



Agencia Tributaria

Servicio de Auditoría Interna

---

**12/2023– S.A.I.**

**INFORME DE LA INSPECCIÓN DE LOS  
SERVICIOS SOBRE LA EVOLUCIÓN EN  
2022 DE LOS INDICADORES INCLUIDOS  
EN EL PLAN ESTRATÉGICO 2020-2023.**

**MAYO-2023**





## **RESUMEN EJECUTIVO**

El Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023 (en adelante Plan Estratégico 2020-2023), además de un conjunto de objetivos básicos, incorpora **siete indicadores** estratégicos para medir la evolución del resultado de sus actuaciones en el medio plazo. El informe tiene por objeto actualizar<sup>1</sup> los datos inicialmente reflejados en los indicadores en la versión original del Plan, así como incorporar su seguimiento hasta el 31 de diciembre de 2022. Los datos relativos a los años 2020 y 2021 están condicionados por las consecuencias derivadas de la **pandemia**.

**INDICADOR 1.- ENSANCHAMIENTO DE LAS BASES IMPONIBLES.** La relación más adecuada para medir la evolución de este indicador es analizar si **el porcentaje de incremento de la base imponible agregada es superior al de demanda interna nominal**.

Admitiendo el carácter todavía provisional de los algunos datos (las cifras tanto de demanda interior como de bases imponibles están sujetas a revisión durante al menos dos años), se puede concluir que **la base imponible agregada viene registrando aumentos superiores a los de la demanda interior nominal**, con un diferencial acumulado en el período 2016/2022 de **13,1 puntos** (a destacar el impulso de 4,4 puntos en 2021), lo que tiene un efecto positivo en la recaudación.

**INDICADOR 2.- MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS.** El Plan Estratégico 2020-2023 establece que deben medirse y evaluarse **los efectos en el cumplimiento voluntario** motivado por las actuaciones de la Agencia Tributaria.

El conjunto de las actuaciones de la Agencia Tributaria tiene como fin último mejorar el cumplimiento voluntario. Con este objetivo, desde hace años hay establecidos sistemas dirigidos a medir el efecto inducido de las actuaciones **inspectoras**. Como conclusión general en cuanto al comportamiento anterior y posterior de los contribuyentes objeto de comprobación inspectora en el período **2015/2019** y su comparación con el total declarantes, los contribuyentes inspeccionados incrementan sus ingresos tributarios en los **tres años siguientes en mayor medida que el conjunto de contribuyentes respecto de**

---

<sup>1</sup> La información reflejada en este informe presenta diferencias con la recogida en la redacción original del Plan Estratégico 2020-2023 como consecuencia de la permanente actualización de las aplicaciones informáticas.



**los tres años anteriores** a la inspección. En concreto, para los obligados inspeccionados en **2019** el incremento del saldo neto de sus autoliquidaciones fue el **28,4%**, frente al incremento del **21,3%** del total de declarantes.

**INDICADOR 3.- ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.**

Tradicionalmente, la medición del desempeño de la Agencia Tributaria se ha realizado atendiendo a los **resultados cuantitativos obtenidos en las actividades de control** desarrolladas por la misma. Sin embargo, el concepto de **base de cálculo**, definido a efectos de la determinación del sistema de financiación de la Agencia Tributaria, es más limitado. La base de cálculo recoge, por una parte, los **ingresos directos** de las actuaciones de control y, por otra, las **minoraciones de devoluciones**, que procedan en ambos casos a actos de liquidación derivados de actuaciones de comprobación e investigación.

La **base de cálculo** en los diferentes ejercicios se sitúa en un entorno estable con una suave pendiente descendente, si bien con un incremento en el año 2021, año en el que el peso de los resultados ordinarios ha aumentado respecto de los ejercicios anteriores en tanto que los resultados extraordinarios han disminuido respecto del año anterior, situándose cerca de la media del período 2015/2019. No obstante, en 2022 se ha producido un retorno a la tendencia anterior, de ligero descenso de los resultados ordinarios, si bien éste se ha visto compensado por el incremento de los resultados extraordinarios.

Como se ha reflejado en el Indicador 1, con la información disponible para el período 2016/2022, **la base imponible agregada** viene registrando aumentos superiores a los de la **demanda interna nominal**, con un diferencial acumulado en el período de **13,1 puntos**, lo que tiene un efecto positivo en la recaudación.

