

NECESIDADES DE MEDIOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

1.- ÍNDICES DE EFICACIA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

2.- LOS RECURSOS HUMANOS EN LA AEAT

- 2.1 Deficiencias
- 2.2 Evolución de los recursos humanos de la AEAT
- 2.3 Situación actual

3.- EFECTIVOS NECESARIOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

- a) Tipos de equipos y unidades
- b) Número de equipos y unidades necesarias
- c) La composición estándar de los diferentes equipos y unidades
- d) Efectivos personales necesarios

4.-CONCLUSIONES

1.- INDICES DE EFICACIA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA.

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

Del análisis histórico de dichos indicadores se deduce con claridad que España y su Agencia Estatal de la Administración Tributaria están a la cola de la disponibilidad de medios personales. Así, en la memoria de la Agencia Tributaria del año 2004¹ se refleja que el índice de población/personal es de 1.680 y el de población activa/personal es de 745, destacándose que la cifra de personal al servicio de la Agencia Tributaria, en comparación con otras Administraciones Tributarias de países miembros de la OCDE, está claramente por debajo de la media.

Se manifiesta igualmente que la Agencia Tributaria destaca también por sus reducidos costes de gestión, en comparación con otras Administraciones Tributarias. Así, la Agencia Tributaria tiene un coste de gestión de 0,78 euros por cada 100 euros líquidos, cuando Francia se sitúa en 1,44 y la media europea es de 1,21 euros. Existen otros estudios que ofrecen resultados similares² y llegan a las mismas conclusiones.

Por todo ello, los Inspectores de Hacienda del Estado consideran que los recursos humanos de la Agencia Tributaria deberían duplicarse (si se utiliza el ratio población/personal) para conseguir estar equiparados a las medias de los países europeos más desarrollados.

¹ Disponible en su página WEB aeat.es, página 23 Recursos Humanos.

² Estudio sobre “Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas”. Autor: Fernando Diaz Yubero. Disponible en la página WEB del Instituto de Estudios Fiscales (ief.es), publicaciones.

Las autoridades tributarias españolas ponen énfasis en destacar las cifras anteriores como signos de la eficacia lograda por la Administración Tributaria española. Ahora bien, para determinar si esto es cierto, resulta necesario profundizar más en la evolución de los medios humanos de la Agencia Tributaria y en su distribución entre las diferentes áreas. Así, se puede compartir dicha opinión en relación con la función de asistencia al contribuyente, dada la eficacia lograda por la Administración Española, basada en un potente desarrollo tecnológico e informático, que ha logrado el reconocimiento internacional.

Sin embargo, en relación con la lucha contra el fraude, donde no se ha producido dicho desarrollo tecnológico, y donde el incremento de medios humanos es significativamente inferior al de otras áreas, los Inspectores de Hacienda del Estado no pueden compartir dicha opinión, ya que es de todos conocida la situación de fracaso en este aspecto y una de las causas de este fracaso es precisamente la falta de medios.

Por tanto, es necesario cuestionar los buenos índices de gestión que presenta la Administración española, en comparación con el resto de países, sobre todo en lo que se refiere al objetivo de lucha contra el fraude.

2.- RECURSOS HUMANOS EN LA AEAT.

2.1. Deficiencias.

En el trabajo que desarrollan los equipos de inspección hay que destacar, por un lado, la gran cantidad de tiempo que dedican inspectores y subinspectores a tareas administrativas y burocráticas, ante la falta de personal administrativo para llevarlas a cabo, en detrimento del tiempo que tendrían que dedicar a las tareas de comprobación e investigación.

Por otro lado, hay que destacar la insuficiente dotación de dichos equipos, siendo necesario, a juicio de los Inspectores de Hacienda, un incremento sustancial de las plantillas de administrativos, agentes tributarios y de subinspectores. Las promesas de las autoridades tributarias –también de las actuales– de redistribuir el personal entre las diferentes áreas nunca se han llevado a cabo, dado que en las otras áreas no sobran esos efectivos.

Las carencias de medios personales tiene como consecuencia que no se puedan destinar los medios adecuados para luchar ni siquiera contra el fraude organizado. Así, existen investigaciones de mucha importancia paralizadas o ralentizadas ante la falta de inspectores y subinspectores que las lleven a cabo.

En relación con la necesidad de medios, en el último debate de política general en torno al estado de la Nación, se aprobó en la Cámara una resolución (boletín oficial de las Cortes de 20 de mayo de 2005) instando al Gobierno a que promoviera los cambios normativos necesarios para combatir de modo eficaz la elusión fiscal, y asegurara los recursos humanos y técnicos necesarios para reforzar la capacidad inspectora y sancionadora de la Administración Tributaria.

