



# **SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN ESPAÑA**

**UNA PERSPECTIVA INTERNA**





## Presentación

Existen suficientes evidencias para pensar que los niveles de recaudación e ingresos públicos en España son claramente mejorables. En efecto, las comparaciones internacionales de los indicadores de referencia muestran debilidad en el rendimiento de sistema tributario, lo cual supone tensiones presupuestarias adicionales a las que, con carácter generalizado, se sufren en el ámbito de la Unión Europea.

En este sentido, entendemos que la búsqueda de soluciones para mejorar nuestra gestión tributaria puede verse enriquecida con el diagnóstico que los propios trabajadores de la Administración Tributaria realizan. Las grandes cifras macroeconómicas y la información estadística nos resumen realidades económicas, pero en ocasiones no constituyen una buena herramienta para captar circunstancias que, aunque de más difícil cuantificación, sin duda inciden en los indicadores y ratios económicos analizados.

Exponemos en este breve informe, sobre una base objetiva, algunos factores que pueden explicar por qué los resultados de gestión tributaria en España no están a la altura de las necesidades.

En particular, desde nuestra perspectiva de profesionales de la Administración Tributaria, entendemos prioritario detectar los problemas organizativos que puedan existir, así como proponer la revisión de decisiones estratégicas en materia de Recursos Humanos que pueden estar afectando negativamente el rendimiento global del sistema tributario.

Esperamos que este documento permita a la Comisión Europea alcanzar un mejor conocimiento de los problemas actuales en la Administración Tributaria española.

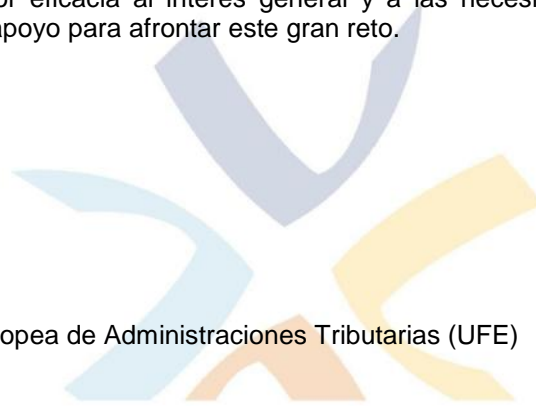
En todos aquellos aspectos en los que nuestro diagnóstico sean compartido, la orientación que desde Bruselas se pueda trasladar al próximo Gobierno será bienvenida por los profesionales españoles, con la certeza de que puede servir de estímulo para mejorar la estrategia de Recursos Humanos, aproximándola así a las mejores prácticas internacionales en materia de gestión y política de personal de las Administraciones Públicas.

Siendo del interés de todas las partes la mejora en la eficiencia de los servicios públicos, es nuestro deseo dar pasos decididos en la transformación y desarrollo de nuestras instituciones, de forma que sirvan con la mayor eficacia al interés general y a las necesidades de los ciudadanos. Cuento con nuestro completo apoyo para afrontar este gran reto.

17 de marzo de 2016

F. Javier Márquez

Vicepresidente de la Unión Europea de Administraciones Tributarias (UFE)



## 1.- Tamaño de la plantilla y envejecimiento

Resulta un hecho constatado a nivel internacional que la dotación de medios humanos de la Administración Tributaria en España se encuentra lejos de la existente en otros Estados de la Unión Europea, siendo el país con menor número de empleados en labores de gestión tributaria en relación con el número de habitantes. La siguiente tabla muestra la comparativa con los datos del año 2013:

Country	Staff usage aggregates (FTEs) /2				Staff usage ratios	
	All revenue body functions	Tax and related support functions	% FTEs for tax and support functions	Citizens / FTEs on tax and support functions	Labour force / FTEs on tax and support functions	Factors affecting comparability of countries' computed ratios (i.e. ratios in columns 5 and 6)
<b>OECD</b>						
Spain	26 231	22 402	85,4	2 081	1 035	
Italy	39 814	31 706	79,6	1 914	805	
Greece	11 500	8 000	69,6	1 383	621	
Estonia	1 549	983	63,5	1 343	692	
Sweden	9 705	7 877	81,2	1 214	650	FTEs exclude debt collection
United Kingdom	63 843	53 205	83,3	1 176	605	
Austria	7 521	7 484	99,5	1 132	587	
Finland	5 072	5 072	100,0	1 071	528	
Portugal	11 341	10 066	88,8	1 065	535	
France	114 417	66 964	58,5	979	427	
Denmark	6 802	5 861	86,2	955	493	
Slovenia	2 365	2 365	100,0	871	427	
Poland	48 821	47 593	97,5	809	365	
Netherlands	28 313	20 873	73,7	804	429	
Ireland	5 745	5 745	100,0	799	376	FTEs include customs
Slovak Republic	9 296	6 813	73,3	796	399	
Norway	6 962	6 733	96,7	754	401	
Germany	110 494	110 494	100,0	743	387	
Czech Republic	15 031	14 272	95,0	736	372	
Belgium	22 232	19 485	87,6	573	254	
Hungary	22 482	17 870	79,5	555	246	
Luxembourg	984	984	100,0	549	254	

Source: <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/database/>

Esta falta de medios se verá agravada en los próximos años, dado el envejecimiento acelerado de la plantilla. La previsión de jubilaciones en los próximos cuatro años (2016-2020) es cercana a 2.000 trabajadores (8,5% de la plantilla actual). En el año 2015, dos de cada tres empleados ya era mayor de 50 años.

