

EL SISTEMA DE PRIMAS DE LA AEAT: CRÍTICA DE UNOS DOCUMENTOS DIVULGADOS POR LA PROPIA AGENCIA TRIBUTARIA

Por
Robert Amsterdam
y
Christopher Wales

www.SpanishTaxPickpockets.com

El propósito de esta nota es ofrecer una crítica de un documento de la AEAT relativo a su sistema de primas, publicado en septiembre de 2022. Se basa en una versión en lengua inglesa del documento.

La AEAT publicó este documento tras una orden dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid el 22 de julio de 2022. Dicha orden fue consecuencia de una solicitud presentada por la AEDAF (Asociación Española de Asesores Fiscales) para acceder a la normativa relativa al «complemento de productividad» de inspectores y técnicos tributarios. El acceso había sido previamente denegado por la AEAT.

La redacción de la nota de la AEAT no deja claro si los mecanismos descritos constituyen la totalidad de los sistemas de primas aplicables al personal de la AEAT. En las cuentas anuales de la AEAT se identifican por separado once sistemas de primas, con una cuantía asignada a cada uno de ellos. Este documento podría, por tanto, responder a una definición restringida de «complemento de productividad». Lleva fecha de 19 de septiembre de 2022.

La presente crítica señala determinados aspectos del documento que pueden requerir una reflexión particular por parte del lector.

NOTA SOBRE LOS CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PUNTUACIONES DE PRODUCTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN, AEAT, MADRID, 19 DE SEPTIEMBRE DE 2022

1. Resumen

Este documento pretende explicar los mecanismos mediante los cuales se realizan pagos de primas al personal en general y al cuerpo de inspectores en particular. Existen, sin embargo, una serie de problemas:

- *Las explicaciones son incompletas.*
- *Los términos no están definidos.*
- *Los ejemplos numéricos, que podrían haberse utilizado para aclarar puntos clave, están completamente ausentes.*
- *No se desarrolla la relación entre los sistemas descritos y las once categorías de primas que figuran en las cuentas anuales de la AEAT.*
- *Se realizan varias afirmaciones que, evidentemente, en el mejor de los casos resultan poco sinceras.*

El documento fue elaborado como respuesta a un requerimiento judicial de un tribunal de Madrid para que la AEAT publicara detalles del sistema. Su tono es defensivo, ya que aborda no solo la cuestión

de las primas, sino también la de la responsabilidad individual de los inspectores y de los inspectores jefes en relación con las regularizaciones practicadas en las actuaciones inspectoras.

Como ocurre con muchos de los documentos (por ejemplo, las actas) emitidos por la AEAT, presenta una estructura deficiente y solo puede entenderse como una descripción errática y parcial de los distintos elementos del sistema de primas y de los factores que influyen en su distribución. El texto vuelve repetidamente sobre los mismos asuntos, de modo que el significado preciso termina por volverse confuso.¹

Comienza exponiendo la base jurídica sobre la que se realizan los pagos de primas, aspecto que en general no ha sido objeto de controversia. A continuación describe el «fondo cerrado» que, según se afirma, financia la prima anual. Asimismo confirma que el sistema está explícitamente diseñado para fomentar la competencia entre individuos, equipos y unidades por una parte de ese fondo fijo de primas.

El documento revela que cada inspector conoce cuánto puede contribuir cada inspección que realiza

¹ La vaguedad de la nota de la AEAT resulta sorprendente. La Resolución de 27 de abril de 2018 de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en la que presumiblemente se basa, es mucho más clara y sólida.

a los puntos que su equipo y su unidad necesitan para maximizar su asignación presupuestaria.

No obstante, pese al énfasis en la generación de competencia interna, la nota trata de crear la impresión de que la mayor parte del fondo de primas se utiliza en realidad para respaldar una filosofía subyacente según la cual el sistema de primas no debería «desincentivar el trabajo ordinario recompensando de forma desproporcionada el trabajo extraordinario». Ello da lugar a una exposición particularmente confusa que no logra vincular de manera coherente los distintos aspectos del sistema de primas.

Lo que sí resulta evidente, sin embargo, es que el fondo de primas al que se refiere la nota de la AEAT se reparte aproximadamente en una proporción de 70/30. Casi el 70 % del fondo se distribuye ampliamente entre los aproximadamente 26.000 empleados de la AEAT, cumpliendo así el objetivo de que prácticamente todos los miembros del personal reciban una prima. (Ello sugiere que un enfoque más adecuado sería incorporar esta prima al salario base y gestionar el rendimiento y el comportamiento mediante otras iniciativas de recursos humanos). El 30 % restante, aproximadamente, se reparte entre el grupo de inspectores, que se estima en torno a 2.500. La AEAT no publica la cifra exacta.

El tamaño del fondo de primas no se revela en la nota de la AEAT, pero sus cuentas anuales muestran que aproximadamente 250 millones de euros se han pagado de forma habitual cada año en primas durante el periodo 2020-2024. En 2024 el total excedió los 280 millones de euros. Sobre la base de estas cifras, el inspector medio teórico podría esperar recibir anualmente alrededor de 30.000 euros procedentes del fondo del 30 % y más de 6.000 euros procedentes del fondo general. Evidentemente, en la práctica algunos recibirán más y otros menos. Lamentablemente, la AEAT no proporciona ejemplos numéricos.

Debe tenerse en cuenta que una prima de 30.000 euros (de media) supondría añadir cerca de un 50 % a la remuneración de un inspector, por lo que podría considerarse lo suficientemente elevada como para influir en su comportamiento. Los 30.000 euros superan el salario medio en el conjunto de España.

