



EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado

Marzo 2005

EL ESTATUTO ORGANICO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

1.- INTRODUCCION

2.- NECESIDAD DEL ESTATUTO

**3.- EL ESTATUTO DE LA AEAT EN EL CONGRESO DE LOS
DIPUTADOS**

4.- CONCLUSIONES

1.- INTRODUCCION.

Inspectores de Hacienda del Estado es una organización de carácter profesional y de ámbito nacional constituida en 1985 con el objetivo primordial de defender, de manera conjunta, los intereses de los profesionales de la Inspección de Hacienda en España, velar por la integridad de su ejercicio profesional y luchar contra el fraude fiscal con todos los medios a su alcance.

El objetivo profesional de mejorar día a día nuestra función y nuestro trabajo en el seno de la Administración Tributaria ha determinado que las deficiencias que hemos puesto de manifiesto en nuestros informes respecto de la actuación de la Administración o de nuestras autoridades tributarias, han sido siempre con un espíritu constructivo e independientemente del partido político que estuviera en cada momento en el Gobierno.

Así, por ejemplo, se criticaron fuertemente los objetivos numéricos y de deuda tributaria a liquidar que nos impusieron en los años 1994 y siguientes, cuando gobernaba el Partido Socialista Obrero Español, y que han continuado hasta el día de hoy incrementándose año tras año. También hemos puesto de manifiesto en nuestros informes de los últimos años la falta de dotación de medios de la Inspección, cuando ha estado gobernando el Partido Popular.

La línea de actuación profesional seguida por nuestra Organización nos ha llevado a que pertenezcan a ella 1.400 Inspectores, más del 90% del colectivo, lo que demuestra que el objetivo prioritario de nuestra Organización es la defensa de los nuestra función profesional, independientemente de las opiniones políticas de cada uno de sus miembros.

Así pues, queremos poner de manifiesto que nuestras críticas pretenden ser constructivas y no van dirigidas contra un partido político o un Gobierno concreto, sino que nuestro objetivo es el de mejorar la función que legalmente tenemos que desempeñar, lo que nos lleva a poner de manifiesto las deficiencias que observamos en el desempeño de la misma.

2.- NECESIDAD DE UN ESTATUTO PARA LA AEAT

La Organización Profesional de Inspectores hemos denunciado en los últimos años la situación actual de fracaso en la lucha contra el fraude fiscal, sobre todo el sofisticado, y sus causas. Todos los estudios realizados sitúan el fraude en porcentajes del 20 al 25% del PIB. En estos momentos, creemos los Inspectores que ni la sociedad en su conjunto valora positivamente el desempeño del trabajo de la AEAT en este sentido, ni los grandes defraudadores se sienten especialmente preocupados, ni el nivel de fraude da señales de estar disminuyendo, sino todo lo contrario.

Las causas de esta situación son muchas y de diferente naturaleza, destacándose en primer lugar la **instrumentalización política de la Agencia Tributaria en algunas ocasiones y la falta de independencia en su actuación**. Así, la Agencia Tributaria fue utilizada políticamente en el asunto de la infundada denuncia de la prescripción de expedientes fiscales por valor de 200.000 millones de pesetas. Un Presidente de la AEAT se vio involucrado en una gravísima estafa en la que los componentes fiscales, incluida la utilización de paraísos fiscales para la colocación de "dinero negro", según reflejó la prensa, presentaban una relevancia evidente, teniendo que dimitir. También es público, según publicaron los medios de comunicación, que otro Presidente de la Agencia Tributaria trabajó como asesor de un gran banco español, interviniendo en el diseño de los aspectos fiscales de unas operaciones que están siendo objeto de investigación judicial por parte de la Audiencia Nacional.

Las situaciones anteriores han demostrado que cualquier posible colusión en el ejercicio de determinados cargos públicos con actividades o intereses privados puede producir efectos demoledores sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a la Agencia Tributaria.

Creemos que otra causa de la situación actual ha sido la **ausencia de medios en la Inspección**. Así, por ejemplo, se aprobó en el año 1998 un Plan de Modernización de la AEAT por mandato expreso del Congreso de los Diputados, estableciéndose en el mismo la necesidad de que la Inspección contara con unos medios modernos y eficaces, con la utilización de modernas tecnologías, la necesidad de que variara su forma de trabajar, aumentando fundamentalmente sus tareas de investigación, y la necesidad de que contara con el apoyo necesario de otros órganos o unidades para la realización de sus actuaciones.