Country	Staffing indicators			Age profile			
	No. at start of FY2013	Recruited in FY2013	Departures in FY 2013	Under 30 years	30-49 years	Over 50 years (2013)	Over 50 years (2015)
<b>OECD</b>							
Finland	5 322	214	379	5,6	37,2	57,2	
Spain	26 962	383,0	980,0	0,8	43,0	56,2	66,3
Denmark	7 325	260	705	3,0	41,0	56,0	
Netherlands	28 107 /1	1 528 /1	778 /1	5,0	39,3	55,7	
Portugal	11 566	115	340	0,7	43,6	55,7	
Italy	41 035	83	935	1,0	45,0	55,0	
Belgium	24 708	948	1 777	6,9	39,5	53,6	
Greece	n.a.	193	1 252	2,0	47,0	51,0	
Ireland	5 745	60	149	2,6	46,7	50,7	
France	115 411 /1	1 879	n.a.	4,0	48,0	48,0	
Norway	6 359	264	374	4,0	49,0	47,0	
Austria	7 594	167	277	7,0	47,0	46,0	
Sweden	9 849 /1	483	769	8,2	47,6	43,8	
Germany	110 382	1 092	1 156	13,8	44,3	41,9	
Czech Republic	14 804	1 184	957	6,9	51,6	41,5	
United Kingdom	74 983	2 535	4 799	10,3	49,2	40,5	
Estonia	1 546	112	123	16,2	49,0	34,8	
Poland	48 818	1 152	1 482	7,0	63,0	30,0	
Slovak Republic	8 923	761	383	11,0	62,0	27,0	
Hungary	22 966	1 347	1 386	17,4	61,9	20,7	
Slovenia	2 354	8	64	0,0	86,0	14,0	
Luxembourg	985	31	32	11.8 /1	67.6 /1	19.7 /1	

Source: GESTHA & <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/database/>

Los datos anteriores evidencian que los recursos destinados a la gestión tributaria no han evolucionado al mismo ritmo que otros indicadores de la economía española:

YEAR	Tax Agency employees	Population	GDP (mill. euros) Inflation-adjusted Chain linked volumes (2010)	Companies
1996	27.513	39.430.933	729.454	2.384.654
2015	25.742	46.449.565	1.071.964	3.186.878
<b>Δ(1996-2015)%</b>	<b>-6,4%</b>	<b>17,8%</b>	<b>47,0%</b>	<b>33,6%</b>

Sources: INE, Cámara de Comercio, Memoria Anual AEAT, Eurostat

## 2 – Coste de oportunidad derivado del déficit de recursos humanos.

La habitual respuesta de los sucesivos gobiernos, interpelados ante los datos arriba reseñados, trata de esquivar el problema. Normalmente sostienen que estos indicadores son una muestra del elevado grado de eficiencia de la Administración Tributaria, medida en términos de costes administrativos y recaudación obtenida.

Country	Administrative costs for tax administration/net revenue collected % /2						Variation	Significant factors affecting comparability between countries' computed ratios
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013-08	
Sweden	0,39	0,40	0,41	0,40	0,39	0,39	0,00	Costs exclude debt collection
Estonia	0,38	0,40	0,35	0,34	0,37	0,40	0,02	Costs exclude all IT support that is provided by MOF
Norway	0,54	0,50	0,56	0,55	0,43	0,41	-0,13	Excises not included
Denmark	0,64	0,67	n.a.	n.a.	0,56	0,48	-0,16	
Austria	0,79	0,85	0,70	0,66	0,68	0,67	-0,12	SSC not included
<b>Spain</b>	<b>0,82</b>	<b>0,97</b>	<b>0,88</b>	<b>0,86</b>	<b>0,66</b>	<b>0,67</b>	<b>-0,15</b>	<b>SSC not included, costs include customs (2010-11)</b>
United Kingdom	0,90	0,91	0,98	0,83	0,74	0,73	-0,17	
Finland	0,80	0,88	0,84	0,80	0,79	0,75	-0,05	Excises not included
Ireland	0,95	1,08	1,26	1,14	0,87	0,85	-0,10	Costs include customs
Slovenia	0,81	0,90	0,96	0,93	0,91	0,89	0,08	Excises not included
Luxembourg	1,01	1,13	0,85	0,85	0,95	0,93	-0,08	SSC and excises not included
Netherlands	0,99	1,11	1,02	0,97	0,94	0,95	-0,04	
Portugal	1,27	1,57	1,55	1,37	0,94	0,99	-0,28	SSC not included
France	1,17	1,31	1,25	1,20	1,19	1,11	-0,06	SSC and excises not included
Hungary	1,17	1,20	1,20	1,12	1,13	1,15	-0,02	
Belgium	1,27	1,40	1,29	1,36	1,23	1,17	-0,10	SSC not included
Czech Republic	1,18	1,46	1,27	1,34	1,34	1,31	0,13	SSC and excises not included
Germany	1,36	1,46	1,50	1,40	1,34	1,35	-0,01	SSC and excises not included
Slovak Republic	n.a.	n.a.	3,06	3,04	1,36	1,43	n.a.	SSC not included
Poland	1,59	1,72	1,91	1,69	1,55	1,60	0,01	SSC and excises not included
Italy	1.08/3	1.20/3	0.89/3	0.83/3	0.89/3	1.05/3	-0,03	Ratio not comparable with others: See note
Greece	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	

Source: <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/database/>

No podemos compartir esa visión simplificada. Una Administración Tributaria poco costosa probablemente es síntoma de ineficiencia cuando, lamentablemente, existen otros indicadores sólidos que muestran cómo la magnitud del fraude fiscal y la economía sumergida está entre las mayores de Europa.