La nota de la AEAT explica cómo un marco teórico, consagrado en la Resolución de 27 de abril de 2018 de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, establece la base sobre la cual se asigna a los individuos el fondo del 70 %. Al parecer, este sistema implica una evaluación completamente subjetiva basada en una serie de expectativas generales y básicas de desempeño laboral, así como en una categoría adicional también subjetiva descrita como «especial rendimiento y dedicación». Esta última no se desarrolla con mayor detalle. En la nota no se asignan ponderaciones a las distintas categorías de evaluación. La AEAT afirma, aunque sin aportar pruebas, que «el incentivo no guarda relación alguna con los resultados cuantitativos de la actividad inspectora».

La nota ofrece asimismo una explicación de cómo se distribuye el 30 % restante. Esta es la parte más sensible del documento, ya que la atención se centra en si existe, o podría existir, una relación entre el trabajo de inspección realizado por los inspectores y las primas que perciben.

La nota identifica tres factores principales que afectan a la asignación de la prima de un inspector. Estos se reflejan en el siguiente cálculo de los denominados puntos de escala, que se expone en la nota:

«Puntos totales de escala = (“actuaciones programadas valoradas” + puntos de escala resultantes de la aplicación de los coeficientes) multiplicado por el coeficiente global de valoración del expediente». (Énfasis de la AEAT)

Los puntos totales de escala obtenidos por cada inspector determinan en última instancia qué parte del fondo cerrado de primas corresponde recibir a él, a su equipo y a su unidad.

Como muestra la fórmula, los puntos de escala se obtienen en función de dos factores:

- *Una valoración del trabajo efectivo de los expedientes que se han asignado al inspector, en términos de complejidad, alcance y magnitud («actuaciones programadas valoradas»).*

- *Una evaluación basada en cuatro coeficientes, algunos de ellos altamente subjetivos, otros superpuestos entre sí y algunos que parecen imposibles de aplicar tal como se describen. Estos se analizan con mayor detalle a continuación.*

Además de estos dos factores, se introduce en el cálculo de los «puntos totales de escala» un tercer factor decisivo. Se trata del multiplicador que se aplica a la suma de los puntos obtenidos en función de los otros dos factores. En la nota de la AEAT se denomina coeficiente global de valoración del expediente.

Este multiplicador puede fijarse en cualquier punto dentro de un intervalo de 0 a 2,5. La decisión corresponde enteramente a la discreción del Inspector Regional. Un multiplicador de cero elimina por completo los puntos de escala obtenidos mediante los otros factores. Por el contrario, un multiplicador de 2,5 convierte, por ejemplo, una puntuación (máxima) de 4 puntos correspondiente al coeficiente compuesto de eficacia (que reconoce el efecto financiero de una regularización inspectora) en una puntuación de 10 puntos.

El Inspector Regional dispone, por tanto, de un poder considerable para influir en la remuneración de unidades, equipos e inspectores individuales, lo que

potencialmente le proporciona un margen significativo de influencia sobre su comportamiento.

Como puede observarse fácilmente, el diseño tanto del componente del 70 % como del 30+ % del sistema de primas, tal como se describe en la nota, da lugar a un sistema de asignación de primas que es en gran medida discrecional y subjetivo, aunque la AEAT lo presenta como científico y objetivo.

Un hecho que la nota no destaca —ya que se ocupa únicamente de la distribución de las primas— es que **el tamaño total del fondo de primas depende del cumplimiento de objetivos de recaudación previamente establecidos**. Una mayor recaudación permite acceder a un fondo de primas más amplio. Todos los inspectores, por tanto, se benefician de un aumento de la recaudación global. Esto queda confirmado por el texto del acuerdo de primas de 2025 entre la dirección de la AEAT y los sindicatos.

Por último, la nota de la AEAT concluye con la afirmación rutinaria, no respaldada por pruebas y ya desacreditada, de que solo el 1,4 % de la remuneración de un inspector depende de los resultados cuantitativos de la actividad inspectora. La formulación está cuidadosamente elegida para evitar que pueda identificarse fácilmente como una falsedad directa, pero en realidad todo el fondo de primas está condicionado al cumplimiento de objetivos cuantitativos previamente fijados.

2. La nota en detalle

La crítica que sigue no examina de manera exhaustiva cada párrafo de la nota de la AEAT. Su objetivo es destacar aquellos apartados de la nota que parecen cuestionables y considerar si algunas cuestiones podrían no haber sido abordadas, o no haber sido tratadas de forma transparente, en ella.

2.1. El marco jurídico de las primas (Sección I):

La nota comienza exponiendo el marco jurídico de las primas. La legalidad de los pagos de primas no ha sido, en general, el foco principal de los comentaristas, pero la AEAT ofrece, no obstante, una explicación del marco en el que se encuadran.

«También encontramos referencias explícitas y exhaustivas a la relación entre objetivos y productividad en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Puede citarse el artículo 22.1.E) de la vigente LPGE para 2022, aprobada por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, que establece lo siguiente en relación con este complemento:

E) El complemento de productividad, que retribuirá el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y la dedicación, así como el interés o la iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo.

