67% de los ciudadanos opinan en 2008 que el fraude fiscal ha aumentado.** Este porcentaje es el pico más alto de la serie desde el año 1995.

**Un 59% de los ciudadanos opina que el cumplimiento de obligaciones fiscales ha mejorado y un 41% que no lo ha hecho.** Este porcentaje se mantiene a lo largo de los años, con ligeras oscilaciones, por encima del 50%, pero esta percepción ha ido de más a menos, desde el 70% en 1995, año de inicio de la serie, hasta el 59% actual.

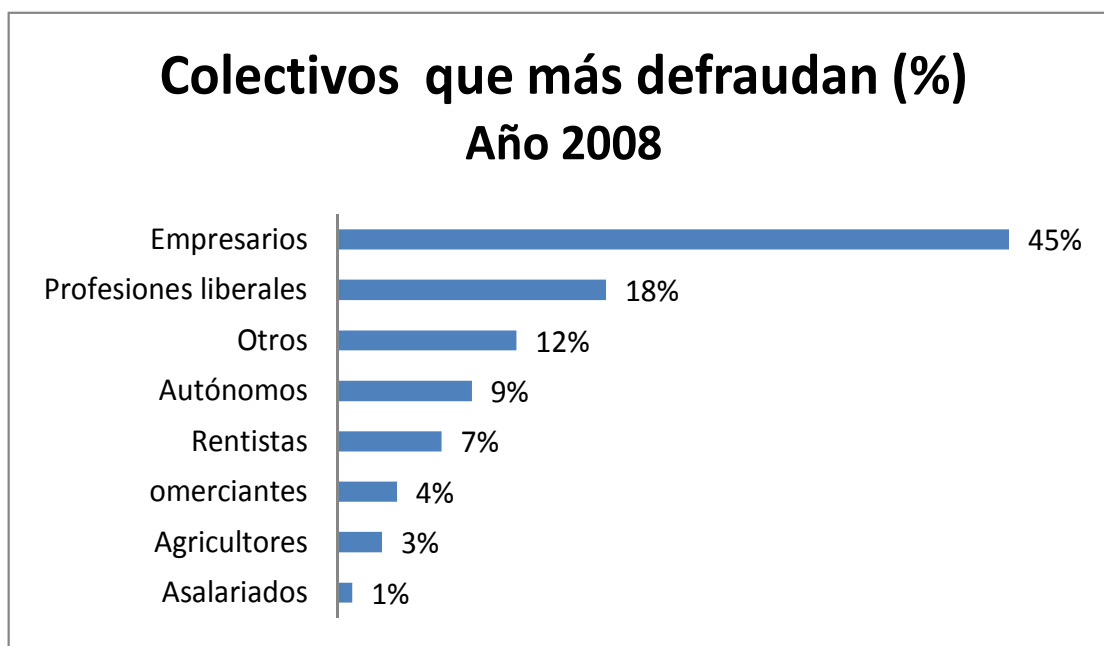
Resulta aún más preocupante que **un 41% de los ciudadanos españoles, justifiquen el fraude fiscal en 2008**, fenómeno que viene creciendo desde el año 1995, año en el que tan sólo lo justificaba un 33%, lo cual pone en cuarentena la eficacia de la AEAT. En el siguiente cuadro se aprecia esta evolución.



Es interesante observar como las opiniones sobre el incremento del fraude, el grado de cumplimiento de obligaciones y la justificación del fraude por los ciudadanos guardan una gran correlación con las cuestiones analizadas en los apartados anteriores: el deficiente control fiscal de los contribuyentes, los pobres resultados contra el fraude y el descenso de ingresos tributarios, y son coherentes con el muy probable aumento de la economía sumergida.

### Los colectivos que defraudan habitualmente a Hacienda.

Los ciudadanos opinan que los colectivos que más defraudan son los empresarios (45%), seguidos por los profesionales (18%) y autónomos (9%). Sin embargo el conjunto de empresarios preguntado hace autocrítica confirmando que en el 35% de los casos es su propio colectivo el que más defrauda. También hay que señalar el consenso de todos los colectivos preguntados al atribuir la mayor honestidad fiscal a los asalariados (1%) lo cual también está en coherencia con el análisis hecho anteriormente sobre las diferencias de tributación de estos con empresarios y profesionales.



### Las principales causas del fraude fiscal.

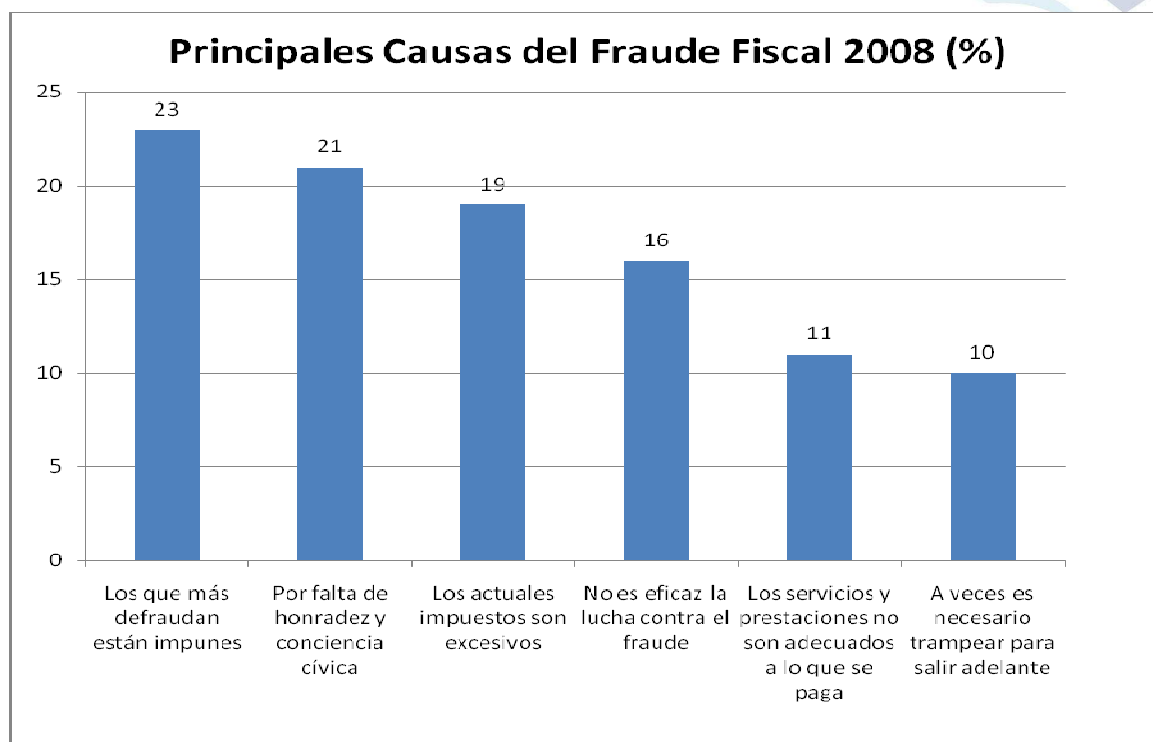
El estudio del IEF destaca las principales causas del fraude fiscal que se describen en el siguiente cuadro y las agrupa en cuatro bloques, por orden de importancia:

-**Causas de índole administrativa:** 39%; tradicionalmente consideradas como factor principal en la persistencia del fraude, experimentan un repunte en 2008 con el siguiente desglose: los que más defraudan están impunes (23%) y no es eficaz la lucha contra el fraude (16%).