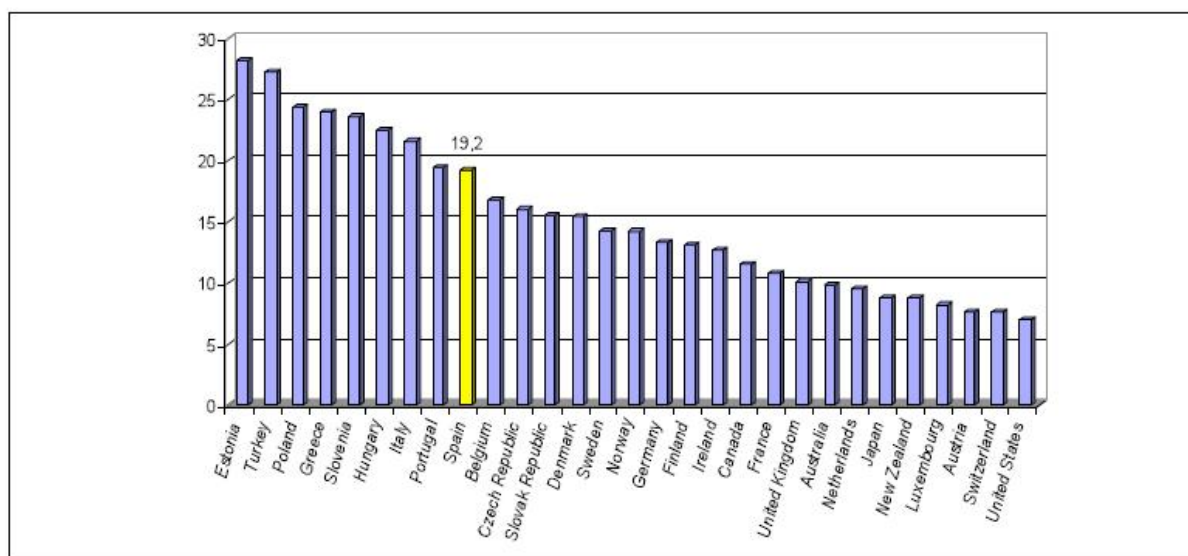
Medido en términos relativos al PIB, España presenta el menor nivel de ingresos por IVA e Impuesto sobre Sociedades, precisamente dos impuestos cuyo control exige más recursos:

Structure of tax revenue in the EU Member States, by main tax category, 2014 (as % of GDP)							
	Taxes on production and imports	Of which:	Taxes on income, wealth, etc.	Of which:		Net social contributions	(VAT+Taxes on profits of corporations)
		VAT		Taxes on individual or household income*	Taxes on the income or profits of corporations*		
<b>Spain</b>	<b>11,6</b>	<b>6,2</b>	<b>10,1</b>	<b>7,7</b>	<b>2,0</b>	<b>12,5</b>	<b>8,2</b>
Italy	15,5	6,0	14,7	12,0	2,2	13,4	8,2
Ireland	11,3	6,1	13,2	9,7	2,5	5,8	8,6
Poland	12,9	7,1	6,9	4,6	1,7	13,2	8,8
Netherlands	11,7	6,4	10,7	7,0	2,6	15,4	9,0
Greece	15,7	7,1	9,7	5,8	1,9	13,4	9,0
Lithuania	11,5	7,6	5,1	3,6	1,4	11,5	9,0
Latvia	12,7	7,6	7,8	5,9	1,5	8,7	9,1
Euro area	13,3	6,8	12,5	9,3	2,4	15,5	9,2
United Kingdom	12,9	6,8	13,7	9,0	2,4	7,6	9,2
<b>EU</b>	<b>13,6</b>	<b>7,0</b>	<b>12,8</b>	<b>9,4</b>	<b>2,4</b>	<b>13,4</b>	<b>9,4</b>
Germany	10,9	7,0	11,9	8,9	2,4	16,5	9,4
France	15,9	6,9	12,7	8,8	2,7	19,2	9,6
Slovakia	10,8	6,6	6,8	3,0	3,2	13,6	9,8
Austria	14,6	7,7	13,7	10,5	2,2	15,4	9,9
Slovenia	15,1	8,5	7,2	5,0	1,4	14,6	9,9
Romania	12,9	7,8	6,2	3,5	2,2	8,6	10,0
Belgium	13,2	6,9	16,8	12,8	3,2	16,9	10,1
Estonia	13,9	8,6	7,4	5,7	1,7	11,1	10,3
Hungary	18,6	9,4	6,7	5,0	1,4	13,1	10,8
Czech Republic	12,1	7,5	7,2	3,8	3,4	14,8	10,9
Bulgaria	14,5	8,9	5,3	3,1	2,0	7,7	10,9
Finland	14,5	9,2	16,5	13,4	1,9	12,8	11,1
Portugal	14,3	8,5	10,9	7,7	2,8	11,7	11,3
Iceland	15,8	8,1	19,3	13,9	3,4	3,7	11,5
Luxembourg	13,1	7,3	13,9	8,9	4,4	12,3	11,7
Sweden	22,1	9,0	17,9	14,9	2,7	3,7	11,7
Serbia	18,9	10,4	5,6	3,7	1,7	12,9	12,1
Denmark	16,6	9,6	33,4	29,4	2,7	1,1	12,3
Malta	13,7	7,9	14,3	6,9	6,3	6,9	14,2
Croatia	18,8	12,5	6,1	3,9	1,8	11,8	14,3
Norway	11,4	7,7	17,5	9,8	6,9	9,9	14,6
Cyprus	15,0	8,7	10,2	2,7	6,4	9,0	15,1