Cada departamento ministerial determinará (...) los criterios para la distribución y fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La productividad se valorará en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y su desempeño, **así como del grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa**». (Énfasis de la AEAT aquí y en todo el texto)

La nota también dice:

«Por último, pero no menos importante, la evaluación del desempeño a efectos del abono del complemento de productividad no es algo ajeno a la función pública, sino más bien una obligación. Así lo establece el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.»:

Artículo 14. Derechos individuales

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos individuales, de acuerdo con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: (...)

d) Percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.

e) Participar en la consecución de los objetivos asignados a la unidad en la que presten sus servicios y ser informados por sus superiores de las tareas que deban desempeñar. (ed. No queda claro en el texto inglés qué significado tienen, en derecho o en la práctica, las palabras iniciales relativas a «participar». Aquí se utilizan como si implicaran un derecho a una participación económica en la recaudación, más que una expectativa de que trabajen para alcanzar los objetivos de la AEAT.)

Artículo 20. Evaluación del desempeño.

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas para la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se miden y valoran la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño deberán, en todo caso, ajustarse a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación,

y se aplicarán sin perjuicio de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la progresión en la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 de este Estatuto.²»

Es cuestionable que en la práctica se cumplan plenamente todos los requisitos del artículo 20, como se verá más adelante, pero apenas cabe duda de que la evaluación del desempeño es exigida dentro del sistema y de que debe llevarse a cabo conforme a un conjunto rígido de criterios, aunque, al examinarlo más detenidamente, resulte evidente que el resultado de dicha evaluación puede ser anulado por un juicio subjetivo.

Normalmente, los mecanismos de primas habrían sido objeto de legislación primaria, pero en este caso se ha utilizado un Real Decreto Legislativo. En principio, ello está permitido por el artículo 82 de la Constitución, que autoriza al Gobierno a refundir legislación y a elaborar normas con rango de ley en nombre del Parlamento, aunque únicamente dentro de los límites establecidos por éste.

2. 2. La escala de la Inspección (incluida en la Sección I)

La nota hace referencia a la Escala de la Inspección, que al parecer constituye una parte significativa del sistema de evaluación.

La nota de la AEAT señala que esta «se utiliza para medir objetivamente el trabajo de los equipos,

siguiendo los principios legales de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación».

Asimismo, indica que «la Escala se basa en el principio de evaluación continua del trabajo y en la valoración del historial de desempeño de los actuarios...».

Añade que «la Escala pretende evaluar la actividad de los funcionarios no solo en relación con un caso concreto, sino también más allá del año en curso, con el fin de valorar su rendimiento global en el trabajo.»

No se aporta ninguna prueba de cómo esta evaluación plurianual se operacionaliza en la práctica. No aparece en ninguno de los criterios o coeficientes en los que, según se afirma, se basa la distribución de las primas. El sistema parece tener un alcance anual y contar con un presupuesto anual fijo.

Continúa señalando: «Por esta razón, la Escala se basa en la realización de las comprobaciones asignadas», cuya dificultad «se tiene básicamente en consideración».

«En resumen y en conclusión, la Agencia trabaja por objetivos, que se reflejan en los planes de control en forma de un número de comprobaciones que deben llevarse a cabo. Estas no son todas iguales, por lo que deben valorarse de manera diferente según su complejidad y su duración prevista.»

La nota no explica con exactitud cómo influye la Escala de la Inspección en la asignación de las primas a unidades, equipos o individuos. La lógica sugiere que se relaciona con una distribución inicial de primas puesta a disposición de todo el personal, pero esto no es más que una inferencia.

2 El artículo 24.b se refiere a la especial dificultad y dedicación, y el 24.c al grado de interés, iniciativa, esfuerzo y rendimiento o resultados obtenidos. Estos puntos no se desarrollan con mayor detalle. El texto completo del artículo 24 es el siguiente:

«La cuantía y la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública, atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o los resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.»

2. 3. Responsabilidad de los inspectores por las liquidaciones (Sección II.1)

La nota aborda la siguiente cuestión: «si existe verdadera autonomía en la actividad de los actuarios de la Inspección (Inspectores de Hacienda y Técnicos de Hacienda) que pudiera llevarles a adoptar decisiones que afecten a los intereses de los inspeccionados por motivos derivados de la remuneración variable de dichos actuarios. En otras palabras, ¿puede afirmarse que un actuario o jefe de equipo puede decidir por sí mismo qué liquidaciones se practicarán? La respuesta es claramente no».

Como se explica en la nota de la AEAT, todos los miembros del equipo pueden beneficiarse potencialmente de la emisión de una liquidación de mayor cuantía, por lo que existe un interés común entre todos los implicados en el proceso de inspección y en la determinación de su resultado. Esta nota, de manera poco sincera, presenta esta cuestión como un problema individual y no como uno que afecta al equipo en su conjunto.

La nota señala que el inspector formulará simplemente «una propuesta de regularización» —sin que se contemple la posibilidad de que una regularización no sea necesaria— y «podrá asimismo formular una propuesta de inicio de un procedimiento sancionador». Estas propuestas «se ponen simplemente en conocimiento del Inspector Jefe quien, con la asistencia de un órgano denominado Oficina Técnica, debe decidir si las acepta en sus términos actuales o, en su caso, si modifica dichos términos, ordena que las actuaciones se completen o se modifiquen, o incluso las anula.»

Así, «una vez que la Unidad de Inspección emite su acuerdo, este acto administrativo no es el del funcionario, sino el de la propia Agencia Tributaria».

Este recurso tiene poco que ver con las primas, pero trata hábilmente de evitar la posibilidad de que un inspector de la AEAT pueda ser considerado responsable de mala conducta en el curso de un procedimiento de inspección. Solo guarda relación con la cuestión de las primas en la medida en que resulta evidente que, en un sistema convencional, no debería concederse una prima por una actuación de la que un individuo

no tiene responsabilidad. Sin embargo, esto es exactamente lo que hace el sistema.