En consecuencia, **la mejora en el cumplimiento voluntario puede considerarse que favorece la tendencia a la congelación, incluso el descenso paulatino en términos reales, del importe de la base de cálculo**, haciendo abstracción en su cómputo de los resultados extraordinarios que se puedan producir y que desvirtúen las comparaciones entre ejercicios.



**INDICADOR 4.- MEJORA DE LA EFICIENCIA.** La eficiencia puede definirse como el cociente resultante de **dividir el gasto presupuestario** que representa la Agencia Tributaria por los **ingresos tributarios** netos que gestiona la organización, todo ello referido a un ejercicio determinado.

En el período 1994/2022, mientras la recaudación gestionada por la Agencia Tributaria se multiplicó por **3,8**, el gasto presupuestario de la institución únicamente se multiplicó por **2,4**.

En el año **2019**, la **ratio de eficiencia**<sup>2</sup> se incrementó hasta situarse en un **0,67%**. Sin embargo, durante **2020**, la actividad de la Agencia Tributaria se vio afectada por la pandemia. Esta situación tuvo un fuerte impacto en la recaudación gestionada con una caída cercana al **8,8%**, aspecto que afectó a la evolución de la eficiencia (**0,77%**).

No obstante, en **2021** se inició una fuerte recuperación, permitiendo que la recaudación alcanzara un ascenso del **15,15%**, por encima incluso de la recaudación de 2019, y el **14,33%** en 2022. Ante esta situación, la ratio de la eficiencia de la Agencia Tributaria se ha situado en un **0,62%**, un resultado que permite cumplir con creces el objetivo de que el coste presupuestario anual de la organización no supere el **0,7%** de los ingresos tributarios netos que gestiona.

**INDICADOR 5.- RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA.** Se distingue tradicionalmente entre deuda **gestionable** y deuda **no gestionable**, dependiendo del grado de capacidad de acción sobre dichas deudas. El indicador se centra en la **deuda gestionable**.

El indicador relaciona, para cada año o período que se considere, **el importe de deuda gestionada con respecto a la deuda gestionable** en período ejecutivo.

La **deuda gestionada en ejecutiva** (**30.993,67** millones de €) supone que en el año 2022 el **0,92** de la **deuda gestionable neta en ejecutiva** (**33.677,80** millones de €) ha sido objeto de gestión recaudatoria.

---

<sup>2</sup> Porcentaje que representa el gasto presupuestario de la Agencia Tributaria sobre los ingresos que gestiona.



**INDICADOR 6.- CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA.** Este indicador persigue evaluar el comportamiento de dos magnitudes, en primer lugar, el porcentaje de **conflictividad relativa**, haciendo un seguimiento del mismo con el objetivo de asegurar que se mantiene bajo control y si es posible reducirlo, y en segundo lugar, analizar la **evolución del número de resoluciones/recursos favorables a la Administración** que debe incrementarse a lo largo de los años mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la Agencia Tributaria.

La **conflictividad relativa** pone en relación los actos reclamados con la totalidad de los actos emitidos recurribles, y representa la evolución en **número** de los recursos y reclamaciones y no de los importes (al no ser agregables ya que pueden referirse a cuotas a ingresar, a devolver, minoraciones de bases, deducciones, etc.). Así como la **conflictividad absoluta** (recursos y reclamaciones sin previa reposición interpuestos durante el período) se mantiene estable, la **conflictividad relativa** presenta un decremento desde el **2,14%** en 2018 hasta el **1,76%** en 2022.

Por otra parte, centrando el estudio en los actos administrativos que son objeto de **reclamación económico-administrativa** y, en su caso, de posterior recurso contencioso-administrativo, un **0,27%** del total de actos que dicta la Agencia Tributaria y que son reclamables son finalmente anulados por los Tribunales, bien en la vía económico-administrativa (un **0,24%**) o bien en la vía contencioso-administrativa (un **0,03%**).

Por último, durante el año 2022, el **63,5%** de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos y el **65%** de sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos fueron favorables a la Agencia Tributaria<sup>3</sup>.

**INDICADOR 7.- REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS.** El pago de intereses a contribuyentes viene impuesto por normativa legal, pero resulta un campo de mejora por parte de la Agencia Tributaria puesto que en bastantes ocasiones los intereses de demora se originan por retrasos en la tramitación de devoluciones o resoluciones y sentencias desfavorables de las que se desprende un importe a devolver al contribuyente.