Pues bien, las actuaciones más importantes previstas en dicho plan no se han llevado a cabo o se han realizado de forma testimonial, al contrario de lo que ha ocurrido en otras áreas de la Agencia Tributaria, como es la relacionada con la asistencia al contribuyente. Consecuencia de ello es que la Inspección de Hacienda está trabajando actualmente con los mismos medios de siempre, obsoletos para luchar eficazmente contra el fraude fiscal.

En el Plan de Prevención del Fraude, presentado recientemente por nuestra autoridades tributarias, hemos observado que se produce el mismo error de falta de dotación de medios que en otras ocasiones. Las necesidades materiales es un aspecto que se considera fundamental porque afecta a la propia credibilidad del Plan. El Plan contiene 351 medidas y se manifiesta en el mismo, por un lado, que " su puesta en práctica será inmediata" y, por otro lado, se dice que "no contiene una petición ni un catálogo de necesidades de mayores recursos materiales." Creemos que algunas de las medidas contenidas en el Plan resultan de imposible cumplimiento con los medios actuales.

La Organización de Inspectores ha efectuado una propuesta a la Agencia Tributaria en orden a conseguir medios adicionales para poder implantar el Plan. Las líneas básicas de la propuesta son las que se exponen a continuación.

En la ley de creación de la Agencia Tributaria se estableció que una de sus fuentes de financiación era un porcentaje de la recaudación que se derivara de los actos de liquidación y de gestión, debiéndose fijar dicho porcentaje en la Ley anual de Presupuestos. Dicho porcentaje se ha ido reduciendo del 18% al 5% actual, determinando una carencia de medios por la insuficiencia del presupuesto de ingresos de la AEAT.

*Creemos que en el momento actual no se disponen de los medios necesarios para la aplicación inmediata del plan de Lucha contra el Fraude, aplicación que está prevista en el mes de enero de 2005. En el futuro, dichos medios deberán estar contemplados y regulados en el Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria, cuando sea aprobado. De no arbitrarse ninguna medida adicional, el Plan no podría iniciarse en tanto no se aprobara dicho Estatuto o, en su caso, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos del año 2006. Por ello, se propone la creación de una fuente de financiación adicional de la Agencia Tributaria **consistente en la percepción de un porcentaje del 18% de los ingresos en caja** resultantes de las liquidaciones que practique y que estén por encima de la media de los últimos cinco años. **Con dicha fuente de financiación no se incrementa el presupuesto de gastos del Estado, ya que el importe se reconocería solamente si se produce un incremento de los "ingresos en caja".***

El importe de esta fuente de financiación adicional iría destinado exclusivamente a dotar a la Agencia Tributaria de los medios necesarios para implantar el Plan de Lucha contra el Fraude. La distribución de dicho importe se desglosaría en las siguientes magnitudes:

- 1.- El 50% del importe se destinaría a la dotación de los medios materiales necesarios: de formación, técnicos, informáticos, de personal, inmobiliarios, y aquellos otros que la Dirección de la Agencia estime conveniente para lograr sus fines.*
- 2.- El 50% restante se destinaría a una bolsa de productividad abierta para todos los colectivos de la Agencia Tributaria en función de su*

contribución en la lucha contra el fraude fiscal y como consecuencia de la obtención de unos mayores resultados sobre los conseguidos hasta ahora.

La presente propuesta se realiza teniendo en cuenta la necesidad de implantar el Plan de Lucha contra el Fraude en el mes de enero de 2005 y la tramitación parlamentaria que se está realizando en el momento actual de la Ley de Presupuestos del año 2005, por lo que exigiría que el Gobierno incluyera esta fuente de financiación adicional de la Agencia Tributaria en dicha Ley. Esta propuesta de financiación se considera provisional, ya que en el futuro Estatuto de la Agencia Tributaria tendrían que contemplarse las medidas de financiación necesarias para llevar a cabo sus funciones.

La propuesta efectuada, en relación con la retribución en base a objetivos conseguidos, está en concordancia con los que el propio Plan de Prevención del Fraude establece "En cualquier caso, el desarrollo de tareas más complejas y la consecución de los objetivos de control y de prevención del fraude por la Agencia son elementos a considerar en la política de recursos humanos de la institución, cuyos medios deben ser adecuados a los objetivos propuestos, lo que implica, a su vez, contar con un sistema de retribuciones y de incentivación que coadyuve a su consecución. Tal sistema basado en resultados está en consonancia con el énfasis en la mejora de la productividad de nuestro país, establecida como línea estratégica de la acción de gobierno." Asimismo, en dos informes de sendos grupos de trabajo internos de la Agencia Tributaria se concluye de forma unánime e indiscutida que es necesario este tipo de incentivación.