-**Causas económicas:** 29%; se desglosan en presión fiscal excesiva (19%) y necesidad de trampear para salir adelante (10%).

- **Causas morales:** 21% por falta de honradez y de conciencia cívica y podríamos añadir, con reservas, a este tipo de causas "a veces es necesario la necesidad de trampear para salir adelante" que responden el 10% de ciudadanos y que también forma parte de las causas económicas, lo que elevaría el peso de estas causas hasta el 31%.

-**Inadecuación entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones:** 11%.



Del análisis de las causas de fraude podemos extraer algunas “claves” importantes sobre la conducta de los españoles en relación con los impuestos. Parece claro que las causas administrativas, como las morales tienen que ver, directa o indirectamente, con el funcionamiento de la Agencia Tributaria y las Administraciones Públicas, en el primer caso por la falta de eficacia en las actuaciones de control del fraude que permite la impunidad de los que más defraudan; en el segundo caso por el insuficiente control y educación fiscal que se proporciona a los ciudadanos. Una última cuestión relevante es la apreciación por los ciudadanos de una elevada presión fiscal sin relación directa con los servicios recibidos, lo que revela una insuficiente comunicación didáctica de las Administraciones Públicas sobre el adecuado uso y destino de los fondos públicos.

Los ciudadanos fueron interrogados por primera vez en 2008, sobre las medidas de ahorro que debería tomar el Gobierno en la actual situación de crisis económica. Según el IEF, las opiniones de los ciudadanos son bastante claras: existe aún margen de maniobra antes de pensar en subir los impuestos y reducir la oferta pública de servicios y prestaciones. Así se pronuncia un **83%** de los ciudadanos: ***“Una agresiva campaña contra el fraude fiscal permitiría allegar los recursos suficientes para mantener la calidad de los servicios y prestaciones sin modificar la presión fiscal actualmente existente”***.

La economía sumergida distorsiona la competencia perjudicando a las actividades económicas que cumplen con sus obligaciones legales frente a las cuales el defraudador juega con ventaja. Es conocida la estrecha relación que existe entre la tentación de defraudar y el riesgo de ser descubierto y sancionado. El incentivo para defraudar será que el beneficio esperado compense el posible riesgo económico futuro, lo que se ha definido como coste de oportunidad. Cuanto mayor sea el beneficio de defraudar, en términos económicos, mayor

será la motivación para correr el riesgo. Si el beneficio es grande y la percepción de quedar impune también lo es, la tentación de defraudar también será mayor.

Todo ello nos lleva a la perentoria y urgente necesidad de ejercer un mejor y mayor control sobre las rentas de “todos” los contribuyentes potenciales, conocidos y ocultos, no como hasta ahora, sobre una parte menor de contribuyentes y de forma superficial. Las soluciones deberán pasar por el diseño de una gestión tributaria más amplia, diversificada y especializada, mediante nuevos procedimientos de detección del fraude y programas enfocados a mejorar la educación cívico-fiscal de los contribuyentes. Resulta obvio que estos objetivos están en relación directamente proporcional con los medios y efectivos empleados por la AEAT pero, más aún, con el uso eficiente que se haga de los mismos, articulando un modelo organizativo con mayor alcance, ya que no es posible incrementar los medios de modo inmediato. Como hemos venido defendiendo en los anteriores apartados esto puede hacerse, en principio, sin incremento de personal, al menos mientras no lleve a cabo una organización más eficiente de los recursos disponibles que permita evaluar mejor las verdaderas necesidades futuras.

#### **D. CONCLUSIONES.**

El análisis por separado de las posibles causas del descenso de ingresos tributarios nos ha permitido ver distintas caras parciales del problema. Estas causas, que tienen mucho que ver con la actuación de la Agencia Tributaria, son los ineficaces sistemas de gestión empleados contra el fraude, la renuncia al control de muchos contribuyentes, especialmente del tejido empresarial, la deficiente organización y distribución del trabajo que limita gravemente la capacidad de gestión del ente público para cumplir con sus objetivos y la discriminatoria política de recursos humanos que ha funcionado como correa de transmisión de intereses dominantes. Este conjunto de causas confluyen, a modo de vectores, sumando sus fuerzas en una misma dirección y sentido para producir un resultado final. El efecto conjunto de estos factores revela a la AEAT actual como una organización con poca o nula capacidad de reacción ante la, cada vez mayor, complejidad y sofisticación de las prácticas fraudulentas.

El resultado final, no podía ser otro que un incremento progresivo del fraude fiscal y la economía sumergida, claramente manifestados a través del desplome de ingresos tributarios de los dos últimos años. Poco importa discutir si es mayor el fraude fiscal o lo es la economía sumergida, ambos son fenómenos permeables e interconectados. Una actividad que ayer tenía apariencia legal, hoy puede reconvertirse en una actividad opaca sin dificultad. Pensemos, por ejemplo, en actividades en módulos que se dan de baja para evitar declarar al fisco pero siguen ejerciendo su actividad de forma oculta. El aliciente de la economía sumergida es el logro de una mayor competencia, basada en el impago de los impuestos que gravan la actividad económica, ventajista y desleal con los cumplidores. Este aliciente será mayor cuanto menor sea el coste de oportunidad de ser descubierto, lo que tiene que mucho que ver con la percepción de la eficacia del control fiscal que tengan los actores económicos, percepción que, como hemos visto a lo largo de este documento, deja mucho que desear.

Todas las causas del desplome de ingresos confluyen en una conclusión central: La lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida es, en los momentos actuales una cuestión prioritaria y de máxima urgencia, si se quiere seguir avanzando por la senda de una economía

socialmente sostenible. La crisis económica ha incentivado el crecimiento de ambos fenómenos, pero lo más importante será conocer sus dimensiones, evaluando su tamaño real, las actividades económicas infectadas y las clases de contribuyentes que las ejercitan, para que, una vez conocidos sus componentes, proponer soluciones idóneas. Soluciones articuladas en un plan estratégico que es urgente poner en marcha, para detener un mayor arraigo de esta lacra en nuestra economía que haga cada día más difícil su involución.

La magnitud del fraude también es plenamente confirmada por los ciudadanos, que nos revelan claramente sus causas, los principales protagonistas y la existencia de una manifiestamente mejorable conciencia fiscal. La conciencia fiscal ciudadana es maleable y está en relación directa con dos factores: la calidad y proximidad del control que la Hacienda Pública ejerce sobre los contribuyentes y la educación y los valores cívicos recibidos. En el momento actual, la impunidad de los defraudadores y la ineficacia de la lucha contra el fraude aparecen a la cabeza de las causas principales del fraude en España y revelan el déficit de actuación de la Administración Tributaria. La terapia debe pasar necesariamente por romper este círculo vicioso, modificando sustancialmente los dos principales elementos que lo retroalimentan: la insuficiencia e ineficiencia de las actuaciones contra el fraude y la concienciación ciudadana en la contribución solidaria a las cargas públicas y el cumplimiento de deberes fiscales.