2. 4. Responsabilidad por los casos perdidos en los tribunales (Sección II.2)

La nota reconoce que el resultado de una inspección puede ser revocado por los tribunales, pero afirma explícitamente que, en ningún caso, «debe presumirse a priori que los actos administrativos carecían de la necesaria base fáctica o jurídica». «La interposición de recursos o su estimación no implica, por lo general, que el trabajo se haya realizado de forma deficiente».

Un resultado de este tipo «no significa que los autores del acto administrativo, y menos aún quienes redactaron la propuesta, merezcan reproche por su actuación».

Sobre esta base, la AEAT justifica que no se exija la devolución de una prima ya abonada cuando un caso se pierde en los tribunales. El sistema, tal cual está escrito, es evidentemente absurdo.

2. 5. Método general de asignación de primas (Sección II.4)

La base sobre la que se asignan las primas a los equipos, para su posterior distribución entre sus miembros, no parece quedar plenamente revelada en la nota, mientras que sí resulta claro por lo que sigue que son los propios equipos quienes deciden las asignaciones individuales.

En lo que respecta a la evaluación del rendimiento, la nota declara que «los equipos, y no los funcionarios que los integran, constituyen la unidad para el cumplimiento de los objetivos».

(Lamentablemente, esta afirmación carece de precisión. La forma lógica de asignar primas a los equipos sería sumar la puntuación obtenida por cada individuo del equipo y comparar el total con el de otros equipos. Sin embargo, ello implicaría un sistema basado en el rendimiento individual, y no en el del equipo.)

«Una vez obtenidas las cuantías correspondientes a cada equipo de inspección, se realizará naturalmente una distribución interna dentro del equipo en función del desempeño de cada uno de los actuarios que lo integran, valorando objetivamente las actuaciones realizadas, pero también sobre la base de la opinión del jefe de equipo o de unidad». (La opinión del jefe de equipo o de unidad es claramente subjetiva.)

En conclusión, la base sobre la que se conceden las primas a los equipos de inspección no queda aclarada en este punto de la nota de la AEAT. Tampoco está claro que la afirmación que sigue sea cierta: «El trabajo en equipo determina, por tanto, la distribución de la productividad y hace aún más difícil que un actuario individual adopte decisiones únicas y autónomas».

Hasta este momento de la nota no se aclara cómo se conceden realmente las primas ni cuál es su relación con la denominada Escala de la Inspección.

2. 6. El fondo cerrado de primas (Sección III.1)

La siguiente sección de la nota describe el concepto de «fondo cerrado» del que se asignan las primas. El importe de dicho fondo «queda claramente fijado al inicio del ejercicio fiscal».

Sin embargo, el acuerdo de primas de 2025 entre la dirección de la AEAT y los sindicatos no se firmó hasta abril, ya bien avanzado el ejercicio financiero (de año natural).

El concepto del llamado “fondo cerrado de incentivos” es importante. En 2025, su cuantía máxima se cerró mediante acuerdo con los sindicatos, pero su tamaño real depende de la recaudación obtenida. El tamaño de este fondo se utiliza para orientar el comportamiento de los inspectores. Cuanto más recauda, más cantidad de lo recaudado termina en los bolsillos de los inspectores. Compiten entre ellos por la

cantidad del total que recibirán como individuos y como equipos.

En esta sección de la nota de la AEAT se ofrece una explicación más completa de la asignación de primas dentro del fondo cerrado. Se describe en los siguientes términos: «dado que la Escala determina una distribución inicial entre las Unidades de Inspección³ y, solo de manera secundaria, una distribución entre equipos y unidades de inspección, la forma en que cada Unidad cumpla los objetivos que se le han asignado determinará la parte del fondo global que se asigna a los funcionarios de dicha unidad. Esto significa que es perfectamente posible que la retribución correspondiente a un funcionario concreto en un determinado año sea inferior a la obtenida en el año anterior, incluso si ha realizado muchas más inspecciones y estas han dado lugar a regularizaciones de mayor importancia, dado que estos ingresos no dependen únicamente del rendimiento de ese funcionario en su equipo durante ese año, sino también del rendimiento de los demás funcionarios de su unidad y de la posición relativa de su unidad entre las demás Unidades de Inspección en toda España. La distribución de la productividad es, por tanto, competitiva y de suma cero, lo que significa que la cantidad que un funcionario percibe en exceso necesariamente será perdida por otro»”

En este párrafo hay seis puntos importantes que conviene señalar:

- (i) La Escala determina una distribución inicial entre las Unidades de Inspección. (Esto indica que existe un sistema de preasignación. La relación entre este y el resto del sistema de primas no se explica.)
- (ii) La forma en que cada Unidad cumpla los objetivos que se le asignan determinará la parte del fondo global que se asigna a los funcionarios de dicha unidad. (No está claro si las palabras «la forma en que» tienen un significado específico. Un lenguaje más preciso ayudaría a aclarar si se trata de una prueba estricta de carácter financiero o de

3 Existe una Unidad de Inspección en cada Delegación Especial de la AEAT y una Unidad de Control en la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

una evaluación más flexible y subjetiva.)
(iii) Estos ingresos no dependen únicamente del rendimiento de ese funcionario en su equipo durante ese año,
(iv) sino también del rendimiento de los demás funcionarios de su unidad,
(v) y de la posición relativa de su unidad entre las demás Unidades de Inspección en toda España,
(vi) la cantidad que un funcionario percibe en exceso necesariamente será perdida por otro.