---

<sup>3</sup> En los ultimados a favor de la Agencia Tributaria, además de los desestimados por los Tribunales, se incluyen otras causas que producen que el acto administrativo no sea anulado, tales como extemporánea, desistimiento del reclamante o recurrente, inadmisión, etc.



El total de **intereses de demora abonados** por la Agencia Tributaria durante los últimos años, en millones de €, tiene el siguiente desglose anual: **285,3** media del periodo 2015/2017, **235,5** en 2018, **277** en 2019, **220,1** en 2020, **277,1** en 2021 y **291,6** en 2022.

Tomando como base 100 el año 2014, la evolución en **2022** de los **importes a devolver** derivados de la presentación de autoliquidaciones ha sido **150,6%**, la **evolución del tipo de interés de demora 75%** y la evolución de **los intereses de demora pagados 80,25%**.

En resumen, la evolución desde el año 2014 ha sido consistente con el objetivo señalado en el Plan Estratégico 2020-2023, puesto que se ha mantenido la reducción del importe de los intereses pagados, pese a los repuntes puntuales en 2019, 2021 y 2022.





**INFORME DE LA INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS SOBRE LA EVOLUCIÓN EN 2022  
DE LOS INDICADORES INCLUIDOS EN EL PLAN ESTRATÉGICO 2020-2023.**

<b>NÚMERO</b>	12-2023-SAI	<b>PROGRAMA</b>	Programa 15 Plan SAI/2023. Evaluación del cumplimiento del Plan de Objetivos y de las Directrices Generales del Plan Anual de Control Tributario en el año 2022 y <b>evolución de los indicadores estratégicos.</b>
<b>TIPO</b>	DEFINITIVO	<b>ÁMBITO GEOGRÁFICO</b>	Agencia Tributaria
<b>FECHA ORDEN DE SERVICIO</b>	21/2/2023		
<b>FECHA DE ACTUACIÓN</b>	Febr/Marzo.	<b>EQUIPO DE INSPECCIÓN</b>	SERVICIO AUDITORIA INTERNA
<b>FECHA INFORME</b>	MAYO/2023		
<b>DESCRIPCIÓN/OBJETO</b>	EVOLUCION DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS EN 2022		
<b>ÁMBITOS ANALIZADOS</b>	➤ Evolución hasta 31/12/2022 de los indicadores.		

**ÍNDICE**

<b>I.- INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>II.- OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>3</b>
<b>III.- RESULTADOS .....</b>	<b>6</b>
III.1 ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES .....	7
III.2. MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS.....	10
III.3. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CALCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO .....	11
III.4. MEJORA DE LA EFICIENCIA.....	14
III.5. RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA .....	17
III.6. CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA.....	22
III.7 REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS.....	26
<b>IV.- CONCLUSIONES .....</b>	<b>29</b>



Agencia Tributaria

---

Servicio de Auditoría Interna



**12/2023– S.A.I.**

**INFORME DE LA INSPECCIÓN DE LOS  
SERVICIOS SOBRE LA EVOLUCIÓN EN  
2022 DE LOS INDICADORES DEL PLAN  
ESTRATÉGICO 2020-2023**

**MAYO -2023**



Agencia Tributaria

---

Servicio de Auditoría Interna



**ÍNDICE**

	<u>Página</u>
<b>I.- INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>II.- OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA</b> .....	3
<b>III.- RESULTADOS</b> .....	6
III.1 ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES.....	7
III.2. MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS .....	10
III.3. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CALCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO .....	11
III.4. MEJORA DE LA EFICIENCIA .....	14
III.5. RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA .....	17
III.6. CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA.....	22
III.7 REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS.....	26
<b>IV.- CONCLUSIONES</b> .....	29



Agencia Tributaria

Servicio de Auditoría Interna

---



## I.- INTRODUCCIÓN.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, supuso una ampliación y refuerzo de las obligaciones de publicidad activa. En concreto, ha implantado la obligatoriedad de la publicación de la información relativa a las funciones que desarrollan los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de **planificación y la evolución de su grado de cumplimiento**. Establece en su artículo 6.2 que: *“En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.”*

La Agencia Tributaria dispone de un Servicio de Auditoría Interna (SAI) propio de acuerdo con lo dispuesto en el apartado Diez del artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, precepto por el que se crea la Agencia Tributaria.