Pero todos estos cambios, internos y externos deberán comenzar con el impulso y la renovación de la “Responsabilidad Social de las Instituciones públicas” que luchan contra el fraude y en el control del gasto público, articulando ineludibles cambios organizativos y de gestión internos, que doten a los servicios públicos de mayor eficiencia y alcance social.

Queremos concluir este apartado, haciendo un voto de confianza en la sensibilidad y determinación de nuestra clase política para abordar los retos planteados con visión de futuro, recordando las palabras del filósofo alemán Schopenhauer: **“Toda la verdad pasa por tres etapas. Primero, es ridiculizada. Segundo, es violentamente rechazada. Tercero, es aceptada como evidente”**. Está en sus manos.

## **E. PROPUESTAS Y REFLEXIONES.**

Las propuestas que presentamos irán necesariamente en las dos direcciones básicas a las que hemos llegado en nuestro análisis y conclusiones previas: alcanzar la mayor eficiencia posible en la gestión de la Agencia Tributaria para reducir el fraude fiscal y la economía sumergida y mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, lo que pasa necesariamente por cambios en la organización y en los métodos de gestión.

Conseguir estos objetivos no será tarea fácil por las resistencias internas que nos podamos encontrar. Sin embargo, la financiación de las necesidades públicas de nuestro país no admiten retrasos y precisan de la firme decisión de nuestra clase política de abordar los cambios necesarios.

El cumplimiento de las obligaciones fiscales debe alcanzar a la generalidad de los potenciales contribuyentes y lograr que contribuyan de forma equitativa y justa. Nuestros representantes políticos, el Gobierno y los Gobiernos de las Administraciones territoriales están obligados a dar un salto cualitativo hacia adelante en materia fiscal. La grave crisis económica ha puesto en sus manos una oportunidad única para “convocar” a todos los

ciudadanos, a participar en la tarea de levantar la economía del país, en solidaridad con quienes más sufren sus efectos y para garantizar un futuro de progreso y bienestar para todos. La perentoria necesidad de salir adelante puede ser el revulsivo para llamar a todos los ciudadanos a cumplir con rigor sus obligaciones fiscales por simple compromiso cívico de justicia y solidaridad, advirtiendo que nadie puede quedarse al margen.

Esta convocatoria institucional no será la panacea que resuelva todos los problemas, pero puede significar el principio de un cambio de actitud de nuestra sociedad en materia fiscal, que deberá complementarse con un conjunto bien pensado y articulado de medidas concretas.

Para que esta convocatoria pueda dar frutos, la clase política debe de esforzarse en dar el mejor ejemplo. En primer lugar, alcanzando pactos y acuerdos para no defraudar la confianza que han depositado en ella los ciudadanos, poniendo por encima el interés general. En segundo lugar, utilizando en el futuro el discurso de los impuestos de forma menos electoralista y más consciente. Es muy importante trabajar por elevar la madurez fiscal de los ciudadanos, para que puedan adquirir plena conciencia de que los impuestos son inevitables y obligan a todos a contribuir de forma equitativa y solidaria en una sociedad que quiera recibir buenos servicios y protección social. A la vez, este es el único camino para conseguir mejores prestaciones sociales y repartir de forma más justa las cargas públicas. Nos lo muestran los países más avanzados de nuestro entorno que, pese a mantener una presión fiscal más elevada, disponen de mayor renta y de un avanzado sistema de protección social. También, nos lo recuerdan las recientes palabras de un ex diputado: *En democracia para que la actuación del Estado tenga legitimidad tiene que atender a tres principios: que todos paguen, que lo hagan en función de sus posibilidades y que demuestre que esos recursos se gastan bien*<sup>16</sup>.

La futura Ley de Economía Sostenible nos ofrece la oportunidad de dar este salto cualitativo hacia adelante. Los principios de responsabilidad social de las empresas deben de impregnar las Administraciones Públicas y a sus organismos dependientes, como la AEAT y la IGAE, con el objetivo de conseguir la excelencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos que alcancen a todos los posibles destinatarios: contribuyentes, trabajadores, agentes sociales, empresas y sociedad en general. La racionalización de los servicios públicos y sus estructuras son objetivos prioritarios en busca de una mayor eficiencia, pero deberán situar en el centro a las personas cuya dignidad y derechos se deben respetar siempre.

A continuación relacionamos una serie de medidas que estimamos necesarias. En primer lugar, citaremos aquellas medidas que ya han sido conocidas y debatidas por el Parlamento, algunas de ellas aprobadas y pendientes de desarrollo legal y, a continuación, todas aquellas que entendemos resultan positivas y realizables.

## **1. DESARROLLO URGENTE DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 4ª DE LA LEY 36/2006 DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL.**

Dicho desarrollo ha sido instado varias veces en el Parlamento y está plenamente vinculado con las medidas para mejorar los resultados de la lucha contra el fraude fiscal

---

<sup>16</sup> Palabras de Jordi Sevilla, ex diputado del Congreso, en el diario El Mundo (20/09/2009)

aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 28 de octubre de 2008, así como de las Resoluciones 4.9 y 19.1, apartado 5 de las aprobadas también por el Pleno en su sesión del día 19 de mayo de 2009, con motivo de la comunicación del Gobierno en el debate de política general en torno al estado de la Nación.

Transcribimos a continuación los textos aprobados por el Pleno:

**Moción consecuencia de Interpelación urgente al Gobierno, sobre las medidas para mejorar los resultados de la lucha contra el fraude fiscal y así lograr un reparto más equitativo de las cargas fiscales entre contribuyentes (Nº exp. 173/000030).**

*5. Continuar avanzando en materia de desarrollo de la carrera administrativa y promoción profesional, estructura de los puestos de trabajo y planes de formación, conforme a la línea establecida por la disposición adicional cuarta de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal a fin de aproximarse tanto en recursos materiales como humanos a la media de los países de la OCDE.*

**Resolución núm. 4**

**Lucha contra el fraude fiscal.**

*9. Continuar haciendo efectivas las medidas contempladas en la Moción para la mejora de los resultados de la lucha contra el fraude fiscal, aprobadas por el Pleno del Congreso el pasado 28 de octubre de 2008, y que se debían de desarrollar sobre:*

*a) La elaboración de un plan de prevención del fraude fiscal en España, en el marco de la metodología que determine la Comisión Europea, que contemple fórmulas de coordinación y colaboración efectiva entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Estado y las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas.*

*b) El desarrollo de manera efectiva y urgente de la disposición adicional cuarta de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, con un incremento significativo de recursos humanos y económicos.*

**Resolución núm. 19**

**Hacia un nuevo modelo productivo sostenible:**

*1. El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a promover un Proyecto de Ley para la economía sostenible, iniciativa que se basará en los siguientes principios:*