Así, el sistema de primas (tal como se describe), como base de recompensa para una función de inspección que debería ser independiente y neutral, es explícitamente competitivo y (vi) de suma cero. Está diseñado para fomentar la competencia (ii)(v) entre unidades y (iii) entre funcionarios individuales. También fomenta la presión entre compañeros al (iv) supeditar las recompensas por el rendimiento individual a una limitación impuesta por referencia al desempeño de los demás miembros de la unidad.

2. 7. El sistema de la Escala (Secciones III.1; III.2; IV.1)

La nota reconoce explícitamente que cada inspector (actuuario) conocerá «los “puntos de escala” que se calcularán como resultado de la actuación (es decir, de la inspección)». A continuación afirma que es imposible para un inspector calcular cuánto vale, en términos de prima en efectivo, una determinada inspección debido a los aspectos competitivos del sistema. Sin embargo, resulta claro que cuanto mayor sea la puntuación obtenida en una inspección concreta, mayor será la probabilidad de que ello se traduzca en un pago en efectivo más elevado para el inspector y sus compañeros.

Cada inspector está, por tanto, personalmente incentivado desde el punto de vista financiero a obtener la máxima puntuación posible en cada inspección y, además, sometido a presión por parte de sus colegas para hacerlo. Este resultado no se produce por accidente, sino por diseño.

Resulta poco sincero que la AEAT afirme, como hace, que «no existe un vínculo directo entre el complemento de productividad escalado percibido y este o aquel expediente». Cada inspector es plenamente consciente de cómo el resultado de cada inspección contribuirá a maximizar las recompensas financieras disponibles para su equipo. Esta afirmación engañosa se repite en las Conclusiones y en el Resumen.

Se afirma que el sistema basado en la Escala impone un límite máximo de puntos para una única inspección y (aparentemente) «un incentivo financiero mayor para el cumplimiento intermedio que para el sobrecumplimiento». No se indica qué significa realmente esto, cómo podría medirse ni a quién se refiere. También se afirma que «una vez que un equipo supera determinados umbrales de cumplimiento, su remuneración dejará de mejorar». La filosofía que parece subyacer a esta afirmación contrasta notablemente con el objetivo fundamental del diseño del sistema de primas, que es fomentar una competencia intensa dentro de la Inspección.

La nota señala que «la distribución de la productividad bajo la Escala pretende no desincentivar el trabajo ordinario recompensando de manera desproporcionada el trabajo extraordinario». Una vez más, esto parece ir en contra de los conceptos habituales de los sistemas de primas. Si todos han de ser recompensados (por presentarse al trabajo, y no solo por rendir), un enfoque alternativo, y más honesto, sería aumentar los salarios base.

La nota confirma, sin embargo, que «una elevada cuantía regularizada... puede mejorar la posición de un equipo o de un actuuario», limitándose a argumentar que la conversión de ese resultado en primas en efectivo podría verse limitada por el funcionamiento de la Escala. Se afirma que el uso de «diversos mecanismos aritméticos [completamente no especificados]» impide que un departamento obtenga «una parte desproporcionadamente mayor de la productividad» que otro. La ausencia de cualquier aclaración adicional deja abierta la cuestión de hasta qué punto dichos mecanismos aritméticos pueden ser discrecionales en su aplicación.

La nota afirma que «una parte del crédito ordinario asignado al área de Inspección, hasta el 70 %, se

distribuirá en módulos». El significado de esta afirmación no se aclara. No se ofrece ninguna explicación sobre el «crédito ordinario», sobre cómo se relaciona con el fondo cerrado anteriormente descrito, ni sobre el significado de «módulos». La inferencia, tras la lectura completa de la nota de la AEAT, es que la prima basada en la Escala es la prima potencialmente disponible para todo el personal (el 70 % del fondo), mientras que el resto está disponible únicamente para el cuerpo de inspectores (el 30+ %). De forma significativa, esto no se hace explícito en ningún momento.

2. 8. Prima basada en la Escala (Sección IV.1)

La distribución de la prima basada en la Escala se dice que se basa en una valoración del grado del funcionario y de la adecuación de su desempeño. El «desempeño adecuado» se define explícitamente en la Resolución de 27 de abril de 2018 como:

- *especial rendimiento y dedicación*
- *carga de trabajo asignada*
- *puntualidad*
- *espíritu de cooperación: cooperación con colegas, subordinados o superiores*
- *suficiencia en la calidad del trabajo*
- *gestión, coordinación y fomento del trabajo en equipo*
- *contribución al funcionamiento de los Departamentos y Oficinas*
- *número de equipos, unidades o funcionarios a su cargo.*

De hecho, las definiciones de la Resolución son algo diferentes. Presumiblemente, la nota refleja lo que la dirección de la AEAT considera importante: esto excluye, de forma notable, un comportamiento cooperativo hacia el contribuyente.

Con la excepción del primer punto, estos parecen más bien expectativas básicas de desempeño que una razón para la concesión de una prima. El primer punto parece constituir una medida de productividad, abierta

a interpretación. No se ofrece ninguna indicación sobre cómo podrían ponderarse estos factores individuales de desempeño. Parecen ser en gran medida subjetivos. Tampoco la nota de la AEAT aporta evidencia alguna de que existan sistemas de medición que los respalden.

La nota afirma, aunque sin aportar en modo alguno pruebas que respalden su conclusión, que «la parte más importante del incentivo no guarda relación alguna con los resultados cuantitativos de la actividad inspectora». El primer punto sugiere que esto no es así, o que podría no serlo, en la práctica. El hecho de que este elemento de la prima «se base exclusivamente en la valoración general de la dirección» ofrece un margen ilimitado para la concesión discrecional de primas a quienes logren elevados ajustes financieros en sus inspecciones.