El conjunto derivado de la aplicación de esta norma en la Administración del Estado se ha integrado en el **Portal de la Transparencia del Gobierno de España**.

Por su parte, el Plan Estratégico 2020-2023 en su apartado IX Instrumentos de Planificación, refuerza la transparencia y rendición de cuentas como elementos consustanciales en el funcionamiento de la Agencia Tributaria al especificar que, tanto el Plan Estratégico 2020-2023, en particular sus indicadores estratégicos, como el Plan Anual de Objetivos y las Directrices Generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero se publicarán en el Portal de Transparencia.

En cumplimiento de lo anterior, por lo que a la Agencia Tributaria se refiere, y bajo la rúbrica general de “planes y programas”, se incluye en 2022 como documentación de planificación estratégica y operativa, los tres documentos citados en el párrafo anterior.

En relación con el **objeto** de este informe, el Plan Estratégico 2020-2023, de conformidad con el contenido del citado artículo 6.2 de la Ley 19/2013, especifica que *“...el Servicio de Auditoría Interna ..., emitirá un informe anual sobre la evolución de los indicadores estratégicos incluidos en el Plan Estratégico...”*.

Para dar cumplimiento a lo anterior, y en ejecución del Programa **15** del Plan de Actuaciones del SAI para 2023, la Directora del Servicio de Auditoría Interna, mediante Orden de Servicio



de fecha 21 de febrero acordó la realización de las correspondientes actuaciones de Inspección de los Servicios.

Como el resto de organismos y entidades de la Administración Pública, la Agencia Tributaria se ha visto afectada en 2020 y en menor medida en 2021, por el impacto de la pandemia del COVID-19. Si bien a partir de 2021 se ha establecido una combinación de trabajo a distancia y trabajo presencial, no cabe duda que estas circunstancias han condicionado el tradicional desempeño de la actividad. No obstante, todas las oficinas de la Agencia Tributaria se mantuvieron abiertas, y fue posible y estuvieron garantizadas las actuaciones presenciales.



## **II.- OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA.**

El objetivo de este informe consiste en analizar **la evolución durante el año 2022 de los indicadores** incluidos en el Plan Estratégico 2020-2023.

Desde su creación, la Agencia Tributaria ha asumido y aplicado el Sistema de Dirección por Objetivos.

El Plan Estratégico 2020-2023, las Directrices Generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero, el propio Plan Anual de Control integrado por los Planes Parciales de cada área funcional (Inspección, Gestión Tributaria, Recaudación y Aduanas e II.EE., así como por las Normas de Integración de Planes Parciales), y el Plan Anual de Objetivos, son los instrumentos esenciales de la **planificación estratégica y operativa** de la Agencia Tributaria.

### **El Plan Estratégico 2020-2023.**

Recoge la orientación de la actuación de la Agencia Tributaria en los próximos años y constituye, dada su visión global y su carácter plurianual, el instrumento central de planificación. En este Plan se incluyen las principales líneas estratégicas que seguirá la Agencia Tributaria en materia de asistencia, prevención y control del fraude tributario y aduanero. Igualmente, también contiene un conjunto de indicadores estratégicos de alcance plurianual que permiten evaluar la actuación de la Agencia Tributaria en el medio plazo, y que son el objeto específico de este informe.

### **Las Directrices Generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero.**

La Dirección General de la Agencia Tributaria aprueba las Directrices Generales que han de regir sus planes y programas operativos de actuación<sup>4</sup>.

Estas Directrices Generales contienen una referencia a las líneas de actuación en materia de prevención y control del fraude más relevantes. Al mismo tiempo, refuerzan las actuaciones desarrolladas en años anteriores e incorporan otras nuevas, en línea con el contexto económico, social y normativo en el que la Agencia Tributaria desarrolla su

---

<sup>4</sup> Las Directrices Generales para el año 2022 se aprobaron por Resolución de 26 de enero de 2022 de la Dirección General de la Agencia Tributaria y se publicaron en el BOE (31/1/2022).



actividad, afianzando la continuidad y la uniformidad de las tareas habituales de comprobación e investigación que desarrolla con generalidad.