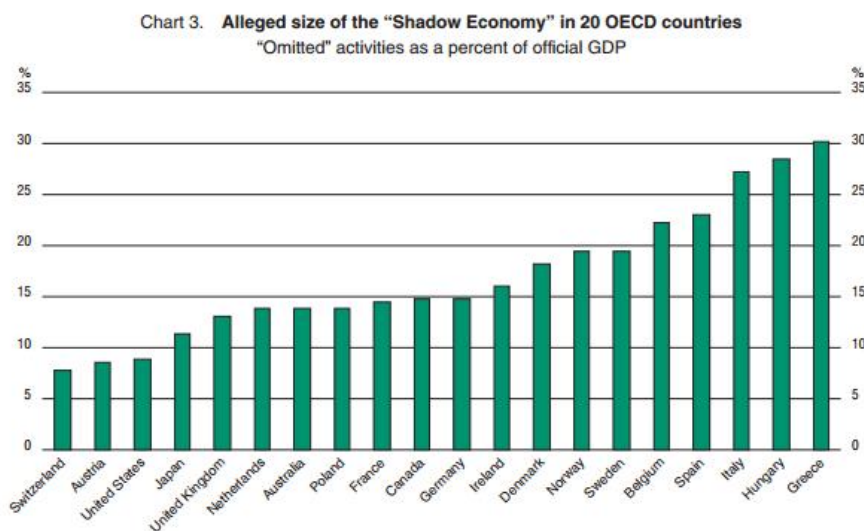
Source: Eurostat news release 10/2016 - 15 January 2016

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7130733/2-15012016-BP-EN.pdf/2127ecab-7177-4060-9528-c1d938a75718>

Las comparaciones internacionales sobre el tamaño estimado de la economía sumergida incluyen de forma persistente a España entre los países con tasas más elevadas.



Fuente: Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2013: A Further Decline. F. Schneider (April, 2013).



Source: IMF Working Paper, WP/00/26, *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*, Washington D.C., 2000.

En ausencia de estudios oficiales realizados por la propia Administración Tributaria en España, se han realizado esfuerzos desde el mundo académico para estimar la evolución temporal de la economía sumergida española:

Tabla 6. Valores de referencia.

Año	Arrazola et al.	Schneider A	Schneider B	Schneider C	Schneider D	PS	RC
2000	19,0	22,7				26,3	
2001	19,2	22,4				23,0	
2002	20,2	22,4				21,4	22,4
2003	20,1	22,4	22,2			19,8	22,6
2004	20,9	22,5	21,9			18,2	20,5
2005	22,6	22,4	21,3			15,6	20,4
2006	24,5	22,4	20,2			13,5	19,7
2007	26,4	22,4	19,3			14,5	18,9
2008	21,3		18,7	18,7		17,8	19,8
2009	19,9		19,5	19,5		21,1	22,1
2010	19,1		19,8	19,4		22,3	24,7
2011	18,6			19,2	19,2	23,7	26,5
2012	19,8				19,2	24,6	28,7
2013					18,6		29,5

Fuente: Elaboración propia. Las columnas correspondientes a Schneider A, B, C y D corresponden a diferentes estudios del propio F. Schneider. Así, la columna A corresponde a Schneider, Büehn y Montenegro (2010), la columna B a F. Schneider (2011) y las columnas C y D corresponden a estudios de Visa Europa (2011 y 2013). PS corresponde a Pickhardt y Sardà (2011) y RC corresponde a S.M. Ruesga y D. Corbajo (2013). En azul, los valores que corresponden a proyecciones de las series originales.

Source: GESTHA & Sardà (Virgili y Rovira University)

[http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29\\_INFORME\\_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf](http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf)

En junio de 2014, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) publicaba un documento<sup>1</sup> en el que concluía que, exceptuando rentas salariales, el grado de cumplimiento medio en el resto de rentas económicas oscilaba entre el 40% y el 55%.