La importancia de las palabras «hasta el 70 %» no queda aclarada. Esta falta de precisión vuelve a sugerir cierto grado de flexibilidad discrecional que resulta difícil de conciliar con la idea de que esta nota tenga como finalidad aclarar el funcionamiento real del sistema de incentivos.

2. 9. Primas asignadas a las unidades ejecutivas

El resto del «crédito» —descrito como la segunda parte del incentivo— se distribuye únicamente entre las «unidades ejecutivas de la cartera (es decir, los actuarios)» mediante lo que se denomina una evaluación objetiva del trabajo realizado por cada equipo. Se afirma que el principal criterio para evaluar el desempeño es el número de inspecciones completadas, aunque no se especifica cómo funciona esto en la práctica. El número de inspecciones realizadas no aparece en ninguna parte de la lista de cuatro coeficientes que, según se indica, se utilizan para medir el desempeño a efectos de esta prima.

La limitación de la distribución de esta prima a los actuarios requiere cierto contexto numérico para poder comprenderse. Se afirma que la AEAT cuenta con aproximadamente 26.000 empleados. El número de inspectores (actuarios) no se indica, pero se entiende que ronda los 2.500. Sobre esta base, hasta el 70 % de

la prima basada en la Escala puede pagarse a todo el personal, incluidos los inspectores, «basándose exclusivamente en la valoración general de la dirección». El resto (30+ %) se abona a un grupo mucho más reducido, que representa menos del 10 % de la plantilla.

Si damos por bueno que cada año se reparten 250 millones de euros⁴ de esta manera, el 30+% representa, de media, un mínimo de 30.000 euros por inspector (€75,000,000/2,500) además de un bonus discrecional que podrían percibir bajo la forma de “crédito ordinario” disponible para todos. La cuantía media que correspondería, si ese elemento se distribuyera por igual entre todo el personal, sería de 6.730 €. Sin embargo, no existe evidencia que sugiera que se distribuya de manera equitativa, ya que la dirección parece disponer de plena discrecionalidad.

El resultado es que una cantidad muy sustancial puede quedar potencialmente disponible para los inspectores en concepto de primas. Esto no se explica en la nota de la AEAT. Como punto de referencia, el salario medio anual en España es actualmente de aproximadamente 28.000 €. El bonus por sí mismo excede esta cifra de manera significativa.

2. 10. Criterios de adjudicación de primas en la Inspección

La nota de la AEAT intenta aclarar cómo se adjudica el 30+ %. Lo aborda en los siguientes términos.

En primer lugar, cada expediente de inspección se evalúa y se le asigna un valor, ponderado en función de:

- *la complejidad*
- *el alcance (inspección general o parcial)*
- *el volumen de negocio de la entidad objeto de inspección*

Las inspecciones a grandes empresas pueden recibir un «valor» adicional en función del número de ejercicios incluidos en la inspección y de la posible complejidad derivada de cuestiones internacionales.

A cada caso se le asignan «puntos de escala». Se afirma que estos puntos son el resultado de aplicar determinados coeficientes al valor de la inspección. Se dice que los coeficientes evalúan «la calidad y la eficacia de las actuaciones inspectoras realizadas». No se proporciona ningún ejemplo de cómo funciona este sistema.

Los coeficientes correspondientes a 2022 (el año al que se refiere esta divulgación) incluían:

α. Coeficiente de calidad.

El denominado coeficiente de calidad tiene por objeto garantizar «la correcta gestión del expediente en la Unidad una vez emitida la propuesta de regularización». Descrito de este modo, parece medir el desempeño durante un periodo de tiempo muy breve entre la emisión de la propuesta de liquidación y el momento en que se formaliza la conformidad o disconformidad del contribuyente. La duración máxima de este periodo está altamente regulada. Así pues, el coeficiente de calidad parece ser, tal como se describe, una medida muy limitada.

El inspector es responsable de las actuaciones previas a la emisión de la propuesta de regularización, mientras que el Inspector Jefe interviene en su formalización final. Sin embargo, de forma confusa, el coeficiente se aclara (?) en el mismo párrafo señalando que será positivo cuando se haya alcanzado un acuerdo con el contribuyente seis meses antes del final de la duración máxima de la inspección y negativo si las actas se firman «muy cerca del final de la duración máxima del expediente» (el término «muy cerca» no se explica). Esto parece introducir una medida relativa

4 Las propias cifras de las cuentas anuales de la AEAT reflejan los siguientes pagos en concepto de primas:

2020: 235 millones de €

2021: 244 millones de €

2022: 253 millones de €

2023: 267 millones de €

2024: 282 millones de €

Las primas se abonan bajo diversos mecanismos y a diferentes categorías de personal. No obstante, «productividad mejor desempeño» parece constituir el principal canal para estos pagos, junto con «productividad escalada de inspección». En 2024, estos conceptos representaron más del 86 % de las primas declaradas.

a la duración de la propia inspección, y no solo una valoración del desempeño durante el periodo posterior a la emisión de la propuesta de regularización.⁵

b. Coeficiente de calidad de la actuación por la utilización de técnicas de actuación y verificación

Este coeficiente se describe simplemente como una valoración de «cualquier actuación que haya conducido a la detección de operaciones desconocidas y de la economía oculta». Se trata de una medida muy amplia, sin un componente cuantitativo evidente. Cualquier ingreso previamente no declarado, así como cualquier ingreso que el inspector considere que debería tributar pero que no lo ha hecho, podría potencialmente entrar en esta categoría. Parece, por tanto, ser altamente discrecional.