Del examen del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 presentado por el Gobierno, se puede comprobar que no refleja ninguna medida para dar cumplimiento a ese mandato expreso del Congreso de los Diputados. Por ello, la Organización de Inspectores de Hacienda ha remitido escritos a los diferentes Grupos Parlamentarios para que promuevan la modificación de los preceptos relacionados con los medios humanos (artículo 20) y medios materiales (artículo 18) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con el objetivo de incrementarlos y destinar dicho incremento a la lucha contra el fraude fiscal.

2.2. Evolución de los recursos humanos en la AEAT.

El objetivo del presente documento es realizar un cálculo de los medios humanos necesarios en la lucha contra el fraude, partiendo de un análisis de la plantilla actual de la Agencia Tributaria y su evolución, desde su creación en el año 1992.

Si se analiza la evolución de los efectivos personales en la Agencia Tributaria, se verifica que la plantilla de la Agencia en el momento de su creación, año 1992, era de 15.550 personas y en el momento actual es de 27.415. Se ha producido, por tanto, un incremento del 76%.

Ese importante aumento del personal de la Agencia contrasta con los efectivos destinados a las actuaciones inspectoras, que apenas han sufrido incrementos. Así, por ejemplo, en el año 1992 existían 502 unidades de inspección y en el año 2004 había 595. El número de inspectores se ha incrementado en un 22,5%, de 1.238 a 1.517, y el de subinspectores un 29%, de 1.750 a 2.272 efectivos.

Así pues, resulta significativo el contraste entre el incremento de la plantilla total de la AEAT y el incremento de los efectivos destinados a la lucha contra el fraude.

2.3. Situación actual.

Actualmente, la plantilla de inspectores en la Agencia Tributaria es de 1.517. La plantilla del Cuerpo Técnico de Hacienda es de 6.112 efectivos, estando destinados en el área de inspección 2.272; la plantilla de Agentes Tributarios es de 4.066, de los que 1.088 están destinados en el área de inspección. El personal administrativo que presta apoyo a las unidades y equipos de inspección es casi inexistente.

En resumen, de la plantilla de más de 27.000 efectivos de la Agencia Tributaria, los destinados a la comprobación inspectora no superan los 5.000.

En planes anteriores se ha manifestado que iba a realizarse una redistribución de los efectivos hacia el área de inspección, pero nunca se ha llevado a cabo dicha medida, quizás por el incremento incesante de tareas impuestas a las otras áreas de la Agencia Tributaria, sobre todo a la de gestión.

3.- EFECTIVOS NECESARIOS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

A continuación se realiza un análisis de los medios humanos necesarios, con el único objetivo de que la composición de los equipos y unidades sea la adecuada, y de que exista el personal administrativo necesario. No se pretende, por tanto, demandar los recursos necesarios para equipararnos a los países de nuestro entorno europeo, según los datos mencionados anteriormente.

Para cuantificar los medios necesarios en la lucha contra el fraude se ha seguido el siguiente método:

- ✓ Se han tomado como base los diferentes tipos de equipos y unidades de inspección.
- ✓ Se ha determinado el número de equipos y unidades necesarios.
- ✓ Se ha definido la composición idónea de cada equipo y unidad.
- ✓ Por último, se ha determinado la plantilla de medios humanos necesaria, y, por comparación con la existente, se han calculado los incrementos de efectivos necesarios.

a) Tipos de equipos y unidades.

Los diferentes equipos y unidades de inspección actualmente existentes son los siguientes:

- **Equipos de la Oficina Nacional de Inspección. (ONI´S):** su ámbito de actuación se refiere preferentemente a actuaciones inspectoras de comprobación e investigación grandes contribuyentes y grupos económicos.
- **Equipos Regionales de Inspección (ERI´S):** su ámbito de actuación se refiere preferentemente a actuaciones inspectoras de comprobación e investigación que revistan especial complejidad.
- **Unidades Regionales de Inspección (URI´S):** su ámbito de actuación se refiere a actuaciones inspectoras de comprobación e investigación relativas a personas o entidades pertenecientes a un determinado sector, subsector económico o actividad económica y cuya cifra de negocios, en cualesquiera de los períodos objeto de comprobación, supere los 6.010.121,04 euros.
- **Equipos de Inspección (EI´S):** actúan prioritariamente sobre contribuyentes personas físicas que desarrollen actividades empresariales o personas jurídicas cuyo volumen de operaciones en los ejercicios comprobados exceda de 1.803.036,31 euros en el caso de actividades empresariales y de 180.303,63 euros en el caso de actividades profesionales.
- **Unidades de Inspección (UI´S):** su ámbito de actuación se refiere preferentemente a actuaciones inspectoras de comprobación e investigación distintas de las mencionadas para las unidades anteriores.

b) Número de equipos y unidades necesarias.

Del análisis del número actual de equipos resalta inmediatamente una deficiencia importante: la insuficiencia de equipos destinados tanto a la comprobación de las grandes empresas y grupos económicos, como a los fraudes de tipo organizado, como pueden ser las tramas del IVA ³.