### **El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero.**

En el desarrollo de las funciones de la Agencia Tributaria, la principal característica consiste en que las diferentes actuaciones en las que estas se despliegan, están programadas y planificadas. Para ello, cada año, se aprueba un **Plan Anual de Control Tributario y Aduanero** al que la Ley General Tributaria (artículo 116) atribuye **carácter reservado**, sin perjuicio de la difusión de las Directrices Generales que lo inspiran.

El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero no es un documento único, sino que está integrado por los Planes Parciales de control de las distintas áreas funcionales (Inspección Financiera y Tributaria, Gestión Tributaria, Recaudación y Aduanas e II.EE.) y por las Normas de Integración de estos Planes Parciales que contiene actuaciones de coordinación entre las áreas funcionales y con las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, los diferentes Departamentos funcionales que configuran la estructura de la Agencia Tributaria, de acuerdo con las Directrices Generales establecidas por la Dirección General, definen su planificación anual por medio de los diferentes planes parciales de control, que se despliegan a órganos y unidades territoriales de ámbito inferior, de acuerdo con principios de eficacia y eficiencia y cuya agregación constituye el Plan Anual de Control de la Agencia Tributaria.

### **Plan Anual de Objetivos de la Agencia Tributaria.**

El **Plan de Objetivos** constituye el reflejo y medición, de aquellas actuaciones planificadas por cada uno de sus Departamentos, y a través de las cuales se ejecutan las Directrices Generales aprobadas en el Plan de Control Tributario y Aduanero.

El Plan de Objetivos para 2022 contiene un conjunto de actuaciones (**de asistencia al contribuyente, de prevención y de control del fraude tributario y aduanero**) y los **resultados básicos a alcanzar (recaudación bruta y líquida)**.



El Plan de Objetivos es un compromiso que formula la Dirección de la Agencia Tributaria, en cuya elaboración participan de manera directa, o indirecta, los diferentes Departamentos y Servicios y las Delegaciones Especiales y Central.

De acuerdo con todo lo anterior, y teniendo en cuenta que el cumplimiento de las Directrices Generales del Plan de Control y los resultados del Plan de Objetivos son objeto de informes independientes y específicos, el **ámbito de análisis** del presente Informe es la evolución hasta el 31 de diciembre de 2022 de los **siete Indicadores del Plan Estratégico 2020-2023**.

En cuanto a la **metodología** utilizada para su elaboración, además de haber utilizado el conjunto de información disponible en las bases de datos de la Agencia Tributaria, se ha solicitado a los distintos Departamentos y Servicios relacionados con los indicadores la información referente a la evolución de los mismos.



### **III.- RESULTADOS.**

La Agencia Tributaria utiliza una combinación de medidas de una amplia índole y todas persiguen el objetivo estratégico último de la Agencia Tributaria: la **mejora del cumplimiento tributario**. Este conjunto de medidas se plasma en los diversos instrumentos antes citados (Directrices Generales, Plan de Control, y Plan de Objetivos) que integran su **planificación operativa**, a los que debe agregarse la contribución de los restantes órganos de la **Secretaría de Estado de Hacienda**. Con la misma finalidad la Agencia Tributaria mantiene estrechas relaciones institucionales con distintos organismos que se concretan en una amplia red de **convenios** nacionales e internacionales.

Los resultados **anuales** del conjunto de sus actuaciones se detallan en el Plan de Objetivos. Para medir la evolución del resultado de sus actuaciones en el **medio plazo**, el Plan Estratégico 2020-2023 identifica los **siete** indicadores siguientes:

1. Ensanchamiento de las bases imponibles.
2. Medición de los efectos inducidos.
3. Análisis de la evolución de la base de cálculo consistente con la mejora en el cumplimiento voluntario.
4. Mejora en la eficiencia.
5. Recaudación-Deuda gestionada.
6. Conflictividad Tributaria.
7. Reducción de los intereses pagados.

Cuando se aprobó el Plan Estratégico 2020-2023, para cada uno de los indicadores se reflejó su evolución hasta el año 2018. El presente informe pretende actualizar los datos inicialmente incorporados a la versión original del Plan y ampliar la medición de la evaluación de cada uno de estos indicadores hasta el 31 de diciembre de 2022<sup>5</sup>.

A continuación, se analiza cada uno de ellos.

---

<sup>5</sup> Como se ha indicado anteriormente, algunos de los datos incorporados relativos a los años 2021/2022 son provisionales.