c. Coeficiente de eficacia relativo al cobro directo de las liquidaciones y a la reducción de la litigiosidad

Se afirma que este coeficiente se basa en la proporción de inspecciones que se resuelven mediante acuerdo con el contribuyente, en lugar de mediante disconformidad que dé lugar a recursos. Este coeficiente parece basarse en un simple análisis de carácter cuantitativo.

d. Coeficiente compuesto de eficacia

Este coeficiente pretende reflejar el «resultado directo de las actuaciones inspectoras». Ello incluye el importe regularizado (es decir, el ajuste resultante de la inspección), el descubrimiento de bases impositivas ocultas (aparentemente con una considerable superposición con el apartado b) anterior) y «el importe de las mejoras efectivas en el cumplimiento tributario voluntario o inducido tanto del contribuyente como de su

entorno inmediato», todo ello referido a la escala del contribuyente.

No se aporta ninguna evidencia de cómo esta evaluación se realiza, o puede realizarse, objetivamente en la práctica. La parte más sencilla de la evaluación es el valor del ajuste resultante de la inspección, y parece probable que sea el elemento al que se otorga mayor peso. La valoración del cumplimiento voluntario o inducido se sitúa en el extremo opuesto del espectro en términos de facilidad de medición y requeriría una asignación extraordinaria de recursos para poder determinarse de manera justa. Una nota a pie de página señala: «Se evalúa la mejora en el comportamiento del contribuyente y de su entorno durante la inspección y en los meses siguientes. Esta mejora se determina por el aumento en su nivel de declaraciones tributarias para los distintos impuestos». Esto resultaría excepcionalmente difícil. Requeriría excluir factores que naturalmente darían lugar a una mayor declaración de impuestos (por ejemplo, un aumento de los ingresos) y, en la práctica, solo podría aplicarse a un conjunto reducido de impuestos que tienen obligación de declaración mensual o trimestral. Los impuestos sobre la renta, por ejemplo, solo se declaran anualmente. Por tanto, esta medida no podría aplicarse a ellos, dado que se afirma que se basa únicamente en unos pocos meses. Parece, por tanto, poco probable que este coeficiente se utilice de manera «científica» en una medida significativa en la práctica.

Si la intención fuera establecer un coeficiente significativo, sería necesario medir el aumento del cumplimiento voluntario durante un período de tiempo mucho más prolongado. La medida de corto plazo que se dice utilizar actualmente tiene poco o ningún valor para la administración del sistema tributario.⁶

5 Se introdujo una modificación en este coeficiente en 2025. Según la Instrucción 01/2025, de 21 de marzo de 2025, del Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, para la distribución del complemento de productividad escalada en el ejercicio 2025, el coeficiente incluye ahora una medición del tiempo transcurrido desde la fecha de notificación de la inspección hasta la fecha de firma de las actas. El coeficiente varía desde +0,2 para un tiempo de investigación inferior a 12 meses, pasando por un rango intermedio, hasta -1 para un tiempo de investigación que supere el plazo permitido.

6 El Informe de la Inspección de los Servicios sobre la evolución en 2024 de los indicadores del Plan Estratégico 2024-2027, emitido por la AEAT en julio de 2025, señala que los contribuyentes que fueron objeto de inspección mostraron un mayor incremento en los ingresos declarados que aquellos que no lo fueron. El período de medición antes y después de la inspección fue de tres años, y no de los pocos meses que se utilizan en la evaluación de las primas. Durante este período más prolongado, la diferencia en los ingresos declarados fue marginal, lo que invalida aún más este elemento del coeficiente: los contribuyentes inspeccionados mostraron un aumento del 21,6 %, frente al 20 % registrado por el conjunto de los contribuyentes.

La nota de la AEAT señala que, en cualquier caso, la puntuación correspondiente a este coeficiente se limitará a un máximo de 4 puntos, con el fin de no otorgar un peso excesivo a una liquidación mayor de la prevista (es decir, mayor que el «valor de referencia»). Este valor de referencia no se explica, pero presumiblemente se trata de una evaluación previa del importe adicional que se espera recaudar a partir de una inspección de ese contribuyente; es decir, el ajuste objetivo de la inspección antes de la apertura del procedimiento. En cualquier caso, el valor de 4 carece de significado en esta nota, ya que no se revelan los valores potencialmente atribuibles a los demás coeficientes. Resulta claro que la nota pretende simplemente restar importancia a este coeficiente, dado que incluye los puntos otorgados por los ajustes resultantes de la inspección.

Cabe señalar que ninguno de los coeficientes descritos en la nota de la AEAT mide el número de inspecciones realizadas durante un período determinado. Esto parece contradecir la afirmación de la AEAT de que las recompensas para el cuerpo de inspectores se determinan «mediante una evaluación objetiva del trabajo realizado por cada equipo, basada en un conjunto de criterios, siendo el principal de ellos el número de inspecciones realizadas en un período determinado...».

El elemento final, el denominado coeficiente de resolución de la Escala, o coeficiente global de valoración del expediente, parece constituir un ajuste enteramente discrecional: un multiplicador dentro del intervalo de 0 a 2,5, que debe ser determinado por el Inspector Regional y aplicado a los puntos de escala obtenidos a partir de los demás coeficientes en un caso «cuando estos no reflejen correctamente el trabajo realizado durante las actuaciones». Esto anula claramente cualquier objetividad que pudiera existir en las evaluaciones anteriores. Como señala expresamente la propia nota, ello «reconoce la potestad del Inspector Regional».