La Organización de Inspectores no ha tenido ninguna respuesta a la propuesta efectuada.

Otra causa del fracaso en la lucha contra el fraude fiscal, creemos que ha sido la repetitiva **discrepancia de criterios entre los Presidentes y los Directores Generales de la AEAT**, estando influidas las decisiones de los primeros por determinadas circunstancias políticas, ajenas a lo estrictamente técnico y profesional, dada su condición simultánea de Presidente de la Agencia Tributaria y Secretario de Estado de Hacienda. La última de dichas discrepancias se ha puesto de manifiesto en los últimos meses al no aprobar el Secretario de Estado de Hacienda las modificaciones necesarias para ultimar el proceso de regionalización de la Agencia Tributaria, incumpliendo la normativa que lo regulaba, y respecto del que la dirección de la Agencia, tanto la actual como la anterior, habían puesto un gran empeño personal en llevarla adelante.

Por último, una de las características en el funcionamiento de la Agencia Tributaria es la **inestabilidad en sus órganos de dirección**. Así, por ejemplo, en los últimos ocho años han existido **cuatro Directores Generales**, con una media de dos años de duración en el cargo, y, consecuencia de ello, se han producido **307 ceses de altos cargos**, teniendo en cuenta solamente los producidos a nivel de Departamentos y de Delegados Territoriales. Ante esa falta

de estabilidad, en ocasiones se han elaborado determinados proyectos, en los que se implicaba toda la Organización, y que posteriormente eran abandonados. Ante una falta de normativa reguladora, los ceses de altos cargos ha sido siempre fuente de conflicto por diferentes motivos. El alto cargo no tiene nunca asegurado el puesto al que tiene que volver después de su cese, provocando situaciones de agravios, unas veces para favorecer y otras para perjudicar a la persona cesada, así como situaciones de injusticia para el resto de los funcionarios, que, ante el volumen de nombramientos provisionales que se producen, ven perjudicadas sus expectativas de carrera profesional.

Por todo lo anterior, los Inspectores consideramos imprescindible y prioritaria la aprobación del Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria, algo que está pendiente desde hace más de 13 años, que regule un marco jurídico para garantizar la máxima independencia a la hora de aplicar el sistema tributario, independencia que solamente se logrará si el Director General de la Agencia fuera designado por el Parlamento y por un periodo determinado de tiempo.

En el Estatuto de la Agencia Tributaria se deberían regular los aspectos básicos de su régimen jurídico, como los siguientes:

- **El nombramiento del Director de la AEAT por el Parlamento, con una mayoría cualificada y por un periodo de tiempo determinado.**
- **La participación efectiva de las Comunidades Autónomas en sus objetivos.**
- **Las fuentes de financiación que la doten de autonomía financiera.**
- **El régimen jurídico de los funcionarios, carrera profesional, régimen de incompatibilidades y retribuciones.**

3.- EL ESTATUTO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

En la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1999 (disposición Adicional vigesimooctava) figuraba que:

"con el fin de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir eficazmente el fraude fiscal, el Gobierno, en el plazo de seis meses aprobará la norma que desarrolle el Estatuto Orgánico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la remitirá al Congreso de los diputados, que desarrollará sus funciones, régimen jurídico, organización y funcionamiento".

En julio de 1999, el Secretario de Estado de Hacienda, remitió a los grupos parlamentarios el proyecto de ley que regulaba el Estatuto de la Agencia Tributaria.