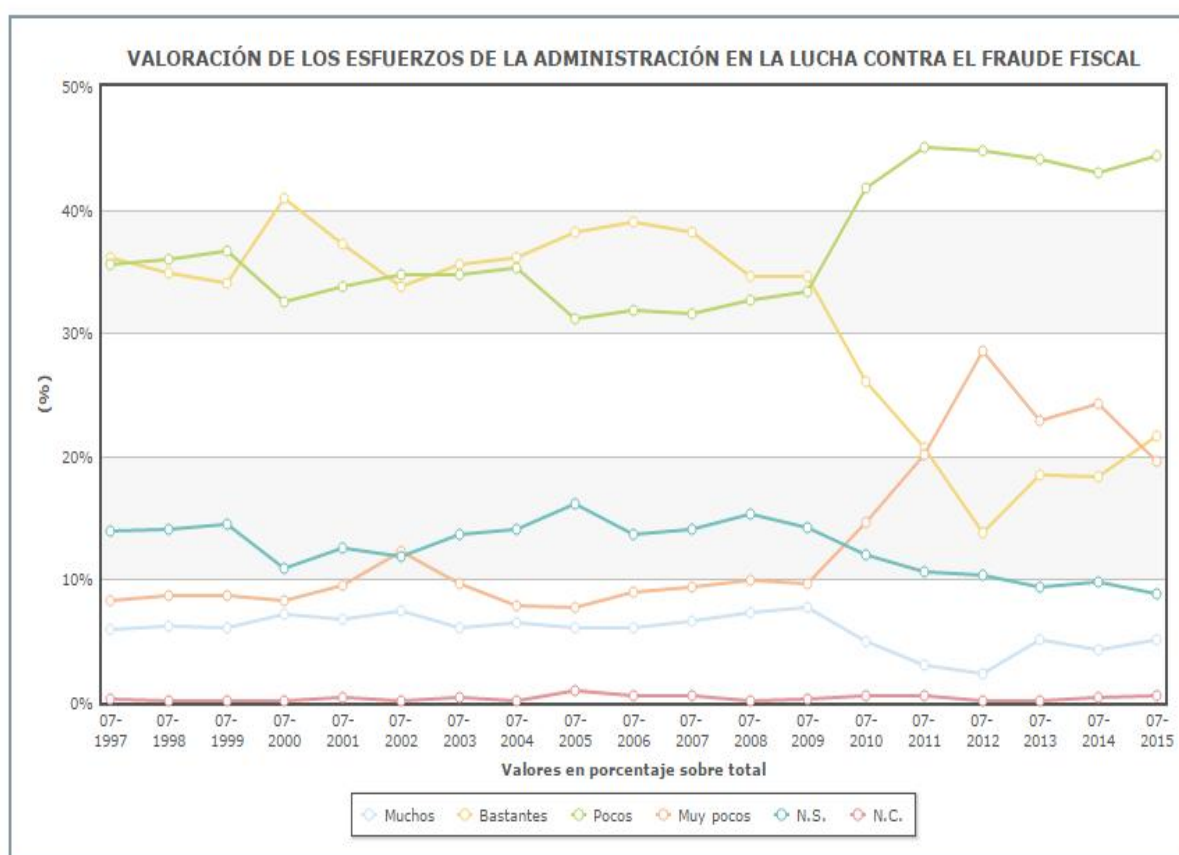
<sup>1</sup> "El hueco que deja el diablo": una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios. Doc. Id eee2014-01. Domínguez Barrero, López Laborda y Rodrigo Saucó.

En concordancia con estas estimaciones, existe una percepción social negativa sobre el escaso esfuerzo realizado por la Administración Tributaria para luchar contra el fraude fiscal. Anualmente, el Centro de Investigaciones Sociológicas (Instituto demoscópico estatal) realiza una encuesta en la que traslada a los ciudadanos la siguiente pregunta: “¿Cree Ud. que, en la actualidad, la Administración hace muchos, bastantes, pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal?”

Los resultados son preocupantes. En junio de 2015, casi dos tercios de los encuestados pensaban que los esfuerzos realizados eran insuficientes. La serie cronológica muestra un evidente deterioro desde el año 2008.

	2008	2015
POCOS ESFUERZOS	32.7	44.4
MUY POCOS ESFUERZOS	9.9	19.5
POCOS/MUY POCOS	42.6	63.9

	07-2005 2615/0-0 P17	07-2006 2650/0-0 P17	07-2007 2727/0-0 P17	07-2008 2770/0-0 P18	07-2009 2809/0-0 P17	07-2010 2841/0-0 P17	07-2011 2910/0-0 P15	07-2012 2953/0-0 P15	07-2013 2994/0-0 P21	07-2014 3034/0 P24	07-2015 3105/0 P24
Muchos	6,1	6,1	6,6	7,3	7,7	4,9	3,0	2,3	5,1	4,3	5,1
Bastantes	38,1	39,0	38,1	34,6	34,6	26,1	20,7	13,8	18,5	18,3	21,6
Pocos	31,1	31,8	31,5	32,7	33,4	41,8	45,1	44,8	44,1	43,0	44,4
Muy pocos	7,7	8,9	9,3	9,9	9,7	14,6	20,1	28,5	22,8	24,3	19,5
N.S.	16,1	13,6	14,1	15,3	14,2	12,0	10,6	10,3	9,4	9,8	8,8
N.C.	1,0	0,6	0,5	0,2	0,3	0,5	0,5	0,2	0,2	0,4	0,6
(N)	(2483)	(2479)	(2473)	(2459)	(2470)	(2469)	(2468)	(2471)	(2482)	(2469)	(2473)



El rendimiento insuficiente de la gestión tributaria, el potencial de mejora en la eficiencia y la necesidad de revertir una percepción social negativa, sugieren priorizar con urgencia el refuerzo de la Administración en España, con el fin de mejorar la lucha contra el fraude y crear sinergias positivas que favorezcan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.



### 3 - Disfunciones en la política estratégica de Recursos Humanos

Los problemas de falta de medios son más graves cuando el estado de ánimo de la plantilla no es bueno.

España, al igual que la mayor parte de los países en el escenario internacional, ha llevado a cabo medidas de austeridad en toda la Administración Pública, que han tomado la forma de reducción de remuneraciones y congelación salarial<sup>2</sup>.

Los empleados de la Agencia Tributaria han sufrido, al igual que el resto de los empleados públicos, dichos recortes. Sin embargo, la política de Recursos Humanos de los últimos años ha generado desincentivos adicionales, derivados de la ausencia de carrera profesional y del establecimiento de un sistema retributivo ligado al rendimiento muy polémico.

#### 3.1 – Ausencia de carrera profesional

En relación a la ausencia de carrera profesional, debe señalarse que en el año 2007 entró en vigor un esquema de carrera profesional aplicable a más del 90% de la plantilla. De acuerdo con la terminología establecida en la *International Standard Classification of Occupations* (ISCO-08), quedan excluidos de ese sistema de carrera profesional los niveles *Top* y *Middle Management* (denominado grupo A1 en España, aproximadamente un 8% del total empleados), afectando por tanto a los siguientes niveles ISCO-08: *Professionals, Administrative and specialized secretaries, and Clerical Support Workers*. En España, estos niveles profesionales (92% de la plantilla) son denominados respectivamente, grupos A2, C1 y C2.