*Apartado 5.*

*— Asegurar la sostenibilidad financiera y fiscal a largo plazo, de forma que la política fiscal pueda volver a desempeñar su papel anticíclico, desarrollando una reforma fiscal que mejore la suficiencia y progresividad de nuestro sistema impositivo, y potenciando la lucha contra el fraude fiscal. En particular, el Gobierno dará cumplimiento a lo establecido en la Disposición adicional cuarta de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, tanto en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda como en el de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en especial a lo dispuesto en la letra b) de la citada Disposición.*



Como puede deducirse de las mociones y resoluciones aprobadas en los años 2008 y 2009, en todas ellas se insiste en el Desarrollo urgente de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 36/2006 de medidas para la prevención del fraude fiscal. La motivación de la moción y de ambas resoluciones se produce por causa de la “Lucha contra el fraude fiscal” (Resolución 4.9) y “Hacia un nuevo modelo productivo sostenible” (Resolución 19.1), ambos de rabiosa actualidad, que se incardinan dentro del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible que se tramita actualmente. El momento para el desarrollo, aún pendiente, de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 36/2006 no puede ser más oportuno, debido al deterioro de los ingresos tributarios y el vehículo más adecuado, la Ley de Economía Sostenible que en su Anteproyecto recoge en el Artículo 3, entre sus Principios esenciales, la Estabilidad de las finanzas públicas. Asimismo, la Ley de Economía Sostenible se refiere a la Racionalización de la Administración General del Estado y de sus empresas públicas dependientes, como al desarrollo de la Responsabilidad social de la empresas, algo que afecta a la AEAT y a la IGAE como parte importante de ese conjunto y por causa de su trascendental misión.

La letra b) de dicha disposición adicional 4ª se refiere a la **“Adecuación del contenido y características de los puestos de trabajo a las especiales condiciones de su desempeño, teniendo en cuenta, entre otros extremos, la complejidad y dificultad de las tareas asignadas, la preparación técnica exigida y la responsabilidad inherente a su ejercicio”**. Dicha Disposición Adicional fue introducida por el Legislador con el fin de desbloquear el largo conflicto en el que se encuentra inmerso el colectivo de Técnicos, originado por la oposición, tanto del Ministerio, como de la AEAT, al reconocimiento profesional de las funciones desempeñadas. Este incumplimiento legal supone un agravio más hacia los Técnicos, que hay que sumar al que se venía produciendo desde la publicación de la Ley 24/2001, por la que se crearon los actuales Cuerpos Técnicos del Ministerio de Hacienda, en cuyo artículo 49.3).2 se establecía el mandato de adecuar las retribuciones de los Técnicos a los cometidos y responsabilidades asumidas por los mismos dentro del ámbito de funciones que les atribuyera el marco normativo vigente; artículo que nunca fue desarrollado, a pesar de las múltiples peticiones efectuadas a ese respecto por este Sindicato

Esta indefinición histórica de funciones ha producido gran confusión en los roles de muchos funcionarios y no ha beneficiado, en modo alguno, a la seguridad jurídica de sus actuaciones y a la eficacia de la organización. La resistencia de las organizaciones de Inspectores e Interventores para que puedan ser reconocidas las funciones realmente desempeñadas por los Técnicos, basada en la supuesta amenaza que ello supone hacia sus intereses profesionales, está creando un conflicto difícil de superar que, en última instancia, afecta a la capacidad de gestión y resultados finales, tanto del Ministerio de Economía y Hacienda como de la AEAT.

Gestha considera que es perfectamente posible deslindar las competencias y funciones de ambos colectivos sin que exista confusión ni solapamiento, como así ocurre en el ámbito de las Comunidades Autónomas, lo que irá en favor de una mayor capacidad de gestión y eficiencia de la AEAT. De este modo, la AEAT podría expandir su ámbito de actuación contra el fraude y controlar un número mayor de contribuyentes.

El desarrollo de la Disposición Adicional 4ª debe contar con dos premisas principales y complementarias para ser efectiva. En primer lugar, la Creación de un Cuerpo Superior

Técnico del Ministerio de Economía y Hacienda, perteneciente al grupo subgrupo A1 y adscrito al Ministerio. En segundo lugar, es preciso definir las competencias de los Técnicos en las RPT en un sentido amplio y con ciertos niveles de autonomía funcional para ampliar el potencial gestor del Ministerio y de la AEAT y disponer de mayores medios en las actuaciones de servicio al contribuyente, comprobación e investigación tributaria, la lucha contra el fraude y la economía sumergida, y el control del gasto público.

La justificación de la creación del Cuerpo Superior Técnico tiene su base en múltiples argumentos. Las funciones que viene realizando el Cuerpo Técnico son de averiguación y calificación de los hechos y de toma de decisiones del fondo de los procedimientos (funciones superiores) y no de tramitación ni de apoyo técnico, como a veces se ha dicho con menosprecio. Y lo son por las siguientes razones:

- El Cuerpo Técnico pese a no tener reconocido legalmente el ejercicio de las funciones, ejecuta de principio a fin muchas actuaciones en las que no intervienen los Inspectores más que al final del acto administrativo, mediante la simple formalidad de estampar una firma manuscrita o digital. Sería materialmente imposible que tan solo la mitad de los 1.700 Inspectores que hacen gestión directa pudiera suscribir todas las actuaciones sobre el censo actual de obligados a declarar que abarca 18 millones de declarantes de IRPF, 3.326.000 empresarios y profesionales, 2.300.000 sociedades y 1.800.000 de otros entes jurídicos, así como que los Interventores ejercieran todas las funciones asignadas, como ya hemos visto anteriormente.
- Los Técnicos somos perfectamente capaces, como venimos haciendo durante hace muchos años, para ocupar puestos de responsabilidad como, administradores, jefaturas de contabilidad, dirección de auditorías, jefes de dependencia, de unidad, etc., con numerosas personas que dirigir. Estos puestos son susceptibles de ser ocupados indistintamente por Inspectores e Interventores, o Técnicos, claro que la remuneración es diferente dependiendo de quién los ocupe, cuestión injusta porque las responsabilidades son las mismas, pero no se remuneran éstas sino al cuerpo funcional al que pertenece quien las ejerce.
- En España existen numerosos precedentes de Técnicos en las administraciones financieras y tributarias autonómicas que pertenecen al subgrupo A1 en razón del ejercicio de similares competencias que los Cuerpos Técnicos en el Ministerio de Economía y Hacienda. En algunas Comunidades Autónomas estos Técnicos autonómicos coexisten y colaboran estrechamente con Inspectores de Tributos en su nivel autonómico sin conflictos de funciones por la adscripción al subgrupo A1 de ambos. País Vasco, Cataluña y Navarra disponen de estos Técnicos A1, con buenos resultados para las Administraciones Autonómicas. En otras Comunidades, solo existe un grupo funcional del subgrupo A1 con las funciones que desarrollan los técnicos de Hacienda, como Andalucía o Valencia.
- Los Técnicos financieros en los países Europeos pertenecen al grupo de Administradores, categoría de funcionario superior establecida, que coincide con el subgrupo A1.