Para determinar el número de equipos y unidades de inspección que resultan necesarios para comprobar las grandes empresas, hay que tener en cuenta las siguientes circunstancias:

³ Insuficiencia puesta de manifiesto en el documento de la Organización de Inspectores titulado “El modelo de control de la Agencia Tributaria”, disponible en nuestra página WEB inspectoresdehacienda.org.

- ✓ El censo de empresas y de los grandes grupos económicos que tienen una facturación superior a 60 millones de euros (10.000 millones de pesetas) supera las 3.000, y cada año solamente se pueden comprobar unas 250 empresas, dado que estas empresas solamente pueden ser inspeccionadas por los Equipos de la Oficina Nacional de Inspección (ONI), y solamente hay 67 equipos. Por ello, es habitual que se agote el plazo de prescripción de estas empresas sin que hayan sido objeto de ninguna actuación inspectora.

Recientemente, mediante Orden de 13 de octubre de 2005, se ha creado la Delegación Central de Grandes Contribuyentes. En la disposición adicional segunda de dicha norma se expresa que su creación y funcionamiento serán atendidos con los medios humanos y materiales existentes en la Agencia Tributaria, sin que ello suponga incremento del gasto público. Asimismo, una vez más, a medidas reorganizativas sin repercusión real en la lucha contra el fraude.

- ✓ La comprobación de empresas con facturación superior a seis millones de euros (mil millones de pesetas) corresponde a las Unidades Regionales de Inspección (URIS). El censo de grandes empresas se ha incrementado de 11.813 empresas existentes en el año 1997 a 26.939 empresas en el año 2004. Es decir, el censo de este tipo de empresas se ha multiplicado por 2,28 en ocho años, y, sin embargo, el número de unidades dedicadas a su comprobación no se ha visto sustancialmente modificado. Cada año se realizan unas 2.000 inspecciones de este tipo de empresas, por lo que también resulta habitual que se agote el plazo de prescripción sin que hayan sido objeto de ninguna actuación inspectora.

Las cifras anteriores ponen de manifiesto la necesidad de que el número de equipos y unidades dedicados a la comprobación de las grandes empresas y grupos económicos, y de fraudes organizados, ha de ser incrementado de forma sustancial.

Las medidas adoptadas por la dirección de la AEAT, reducir el número de años de comprobación y aumentar el número de actuaciones, han sido rechazadas por los Inspectores, ya que con las mismas se persigue solamente incrementar el número de comprobaciones a efectuar, en detrimento de la calidad y profundidad de las mismas, teniéndose que limitar el inspector en muchas ocasiones a realizar una actuación muy superficial y limitarse a comprobar la corrección de lo declarado por la empresa.

c) La composición estándar de los diferentes equipos y unidades.

La composición *standard* de los diferentes equipos y unidades de inspección debería ser la siguiente:

TIPO	INSPECTORES	SUBINSPECTORES	AGENTES	AUXILIARES
ONI	Jefe + 2	9	4	2
ERI	Jefe + 2	6	2	2
URI	Jefe + 1	4	2	1
EI	Jefe	4	1	1
UI	Jefe	3	1	1

d) Efectivos personales necesarios.

Los efectivos personales necesarios, de acuerdo con la composición de los diferentes equipos y unidades deberían ser los siguientes:

EQUIPO /UNIDAD	Nº EQUIPOS	Nº INSPECTORES	Nº SUBINSPECTORES	Nº AGENTES	Nº AUXILIARES
ONI	150	450	1.350	600	300
ERI	150	450	900	300	300
URI	200	400	800	400	200
EI	200	200	800	200	200
UI	100	100	300	100	100
TOTAL	800	1.600	4.150	1.600	1.100

Además de los efectivos anteriores, se deberían destinar 500 puestos de agentes tributarios al apoyo de las Dependencias de Inspección, como notificaciones, toma masiva de datos, auxilio informático, etc...

4.- CONCLUSIONES

- ✓ Aunque no sería necesario incrementar sustancialmente la plantilla de Inspectores de Hacienda, sí se deben reducir de forma drástica aquellos puestos burocráticos o que no supongan trabajo efectivo en las tareas de control, redistribuyendo dichos efectivos entre los equipos y unidades.
- ✓ Existe un déficit importante en los efectivos del Cuerpo Técnico, 1.800 puestos, que deberían ser cubiertos a través de la oferta de empleo público en los próximos años.
- ✓ La plantilla de Agentes Tributarios destinados en la inspección se ha de incrementar en 1.000 efectivos.
- ✓ Se ha de dotar a los equipos y unidades con 1.000 nuevos auxiliares administrativos.

**Organización de Inspectores de Hacienda del Estado
Noviembre de 2005**