De forma muy resumida, podemos señalar que la progresión profesional establecida en dicho esquema de carrera iba a depender de los años de experiencia del empleado y de su rendimiento laboral.

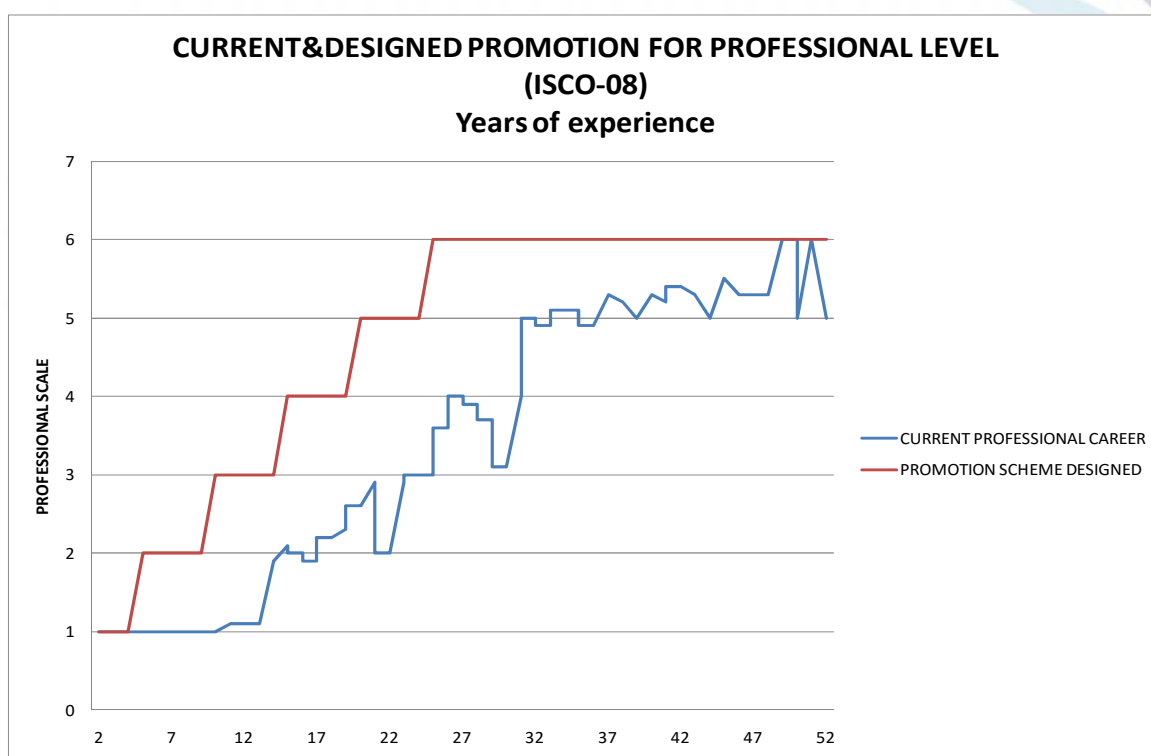
Sin embargo, dicho plan de carrera profesional, controvertido desde su inicio (especialmente en el grupo *Professionals / A2*), nunca ha entrado realmente en funcionamiento, puesto que los sucesivos equipos de dirección de la Agencia Tributaria han aplazado *sine die* el diseño de las herramientas para evaluar de forma objetiva el desempeño profesional.

El resultado de dicho retraso es que la práctica totalidad de la plantilla de la Agencia Tributaria, exceptuando el nivel *Top&Middle Management*, no ha progresado profesionalmente desde hace casi una década, a pesar de los años acumulados de experiencia y el incremento de su carga de trabajo como consecuencia de las dinámicas demográficas anteriormente señaladas.

En el caso de colectivo A2 (*Professionals*), el siguiente gráfico muestra la “deuda” que RRHH tiene actualmente con su plantilla, comparando el nivel profesional actual con el nivel programado en el esquema de carrera profesional, atendiendo a los años de experiencia:

---

<sup>2</sup> 2014 OECD Survey on Managing Budgetary Constraints: Implications for HRM and Employment in Central Public Administration.



A modo de ejemplo, profesionales con más de 15 años de experiencia, que deberían encontrarse en mitad de su carrera profesional, continúan en el primer tramo de una escala de 6 niveles, diseñada para ser completada en 25 años. Las incesantes jubilaciones provocan que el trabajo que venía realizado el nivel *senior* se traslade a empleados retribuidos como *juniors*.

### 3.2 – Excesiva ponderación de la remuneración ligada al rendimiento (Performance-Related-Payment)

En el contexto de congelación profesional expuesto en el apartado anterior, la Agencia Tributaria ha reforzado en los últimos años la importancia de las retribuciones variables. Esta medida, lejos de estimular a la plantilla, ha provocado profundo malestar.

Existe amplia documentación sobre los problemas que puede causar la aplicación de retribuciones ligadas al rendimiento en los empleados públicos (especialmente en los puestos no directivos<sup>3</sup>), así como la falta de evidencia sólida sobre mejoras de rendimiento asociadas a la implementación de dichos sistemas.