- La formación exigida a los Técnicos para acceder a las pruebas de oposición es universitaria y se corresponde con los actuales estudios de grado. Aparte de ello, más de un 90% cuentan con licenciatura superior. El proceso de Bolonia va a permitir a los Técnicos salir a Europa a desarrollar su labor. Mantenerles en el subgrupo A2 va a perjudicar su desarrollo profesional al impedirles trabajar en igualdad de condiciones que sus homólogos europeos. Además, en un futuro no lejano se proyecta una Administración fiscal supranacional de la Unión Europea en la que no podrán integrarse en igualdad de condiciones y de oportunidades con los Técnicos de otras nacionalidades.
- El estatuto Básico del Empleado Público adscribe a los Cuerpos Técnicos, de forma temporal y no definitiva, en el grupo A2.
- Existen numerosos precedentes de procesos en las Administraciones Públicas, central autonómica y local, entre ellas la AEAT con funcionarios de Vigilancia Aduanera, en que la reclasificación del grupo B (o A2) al A1 se ha hecho sin ninguna dificultad. Además, si acudimos a la trascendencia socioeconómica del trabajo desempeñado por los funcionarios objeto de esas reclasificaciones es seguro que la de los Cuerpos Técnicos de Hacienda no es menor.
- El Ministerio de Hacienda y la Agencia Tributaria, necesitan urgentemente de los Cuerpos Técnicos con el mayor despliegue de su capacidad y la mayor motivación para abordar la ingente tarea que nuestra administración tributaria y financiera tienen por delante.

Respecto a la segunda cuestión, la necesidad de definir las competencias de los Técnicos en las RPT, a desarrollar en la disposición Adicional 4ª por las siguientes razones y consideraciones:

- Para conseguir mayores resultados recaudatorios en la gestión de los tributos y en la lucha contra el fraude y la economía sumergida así como en la mejora del control del gasto. Los Técnicos asumimos compromisos de mejora de estos parámetros.
- Por seguridad jurídica de los actos administrativos, derivada de las propias responsabilidades que asumimos y sus consecuencias sobre los contribuyentes, para no incurrir en anulaciones por defectos de competencia.
- Por el interés del Ministerio y de la AEAT en definir un perfil amplio de competencias que permita a los Técnicos desplegar una gestión más completa, diversificada y con ciertos niveles de autonomía funcional, para ampliar el potencial gestor y disponer de mayores medios en las actuaciones de servicio al contribuyente, comprobación e investigación tributaria y lucha contra el fraude y economía sumergida, y control del gasto. Evidentemente, estas competencias deberán estar bien diferenciadas de las de Inspectores e Interventores, para no despertar recelos infundados
- No tiene sentido que con una misma exigencia de entrada en el Cuerpo coexistan dos tipos de Técnicos, los menos (<20%) que disponen de funciones y responsabilidades, los más (80%) sin funciones definidas y al albur de lo que cada

responsable les quiera ordenar. Por esta razón nos encontramos a Técnicos con idéntico salario y muy distintos cometidos según sea el ámbito en que trabajen estos funcionarios y la diversidad de tareas que le quiera encomendar cada responsable. Y como hemos apuntado puede ocurrir que un Técnico con menor nivel desempeñe la misma o superior tarea que otros con mayor nivel, o incluso realizar el trabajo que correspondería a varios Técnicos por la insuficiente cobertura de plazas en un determinado centro o servicio.

- Para evitar la confusión de roles y funciones actual y reducir la existencia de conflictos y mal ambiente laboral por estas causas.

Los Cuerpos Técnicos, como primera contribución para superar la crisis económica que atraviesa nuestro país, estamos dispuestos a demorar, por el tiempo razonable que se establezca, cualquier mejora retributiva que pueda corresponder por asumir mayores competencias o el reconocimiento legal de las actualmente desempeñadas. No obstante, es insignificante y resulta plenamente asumible el efecto económico correspondiente a las retribuciones básicas que corresponden por reclasificación al subgrupo A1, cuyo coste es muy pequeño y no supera la quinta parte del presupuesto de incentivos de la AEAT de este año.

En cambio consideramos factible incrementar en pocos años la recaudación en 38.000 millones de euros anuales defraudados en impuestos y cuotas de la Seguridad Social impagadas, para converger con los países más avanzados de la UE, si se toman las medidas organizativas necesarias para incrementar la eficiencia de la AEAT. Para ello resulta ineludible autorizar a los 8.000 Técnicos del Ministerio de Hacienda a asumir mayores responsabilidades para reducir el fraude fiscal y mejorar el control del gasto público

**2. DEROGACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DE LA LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA**, por la que se autoriza a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría para la ejecución de su Plan Anual de Auditorías. Los Cuerpos Técnicos están perfectamente habilitados para desarrollar estas competencias, ahora realizadas de facto, aunque sin reconocimiento legal, al igual que ocurre en el caso de los Técnicos en la AEAT.

La posibilidad de contratar firmas privadas de auditoría para la ejecución de controles públicos se establece como algo excepcional en la disposición adicional segunda de la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, desde el año 2000, la IGAE viene declarando de forma continuada, año tras año, la insuficiencia de medios propios para la ejecución del Plan anual de auditorías que ella misma elabora. En realidad, estamos ante una mera cobertura formal de privatización de determinadas actuaciones de control, que adquiere mayor relevancia en el control de las subvenciones, dado que conlleva el ejercicio de una potestad administrativa e implica el acceso a datos personales de los beneficiarios.

Resulta ciertamente contradictorio que la ley impida a los funcionarios nacionales de la Unión Europea no españoles, ejercer como Interventores o Técnicos de Auditoría y

Contabilidad para salvaguardar los intereses del Estado y, sin embargo, se permita que empresas privadas puedan realizar estas auditorías.

### **3. ELABORAR UN NUEVO ESQUEMA ORGANIZATIVO QUE REDUZCA BUROCRACIA Y PERMITA DEDICAR MÁS RECURSOS A LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.**

La dificultad de coordinación entre áreas funcionales es reconocida como uno de los fracasos organizativos de la AEAT al cual han ido ligados posteriores procesos, como la “regionalización” y la reorganización de administraciones, que agravan el problema.

A diferencia de la AEAT española otros países que se han dotado de un organismo público similar tienen una estructura más horizontal. No tienen tantos cuerpos ni grupos de empleados y están dotadas de un organigrama más sencillo, en el que se han reducido los departamentos intermedios entre los órganos de dirección y las unidades operativas encargadas de los contribuyentes, haciendo una gestión integral y buscando una mayor proximidad al ciudadano en la prestación de servicios. Mantienen con ellos una relación directa, estando en permanente contacto con los órganos de dirección. Estas fórmulas organizativas, procedentes de la empresa privada, pretenden acercar la administración al ciudadano.