La nota resume el cálculo de los puntos de escala en los siguientes términos:

«**Puntos totales de escala** = (“actuaciones programadas valoradas” + puntos de escala resultantes de la aplicación de los coeficientes⁷) multiplicado por el coeficiente global de valoración del expediente». (Énfasis de la AEAT)

No se proporciona ningún ejemplo de cómo se realiza en realidad este cálculo. La nota no atribuye valores numéricos a los criterios que afirma utilizar para calcular las «actuaciones programadas valoradas», por lo que su relación con los puntos de escala —a los que tampoco se asigna valor numérico alguno— no se revela, lo que hace que la divulgación de esta fórmula aparentemente científica resulte completamente carente de significado.

Lo que resulta inmediatamente evidente, sin embargo, es que el Inspector Regional dispone de un poder y una discrecionalidad enormes. Su libertad para aplicar un multiplicador de 0 a 2,5 a la suma del valor de los demás factores evaluados tiene consecuencias significativas.

Un multiplicador de 0 elimina por completo el valor de los demás factores. Así, el inspector y su equipo no reciben puntos ni prima alguna por su desempeño cuando se aplica ese multiplicador. Se trata de un mecanismo de control extraordinariamente fuerte, que sin duda conduce a que los inspectores se comporten de la manera que el Inspector Regional exige.

De hecho, cualquier coeficiente global de valoración (Resolución de la Escala) inferior a 1 reduce los puntos que el inspector esperaría obtener de un caso concreto por debajo de la puntuación natural que resultaría de los demás coeficientes. Una vez más, esto otorga un control discrecional extraordinario al Inspector Regional, tal como reconoce la propia nota.

Todo ello se utiliza, según se afirma, para determinar la asignación del fondo cerrado anual de primas en toda la AEAT, en el que la obtención de puntos por parte de un individuo para sí mismo, su equipo y su unidad se ha convertido deliberadamente en objeto de presión competitiva y presión entre compañeros.

7 La nota de la AEAT sugiere, en una sección, que estos factores se suman, y en otra que se multiplican.

La sección concluye con otra afirmación completamente carente de pruebas y de fundamento: «A partir del cálculo de la proporción que representa el coeficiente compuesto de eficacia sobre la remuneración total de cada actuario, y a efectos meramente ilustrativos, puede estimarse que, considerando valores medios tanto de remuneración como de participación en la productividad escalada, únicamente 1,4 euros de cada 100 euros de la remuneración total de un funcionario dependen de los resultados cuantitativos de su actividad inspectora, incluidos cualesquiera efectos inducidos.»

Los puntos clave que conviene señalar en esta afirmación son:

- *Está redactada para restar importancia al coeficiente compuesto de eficacia, que es el que guarda la relación más estrecha con el ajuste resultante de la inspección propuesto por un inspector.*
- *Se indica expresamente que es «a efectos meramente ilustrativos» y, por tanto, no debe considerarse como un dato en el que pueda confiarse.*
- *El valor relativo del coeficiente compuesto de eficacia dentro del cálculo no se revela. El valor máximo de 4 que se le atribuye carece de significado cuando en la nota no se incluyen los valores de los demás coeficientes.*
- *El valor de todos los coeficientes que influyen en la prima, incluido el coeficiente compuesto de eficacia, como se ha señalado anteriormente, es determinado en la práctica por el Inspector Regional, quien dispone de la facultad discrecional de reducir su valor total a cero o de aumentarlo mediante un multiplicador de hasta 2,5.*

El 1,4 % carece de pruebas y de respaldo. La AEAT no ha proporcionado ningún ejemplo de cálculo. Estos podrían facilitarse fácilmente de forma anonimizada.

El sistema de primas de la AEAT no parece estar sujeto a auditoría. Dada la preocupación y la controversia que ha generado, una auditoría externa e independiente del sistema de primas, realizada por una entidad ajena al ámbito de influencia de la AEAT

y publicada sin intervención de su dirección, sería extremadamente valiosa.

2. 11. 2.10 Conclusiones y resumen

Por último, en sus Conclusiones y Resumen, la nota de la AEAT se refiere a otro factor que no se había abordado anteriormente en las explicaciones sobre el funcionamiento del sistema de primas: «también se miden los resultados cuantitativos obtenidos de las actuaciones planificadas. Esta medición, que se realiza una vez al año y se refiere a todas las actuaciones del equipo, es otro factor que influye en la valoración de los funcionarios. No obstante, no es el criterio principal ni el único. Además, este resultado se valora en comparación con actuaciones equivalentes realizadas por la Inspección en años anteriores».

Esto puede constituir una referencia indirecta a un factor que vincula inevitablemente todas las primas con el cumplimiento de determinados objetivos de recaudación. El tamaño del fondo de primas se ve afectado por los resultados cuantitativos globales de las inspecciones. No es un dato fijo. Esto también resulta evidente en el acuerdo de 2025 entre los sindicatos y la dirección de la AEAT. Dicho acuerdo muestra que la dirección establece objetivos que determinan la retribución del personal. Estos objetivos se basan en incrementar los resultados del año anterior. El fondo de primas aumenta a medida que aumenta la recaudación. Existen umbrales financieros para recompensas más elevadas que afectan a todos los que son parte del acuerdo. Por tanto, los inspectores siempre tendrán un incentivo para realizar liquidaciones de mayor cuantía, con el fin de maximizar el fondo de primas tanto para ellos mismos como para todos los participantes en el sistema. Sostener o afirmar lo contrario supone ignorar el motor fundamental y la dinámica del sistema de primas de la AEAT.