De acuerdo con la información facilitada por los propios Estados a la OCDE sobre las prácticas directivas en la Administración Pública, *“España usa sistemas de retribución ligados al rendimiento en mayor medida que la media de los países de la OCDE. La retribución por rendimiento alcanza a la mayor parte de los empleados, y en forma de bonus, representa un máximo de 6%-10% del salario de referencia<sup>4</sup>.”*

Estas cifras, ajustadas a la realidad existente en otros servicios públicos, no reflejan la situación existente en la Administración Tributaria. Hasta el año 2013, la retribución variable para los

<sup>3</sup> *“Performance Related Pay in the Public Service In OECD and EU Member States”*  
<http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Spain.pdf>

empleados de la Agencia Tributaria suponía aproximadamente un 15% del salario de referencia, si bien ese importe podía acercarse hasta el 20% en determinados casos.

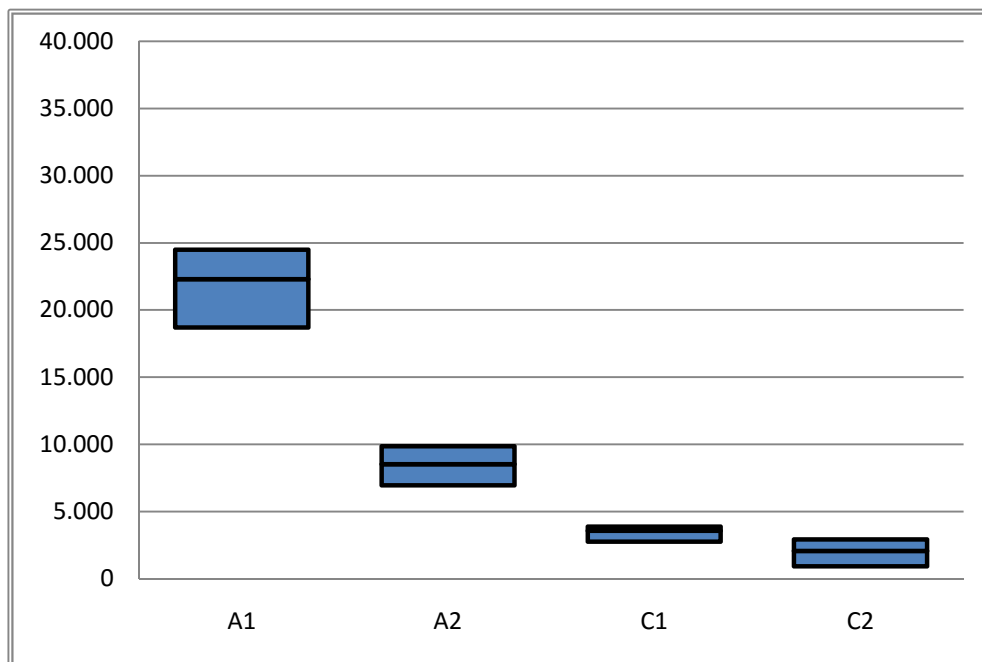
Esa situación se ha visto modificada desde el año 2014, con la aplicación de un “Plan Extraordinario de Incentivos”. A la vista de la repetición en los años 2015 y 2016 de dicho Plan y del incremento en su asignación presupuestaria, parece necesario resaltar que al adjetivo “extraordinario” no se está utilizando con propiedad, y que más bien nos encontramos con una decisión estratégica de la dirección de Recursos Humanos.

En el contexto de bloqueo de carrera profesional ya explicado, este aumento de la ponderación de la remuneración variable ha sido acogido con insatisfacción por la plantilla, y ello por dos motivos.

En primer lugar, con este nuevo sistema de pago ligado al rendimiento la retribución variable puede llegar hasta el 40% de la retribución total<sup>5</sup>. Muchos empleados piensan que pueden ser cifras adecuadas para el Departamento de Ventas de una compañía privada, pero no para funcionarios públicos situados en puestos no directivos.

En segundo lugar, la propia distribución del *bonus* entre las diferentes categorías profesionales es percibida como un elemento desmotivador. El siguiente gráfico muestra las cantidades percibidas por los empleados de la Administración Tributaria, desglosadas por categoría profesional:

**BONUS ANUAL (€) AÑO 2015 - SERVICIOS CENTRALES AGENCIA TRIBUTARIA  
DESGLOSE POR CATEGORÍA PROFESIONAL - Percentiles 25%,50% y 75%**



	MEAN	0%	25%	50%	75%	100%
A1	19.610	0	18.707	22.289	24.479	37.412
A2	7.551	0	6.962	8.525	9.858	14.014
C1	3.441	0	2.770	3.574	3.877	11.648
C2	2.548	0	931	2.076	2.940	10.529

La inexistencia de solapamiento en la retribución variable percibida por las diferentes categorías hace que la mayor parte de los empleados (*Professionals, Administrative and specialized secretaries, and Clerical Support Workers* – A2, C1 y C2) considere que el *bonus* no es una recompensa al buen rendimiento individual, sino una especie de “segunda retribución fija” ligada a la

<sup>5</sup> <http://www.expansion.com/2014/02/17/economia/1392672745.html>

pertenencia a cada categoría profesional. Y ello, en detrimento de una carrera profesional que continúa bloqueada.

Ello provoca que el sistema de retribuciones ligadas al rendimiento no esté funcionando como un incentivo en la Administración Tributaria, excepto para el nivel A1 (*Top&Middle Management*), que es el colectivo que ha diseñado el sistema y que resulta el principal beneficiario del mismo.

Esta situación es un tanto anómala, y refleja un conflicto de intereses a corregir. El equipo directivo de la Administración Tributaria cuenta con amplia autonomía en el diseño de la política retributiva, pero actualmente no existen mecanismos de control parlamentario adecuados para comprobar el importe de los *bonus* distribuidos y su condicionamiento a mejoras efectivas en la eficiencia de la organización.