La organización de estas administraciones se orienta a unidades especializadas en la gestión de los distintos tipos de contribuyentes, diseñando servicios específicos en función de cada uno de ellos, grandes contribuyentes, pequeñas y medianas empresas, personas físicas, etc., en el convencimiento de que un mejor conocimiento de los mismos permite un mayor control y favorece el cumplimiento voluntario. En otros casos puede ser más eficaz la organización especializada por impuestos. También se ha demostrado positivo disponer de unidades especializadas para la gestión de las grandes empresas, no sólo porque buena parte de los ingresos tributarios de un país proceden de este tipo de contribuyentes, sino también por la información que facilitan en relación con terceros. Desde 2005 ya existen en la AEAT Unidades de Gestión de Grandes Empresas pero, como hemos visto anteriormente, su efectividad está condicionada por la escasez de medios agravada por la mala distribución de competencias de la AEAT.

Entendemos que la gestión histórica de la AEAT ha sido muy limitada tanto en su orientación técnica como organizativa por la escasez y constricción de los recursos humanos. Propugnamos por un nuevo enfoque de la gestión de la AEAT de forma proactiva y en permanente revisión, adelantándose a las circunstancias o reaccionando en paralelo a la aparición de nuevos caminos fraudulentos. Pensamos que las líneas de actuación de la gestión del fraude deberían haber ido orientadas a la comprobación estratificada por orden de importancia de colectivos de contribuyentes y de los impuestos a declarar, diseñando controles y comprobaciones rápidas que permitan llegar a un mayor número de los mismos, enfocadas a la regularización voluntaria por los contribuyentes y minimizando las situaciones de confrontación. El objetivo principal es establecer progresivamente una mayor y más continuada presencia de los controles de la AEAT sobre los contribuyentes, primando un perfil más positivo que represivo, que aumentaría la percepción de una mayor proximidad y conocimiento de su situación fiscal.

La crítica situación económica actual ofrece una gran oportunidad de cambio de la AEAT para sentar las bases de una organización modélica, comprometida con su misión de

servicio público y de lucha contra el fraude, desarrollando una cultura de cooperación abierta con otras instituciones, de trabajo participativo e integrador entre los colectivos de sus empleados públicos alimentado con nuevos proyectos de desarrollo profesional movilizadores e ilusionantes.

#### **4. HACIA NUEVOS SISTEMAS DE GESTIÓN QUE PERMITAN REDUCIR EL FRAUDE E INCREMENTAR LA EFICIENCIA Y LOS INGRESOS TRIBUTARIOS**

Es necesario hacer una revisión de los métodos de gestión para conseguir una optimización de los medios técnicos diseñando sistemas que abarquen al conjunto del tejido fiscal estratificando su importancia por tipos de contribuyentes. Creemos que es posible diseñar una gestión tributaria alternativa ampliando las líneas de actuación a un mayor número de contribuyentes, especializando a los equipos de trabajo y dotándoles de mayor autonomía funcional. Para conseguirlo es fundamental racionalizar los medios existentes definiendo y ampliando la capacidad potencial de sus empleados y en especial de los Técnicos.

Algunas acciones para mejorar los sistemas de trabajo son:

- Evitar el alargamiento en el tiempo de los procedimientos, reducir la litigiosidad en vía administrativa y judicial y sus plazos de respuesta, mediante nuevas fórmulas de comprobación, regularización, liquidación, arbitraje y conciliación, etc., que reduzcan los riesgos de reclamaciones, insolvencia, prescripción y anulación de deudas.
- Generalizar el uso proactivo de herramientas modernas de selección de contribuyentes para filtrar con más rigor las actuaciones a realizar.
- Desarrollar programas de asesoramiento fiscal a los contribuyentes y de pedagogía fiscal en medios de comunicación e Internet, mediante la denuncia de los fraudes más habituales, dirigidos a mejorar la conciencia de cumplimiento fiscal de los ciudadanos.
- Exclusión condicionada para los deudores tributarios declarados insolventes del derecho a crear empresas, formar parte de consejos de administración y ostentar cargos y empleos públicos, hasta que regularicen su situación tributaria. Crear listados públicos de deudores tributarios insolventes.
- Un control más cercano y generalizado de los contribuyentes, potenciando las líneas de investigación de las actividades económicas reales de su entorno próximo, para mejorar el control del fraude y ampliar y actualizar la información disponible en bases de datos.
- Avanzar hacia fórmulas de seguimiento permanente de la situación fiscal de todos los contribuyentes de riesgo, tendente a conseguir el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

- 5. ELABORACIÓN POR EXPERTOS INDEPENDIENTES DE UN ANÁLISIS Y EVALUACIÓN OFICIAL DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA EN ESPAÑA Y DEL FRAUDE FISCAL Y LABORAL**, desagregado en los siguientes niveles: territorios, sectores económicos e impuestos. Este informe será presentado y debatido por las Cortes Generales, que adoptarán las medidas legales oportunas. Los resultados de las medidas adoptadas serán sometidas anualmente a seguimiento para verificar su cumplimiento y evolución. Esta medida ya ha sido incluida en la moción de 28/10/2008 a la que nos hemos referido en la primera propuesta..
- 6. ACORDAR UNA PLANIFICACIÓN TEMPORAL PARA LA REDUCCIÓN DEL FRAUDE FISCAL Y LA ECONOMÍA SUMERGIDA CON DESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES PRECISAS PARA CONSEGUIR ESTE OBJETIVO.** Dicha estrategia debe comprender las modificaciones organizativas, los medios humanos y materiales y las fórmulas de coordinación y colaboración entre Administraciones Tributarias, necesarios para conseguirlo. Este escenario deberá contemplar objetivos anuales y plurianuales de reducción del fraude y la economía sumergida.
- 7. ESTABLECER FÓRMULAS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN EFECTIVA ENTRE LA AGENCIA TRIBUTARIA Y LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

Potenciar la corresponsabilidad de las administraciones tributarias autonómicas y la creación de Consorcios Tributarios, con tres objetivos principales: 1) mejorar la eficacia en la lucha contra el fraude y la economía sumergida; 2) profundizar en la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas en la gestión de los tributos que les financian; 3) Aumentar los recursos financieros de ambas administraciones (central y autonómica).

No se trata, en absoluto, de trocear la AEAT, ni de fragmentar la unidad de mercado, sino de aunar los esfuerzos de las administraciones tributarias, central y autonómica en la erradicación del fraude fiscal, con indudables ventajas técnicas: mejor conocimiento del entorno y de las prácticas habituales del negocio local, ampliación de los recursos técnicos y humanos destinados a combatir un fraude cambiante y complejo, simplificación de procedimientos y obtención de economías de escala en la gestión del sistema tributario, a la vez que se reduce la carga fiscal indirecta que soporta el ciudadano. Para ello, los cuerpos y escalas de trabajadores de las administraciones estatal y autonómica deben de ser plenamente homologables en cuanto a definición de funciones, retribuciones y requisitos de acceso, generalizando el derecho al traslado y cobertura de puestos entre administraciones tributarias para los trabajadores públicos de los distintos ámbitos.

- 8. LA CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS UNIFICADA Y UN CENSO ÚNICO INTEGRADO**, como herramientas de gestión imprescindible, alimentada con la información procedente de los ámbitos central y autonómico, con la finalidad de conseguir un mayor conocimiento e información sobre los contribuyentes y mayor eficacia en la gestión de los tributos y en la lucha contra el fraude fiscal por ambas administraciones públicas.