En abril de 2003, se presentó por el **Grupo Parlamentario Socialista** una proposición no de ley relativa al incumplimiento de la disposición adicional vigesimooctava de la ley 50/1998, de 30 de diciembre, en cuanto a la aprobación del estatuto orgánico de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

En dicha proposición, el representante del Grupo Parlamentario Socialista decía lo siguiente:

*"Es verdad que la Administración tributaria debiera adaptarse a lo largo de todos estos años a unos **principios de modernidad, de autonomía, de independencia, de carrera administrativa, tener un funcionamiento estable y duradero.....**".*

*"¿Por qué es necesario tener un estatuto para la Agencia Tributaria, como lo demandan los trabajadores y también algunos sindicatos? Porque no es lógico que se sigan dando los bandazos, las indefiniciones, la **falta de criterios objetivos, la inestabilidad, la falta de carrera profesional**, todas las consecuencias que se derivan del actual marco político, funcionamiento jurídico y de encaje de la Agencia Tributaria en estos momentos. Nosotros creemos que es necesario e instamos al Gobierno a que presente un estatuto, acorde a la nueva situación, con una **administración tributaria al servicio del poder político pero independiente de éste**, no como está en estos momentos, con claros y demasiados tentáculos por parte de la Administración General del Estado. Una administración tributaria **más profesional** que lo ha sido hasta ahora; una administración tributaria comprometida realmente con sus resultados y con su eficacia; una administración tributaria **con autonomía suficiente**; una administración tributaria con sentido*

de permanencia y estable en el tiempo; en definitiva una administración tributaria con mecanismos de control adecuados tanto por parte del conjunto del Estado y de este Parlamento como de las comunidades autónomas.

Por eso hemos presentado esta proposición no de ley instando al Gobierno a que presente el estatuto orgánico de la Agencia Tributaria, coherentes con lo que defendió el Partido Popular hace años en el Congreso y en el Senado, coherente con los votos que dieron a esta disposición, que exigía al Gobierno presentar el borrador del estatuto orgánico de la Agencia Tributaria; coherentes con el discurso que hace o quiere hacer el Partido Popular de tener y apostar por una **administración libre, autónoma y no dirigida ni dirigista**, y coherente con las manifestaciones de tener una administración que dicen que no da bandazos. Como mi grupo parlamentario quiere ser coherente con lo que defendió y aprobó en su momento, con lo que ha venido defendiendo respecto a lo que debe ser la Agencia Tributaria y su capacidad de funcionamiento acorde a la realidad, espero que también —y no pido realmente sino que todos seamos coherentes— sean coherentes apoyando y aprobando esta proposición no de ley. ”

El representante del **Grupo Popular** manifestó lo siguiente:

“Creemos que **ha de ser en el marco de esa nueva ley general tributaria donde se impulse la aprobación de ese real decreto que ha de regular, de conformidad con las disposiciones de dicha nueva norma, la estructura y funciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria**, insistiendo—como he comentado anteriormente— en la necesidad de que la vida de ese estatuto de la agencia sea una vida mucho más larga de la que tendría posiblemente si se aprobara con anterioridad a la aprobación de la ley general tributaria. Nosotros creemos que en este momento es mucho más coherente esperar a la aprobación de esa ley general tributaria para proceder a la aprobación del estatuto de la agencia.....”

El 15 de noviembre de 2004, al amparo de lo establecido en el Reglamento del Congreso, el Grupo Parlamentario de **Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds** presenta la siguiente moción consecuencia de interpelación urgente sobre medidas para el control y el freno del fraude fiscal:

Por todo ello, «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que elabore una Ley de Lucha contra el Fraude que aborde, entre otras cuestiones:

- a) *La regulación de la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude.*
- b) *La estipulación del sistema de designación del director de la AEAT*
- c) *La participación de las comunidades autónomas.*
- d) *La financiación.*
- e) *El régimen jurídico de los funcionarios.*
- f) *La creación de la policía fiscal.*

4.- CONCLUSIONES.

- 1. Los Inspectores consideramos urgente y prioritaria la aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria, necesario para conseguir una independencia y una estabilidad que hasta ahora no ha tenido.**
- 2. Algunos Grupos Parlamentarios del Congreso han manifestado la necesidad de aprobar el Estatuto de la Agencia Tributaria:**
 - **El Grupo Parlamentario Socialista, estando en la oposición, presentó en abril de 2003 una proposición no de ley instando al Gobierno de entonces a que lo presentara y aprobara.**
 - **El Grupo Popular decidió esperar a que estuviera aprobada la Ley General Tributaria, ley que se aprobó a finales del año 2003.**
 - **El Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentó una moción sobre el mismo tema en noviembre de 2004.**
- 3. Dada la coincidencia de opiniones sobre la necesidad de aprobar el Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado insta al Gobierno y a los diferentes Grupos Parlamentarios para que adopten las medidas e iniciativas necesarias para su aprobación definitiva.**

En Madrid, a 7 de marzo de 2005