En efecto, la falta de estudios oficiales realizados por la propia Administración tributaria provoca que la fijación de objetivos y metas (y también los *bonus* ligados a dichas metas) no vaya asociada a la evolución del nivel de fraude y economía sumergida en el país, sino a cifras de recaudación e ingresos fiscales derivados de actividad investigadora que, por sí mismos, no son indicadores fiables de la eficiencia de la organización.

Incluso la fijación de estos objetivos de recaudación, establecidos cada año en términos de incremento anual, presenta problemas de comparación temporal, al modificarse cada cierto tiempo la definición del concepto utilizado como objetivo, de forma que resulta difícil ver si la evolución de la lucha contra el fraude es positiva o negativa.

En este sentido, el Tribunal de Cuentas detectó dicho problema en su labor de fiscalización de las actuaciones realizadas por la Administración Tributaria durante el periodo 2010-2012, señalando asimismo que, con frecuencia, el nivel de ingresos por la lucha contra el fraude utilizado en la planificación de actuaciones era menor al nivel alcanzado en años anteriores<sup>6</sup>. Es decir, se estimaba para el año (N+1) un nivel de ingresos derivado de la lucha contra el fraude inferior al nivel de ingresos alcanzado en el año N o (N-1).

Sin duda, en el marco de una política ambiciosa tendente a mejorar los resultados de la lucha contra el fraude fiscal, no parece razonable planificar objetivos futuros fijando niveles menores a los ya alcanzados en años anteriores, salvo que la verdadera intención sea limitarse a cumplir el objetivo fijado y así legitimar la retribución variable asociada a dicho cumplimiento.

Un ejemplo de lo anterior es lo que ha sucedido este año. Mientras los resultados de recaudación ligados a la lucha contra el fraude alcanzaron<sup>7</sup> los 15.664 millones de euros durante el año 2015, el Plan de retribución variable vigente para el año 2016 condiciona la obtención del *bonus* máximo a la obtención de un resultado en el mismo indicador de 11.300 millones de euros<sup>8</sup>, es decir, un 28% menor al alcanzado en el año 2015.

Estas contradicciones no hacen sino reforzar la convicción entre muchos trabajadores de que el actual sistema de retribución variable busca fines distintos a incentivar el rendimiento individual o fomentar el trabajo en equipo. En todo caso, el malestar, la desconfianza y el ambiente laboral perjudican el rendimiento de la organización.

<sup>6</sup> *Informe de fiscalización de las principales actuaciones realizadas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en ejecución del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012 (pag. 73-74)*

<sup>7</sup> *Nota de prensa de la AEAT de 22 de febrero de 2016*

[http://www.agenciatributaria.es/static\\_files/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Sala\\_de\\_Prensa/NP%20Resultados%20control%202015.pdf](http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_Prensa/NP%20Resultados%20control%202015.pdf)

<sup>8</sup> *Resolución de 11 de febrero de 2016 de la Dirección General de la AEAT, por la que se dictan instrucciones sobre los criterios de distribución del componente fijo de la productividad extraordinaria por resultados destinada al impulso del Plan Especial de actuaciones para 2016.*



## Conclusiones

En la primera parte del documento se ha hecho un recorrido por los indicadores económicos que revelan en qué medida España cuenta con menores recursos en la lucha contra el fraude que los países de su entorno.

Los medios asignados a esta tarea no han evolucionado al mismo ritmo que la economía española. Ello provoca que el coste de funcionamiento de la Administración Tributaria en España sea muy moderado (en términos de gastos administrativos por cada euro recaudado), pero asimismo es síntoma, a la vista de las referencias estadísticas y sociológicas disponibles, del enorme coste de oportunidad en el que estamos incurriendo, con los indudables efectos que un nivel de ingresos tributarios lejano a su potencial provoca en la estabilidad presupuestaria y en el grado de cumplimiento de los objetivos de déficit marcados por la Comisión Europea.

La insuficiencia de medios para luchar contra el fraude, y los efectos que la misma genera sobre la equidad en la distribución de la carga impositiva entre los ciudadanos, se ve agravada por decisiones estratégicas de la dirección de la Agencia Tributaria en materia de política de personal.

El bloqueo de la progresión profesional padecido por más del 90% de la plantilla durante casi una década, unido a un esquema de remuneración variable que genera desconfianza, dada su excesiva ponderación y su distribución no equitativa, se convierten en factores que impiden a las herramientas tradicionales de incentivación del personal funcionar correctamente.

Estas decisiones directivas han provocado desmotivación en una plantilla envejecida y sobrecargada de trabajo. Entendemos que dicha política debe ser objeto de revisión, para acercarse a las mejores prácticas internacionales en materia de gestión de personal en la Administración Pública.

Un primer objetivo del presente documento ha sido explicar de forma resumida una información relevante que puede ayudar a hacer un diagnóstico preciso de la situación en la Administración Tributaria española. Objetivo complementario del anterior es sugerir, en la medida en que se compartan los argumentos aquí expuestos, que se incorporen los mismos en las acciones de orientación que desde Bruselas se puedan dirigir al próximo Gobierno del país.

Dicha orientación por parte de las instituciones comunitarias puede estimular las mejoras necesarias, hasta ahora no abordadas por los anteriores Gobiernos a pesar de conocer sobradamente estos problemas.

Una Administración Tributaria eficiente y una plantilla comprometida sin reservas en el logro de los objetivos organizativos son la mejor garantía de un servicio público a la altura que demandan los ciudadanos en estos tiempos de transformación social.