- 9. ESTABLECER UNA FÓRMULA DE CONTROL POR LAS CORTES, DE LOS RESULTADOS ANUALES DE CONTROL DEL FRAUDE REALIZADAS POR LA AGENCIA TRIBUTARIA ESTATAL** para garantizar una gestión transparente e independiente. Se rendirán resultados con la periodicidad que se establezca y al menos una vez por año, a través del establecimiento de un modelo estándar que permita conocer, con plena transparencia, los resultados de la gestión directa de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude. El modelo estándar propuesto deberá contener información homogénea para posibilitar el seguimiento de su evolución en años sucesivos.
- 10. DEFINIR LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL PUESTO DE TRABAJO EN LAS RPT (RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO) COMO DERECHO ESENCIAL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS.** Resulta esencial recuperar los derechos de los empleados públicos perdidos con la modificación del artículo 15 de la Ley 30/1984 en el año 2003, mediante la oportuna modificación legal del Estatuto Básico del Empleado Público o la inclusión en las leyes específicas para su desarrollo, que incluyan la necesidad de definir esas características esenciales. La indefinición de funciones, la asignación de tareas de forma arbitraria o discrecional y los solapamientos de competencias se materializan en incidentes, inseguridad y reducción en la calidad del trabajo, con la consecuente pérdida de compromiso del funcionario y de productividad y eficacia para la Administración. La moderna concepción de Recursos Humanos pone de manifiesto la importancia de la claridad en la definición de funciones y obligaciones en la Organización, porque mejora la calidad del desempeño del trabajo y la autonomía de los trabajadores, previniendo la aparición de riesgos laborales de naturaleza psicosocial.
- 11. LA DIRECCIÓN DEL ENTE DEBERÁ SER CONSENSUADA POR EL PARLAMENTO Y FIJARSE PARA CADA LEGISLATURA.** Son muchos los intereses que están en juego, ya que los resultados de la AEAT afectan a todas las administraciones públicas, centrales y territoriales. La dirección elegida deberá presentar sus objetivos todos los años y rendir cuentas de su gestión ante el Parlamento. Debe de tratarse de una dirección profesional, libre e independiente de influencias corporativas, que ejerza un liderazgo integrador de los grupos de empleados, deberá promover un giro de 180 grados en la actual política de recursos humanos, estableciendo un marco equitativo y justo de reconocimiento del trabajo, desarrollo profesional, un clima laboral libre de riesgos para la seguridad y salud y promoción de estilos directivos con habilidades en gestión y organización de personas. Confiar en el control y dirección por los funcionarios expertos tributarios en la parte técnica no asegura, por sí solo, la pericia en la dirección y organización de los recursos humanos.
- 12. REVISAR LAS FORMULAS DE TRIBUTACIÓN DE EMPRESARIOS Y PROFESIONALES** con el fin de que tributen por las rentas realmente percibidas para evitar la discriminación con las rentas de los asalariados. Restringir la utilización del sistema de módulos, instaurando como norma general la estimación directa, salvo para casos tasados. Establecer nuevos sistemas de control sobre las rentas de empresarios y



profesionales en Estimación Directa que declaren una media de ingresos anormalmente baja y en todos los casos en que sea inferior a la media de rendimientos de los asalariados.

**13. HOMOLOGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y FINANCIERA ESPAÑOLA A LAS ADMINISTRACIONES EUROPEAS.**

Existen en los países avanzados de nuestro entorno sólo dos tipos de funcionarios: administradores y asistentes, colectivos a los que se accede mediante dos niveles de estudios, adaptados a las exigencias del Modelo Europeo de Enseñanza Superior: formación universitaria de grado para el grupo de administradores y bachiller para el grupo de asistentes. Asimismo se plantean organizaciones más planas y menos jerarquizadas, con facilidades y motivación para el desarrollo de la carrera profesional y la promoción interna. En España, el Estatuto Básico del Empleado Público ha adaptado la vieja clasificación existente, manteniendo tres grupos y cinco escalas de funcionarios, lo que nos aleja de la modernidad y sacrifica a muchos empleados públicos de nacionalidad española a no disponer de homologación posible en el caso de querer desarrollar su labor en las Administraciones Europeas. El próximo desarrollo del Estatuto de la Función Pública en la Administración del Estado (AGE) puede ser el lugar adecuado en el que se recoja una nueva clasificación adaptada a las exigencias europeas.

**14. ADOPCIÓN DE MEDIDAS TENDENTES A CONTENER Y REDUCIR EL GASTO** en altos cargos de las AAPP y del Sector Público Empresarial, constituyéndose así en un ejemplo para el resto de los ciudadanos.

**15. PROMOVER UNA AMPLIA COLABORACIÓN ENTRE LA AGENCIA TRIBUTARIA Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO** para la detección conjunta del fraude en los tributos y cotizaciones sociales. El fraude golpea a menudo de modo simultáneo a los tributos y las cotizaciones sociales por ello esta actuación coordinada puede potenciar el descubrimiento del fraude y mejorar los resultados. Sería positivo fomentar una amplia colaboración y una permanente comunicación entre ambas administraciones sobre los fraudes detectados. Podría ponerse en marcha como una experiencia piloto alguna Unidad que trabaje conjuntamente. En algunos países europeos ambos organismos trabajan bajo una única dirección.

**16. EVALUACIÓN DE RIESGOS E IMPLANTACIÓN EFECTIVA DE PROTOCOLOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA AEAT Y EL MINISTERIO DE HACIENDA.**

Los sistemas de prevención de riesgos laborales en las grandes empresas han dejado de considerarse como un gasto sino como una inversión ya que reducen la existencia de riesgos que se traducen en elevados costes por bajas y absentismo laboral y reducen la productividad. Diversos estudios técnicos señalan que los riesgos laborales detraen a las empresas entre el 1,5 y el 3% de su cifra de negocio, por absentismo y bajas laborales, aparte del coste intangible en salud y vidas humanas.

Algunas empresas más proactivas en Prevención de riesgos dedican, un 2% de su plantilla, en dotación de técnicos de prevención y han llegado a la conclusión de

que la prevención de riesgos no solo es una obligación legal, que está sujeta a vigilancia por la Inspección de Trabajo, sino que además es rentable: consiguen un ahorro en bajas laborales e incidentes muy superior a su coste.

La AEAT y la IGAE tienen, aún pendiente, hacer una evaluación de riesgos general obligatoria según la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, pese a la gravedad de las cifras que puso de manifiesto el Informe Cisneros V. Es difícil que se pueda dar una solución eficaz a estos problemas cuando, hasta ayer, la AEAT contaba con tan sólo 5 Técnicos en prevención de riesgos laborales (y aún no ha cubierto 7 plazas más a que se ha comprometido) para vigilar la seguridad y salud de una organización de más de 28.000 personas. La AEAT ha elaborado un protocolo genérico de prevención de riesgos, para justificar ante la Inspección de Trabajo que se previenen estos riesgos.

Este tipo de protocolos, hechos con verdadero convencimiento de la importancia de la seguridad y salud y con voluntad de implementarlos, son un buen primer paso para lograr el objetivo de conseguir unas relaciones laborales positivas y una mejora del clima laboral. Su razón de ser es integrar la prevención en la estructura de la organización y la cultura de la empresa. Su objetivo es favorecer una toma de conciencia muy necesaria, para mejorar las actitudes y habilidades directivas y superar una cultura organizativa anclada en el pasado, que ha cercenado derechos y cometido excesos de autoridad en busca de una malentendida eficacia. Estos protocolos son mucho más que un simple trámite o procedimiento para justificar que se cumple la Ley, sino la base de una actitud real de respeto a la dignidad y protección de derechos fundamentales, como la seguridad y salud de los trabajadores.

A continuación hacemos una breve descripción de las circunstancias en que se mueven los Técnicos del Ministerio de Hacienda, que nos pueden hacer entender mejor la necesidad de la prevención de riesgos, y, en particular, en organizaciones como las nuestras, los de tipo psicosocial por las mayores probabilidades de que se produzcan.

### **Breve descripción de la situación laboral en el Ministerio de Hacienda y la AEAT.**

No es sorprendente que el mantenimiento durante años del poco racional modelo organizativo, descrito en los apartados anteriores, haya producido una constelación de efectos negativos. La carrera administrativa y las opciones de promoción de los Técnicos, quedarán condicionadas por su comportamiento en relación con los superiores, siendo los valores más apreciados la docilidad y el asentimiento hacia las órdenes recibidas, sean o no legítimas, porque la indefinición de tareas para una mayoría de los Técnicos es la norma habitual y no es posible negarse a cumplir la orden de un superior. De esta forma se instala una competencia insana entre los Técnicos para acceder a los escasos puestos de trabajo mejor remunerados y tener opción a moverse a los destinos más apreciados, lo que no dependerá, en muchos casos, de los méritos objetivos del funcionario sino de la evaluación subjetiva del superior. De este modo, tanto las retribuciones como el desarrollo profesional, es decir su futuro vital, quedarán en manos de las jefaturas a

las que no se debe contrariar.

Mediante el eufemismo “por necesidades de servicio” y en nombre de una mayor empleabilidad estos funcionarios podrán ser cambiados, en cualquier momento a otro puesto de trabajo dentro del mismo ámbito geográfico, sin opción a elegir. Asimismo, podrá exigirse a los Técnicos cualquier tarea con independencia del nivel y el puesto que ocupa, por lo cual en la práctica muchos de ellos realizan el mismo trabajo con distinto salario. Asimismo, la insuficiente cobertura de las plazas previstas en las RPT de muchos centros obliga, a menudo, a que un Técnico deba de asumir en solitario el trabajo que correspondería a varios de ellos.

A todo ello, se suma una política de recursos humanos muy limitada y discrecional en lo que afecta a las fórmulas para cubrir las plazas vacantes y la escasez endémica concursos de promoción y movilidad, que resulta particularmente injusta en áreas deficitarias (casos de Cataluña, Canarias y Baleares). Muchos de los Técnicos no tendrán la posibilidad de traslado a sus destinos preferidos, ni tan siquiera optar por un puesto de trabajo de inferior rango, aún a costa de sacrificar salario y categoría profesional, lo cual vulnera los principios esenciales de mérito y capacidad. Los Técnicos de estas zonas acumulan un particular malestar por la imposibilidad de acercarse en muchos años a sus lugares de origen o destinos preferidos, sin que se hayan arbitrado mecanismos compensatorios para buscar alternativas imaginativas para resolver esta difícil situación.

Trabajar en estas circunstancias supone que, en pocos años, los Técnicos perderán gran parte de su impulso y las ilusiones profesionales que les llevaron a acceder al Ministerio de Economía y Hacienda, empezando a sufrir el síndrome de estar quemado.

No resulta extraño que estas negativas condiciones de trabajo, mantenidas a lo largo del tiempo, hayan producido una alta incidencia de riesgos psicosociales en nuestras organizaciones tales como acoso laboral, burnout (síndrome del quemado), estrés, cansancio emocional, baja realización profesional, despersonalización y rechazo hacia el trabajo, generando un gran deterioro del clima laboral y falta de identificación con la organización de la que forma parte. Ello se traduce, en última instancia, en reducción de la eficiencia de la organización e importantes pérdidas económicas por horas de trabajo y productividad para la Administración.

El estudio Cisneros V sobre riesgos psicosociales en las Administraciones Públicas, realizado en el año 2004, describe con amplitud de datos y riqueza expresiva, tanto los niveles de riesgos como las condiciones de trabajo, analizando la relación causa efecto entre estos factores<sup>17</sup>. Consideramos este informe como un referente de gran valor para conocer y entender los problemas de la organización pese a que la dirección ha hecho oídos sordos a sus amplias propuestas y recomendaciones.

---

<sup>17</sup> El Informe Cisneros V hace una profunda descripción de riesgos psicosociales y el clima laboral en la AEAT y la IGAE. Puede accederse al mismo a través de la página web: [www.gestha.es](http://www.gestha.es) en el apartado Información/Monográficos.

## 17 MEDIDAS DE CARACTER FISCAL.

- Establecimiento de nuevos Impuestos y tasas medioambientales que graven las emisiones de CO<sub>2</sub> de las empresas y particulares, el uso de combustibles fósiles, los residuos contaminantes o el empleo de bolsas de plástico, con importantes deducciones que favorezcan la innovación y la inversión en sistemas productivos más limpios.
- Eliminación de las ganancias patrimoniales especulativas (principalmente inmobiliarias y sobre valores mobiliarios) del concepto de renta del ahorro.
- Supresión de la tributación al tipo fijo del 24% durante 6 años de los sueldos y primas de directivos y deportistas de elite extranjeros que hayan fijado su residencia fiscal en España después de 1 de enero de 2004, para que tributen como cualquier ciudadano residente en España (desde el 1 de enero de 2010, la opción por este beneficio sigue vigente para sueldos de hasta 600.000 € anuales).
- Restablecimiento del Impuesto de Patrimonio para 47.614 contribuyentes que declaran un Patrimonio individual neto de deudas superior a 1,5 Millones de €, lo que permitiría al Estado ingresar unos 1.240 millones.
- Modificación de la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva, para incluir un nuevo requisito que establezca un límite máximo de participación en una SICAV para evitar los abusos de patrimonios familiares.
- Limitación normativa a la concesión de créditos hipotecarios por parte de entidades financieras para la adquisición de inmuebles, estableciendo un umbral máximo para dichos créditos del 80% del valor registral, con independencia del valor de tasación. Este cambio rompería la cadena de incentivos perversos del modelo español y evitaría en gran medida futuras burbujas. Aumentar el valor registral de una vivienda para conseguir un crédito mayor genera un enorme desincentivo en forma de carga impositiva y transparencia. Esta ficción dificultaría mucho la formación de una burbuja y, colateralmente, mejoraría los ingresos tributarios.



[www.gestha.es](http://www.gestha.es)