### III.1.- ENSANCHAMIENTO DE BASES IMPONIBLES.

Este indicador analiza si **el porcentaje de incremento de la base imponible agregada es superior al de la demanda interior nominal** a lo largo del ciclo económico alcista inicialmente previsto en el Plan Estratégico 2020-2023. Es importante destacar que lo relevante es el diferencial de crecimiento acumulado en todo el ciclo, más allá de cuál pueda ser el resultado alcanzado en un año concreto.

Los **ingresos tributarios** se ven condicionados tanto por la evolución coyuntural de variables económicas (empleo, salario medio, inflación, demanda interior, beneficios empresariales) como de gestión recaudatoria o normativa (progresividad en frío, cambios legales, ritmo de ejecución de las devoluciones, etc.). Por tanto, el comportamiento de la recaudación no es un indicador consistente para juzgar la evolución del cumplimiento voluntario, lo que dificulta reconocer que las actuaciones que desarrolla la Agencia Tributaria también tienen impacto en dicho cumplimiento.

Otros indicadores, como la evolución de los **ingresos homogéneos** (ajustando los efectos de diferentes calendarios de devoluciones u otras medidas que distorsionan las comparativas entre ejercicios), o de los **impuestos devengados** reflejan mejor el impacto diferencial de mejoras en el cumplimiento voluntario respecto a la variación anual de **PIB** o **demanda interior nominal**, los agregados macroeconómicos de mayor correlación con los ingresos fiscales.

En cualquier caso, también en estos dos casos la incidencia de cambios normativos o de gestión recaudatoria pueden distorsionar la comparativa, por lo que la referencia más consistente para comparar con los agregados macro sigue siendo la base imponible agregada.

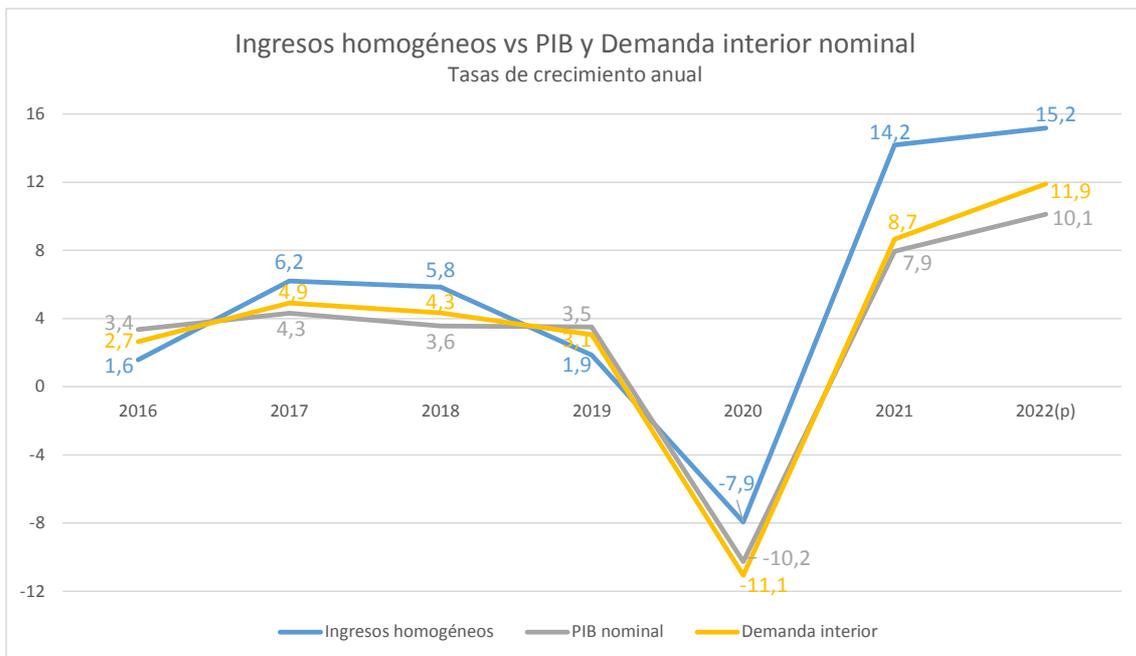
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022(p)
Ingresos tributarios totales	2,3	4,1	7,6	2,0	-8,8	15,1	14,4
Impuestos devengados	3,2	5,8	5,8	4,2	-8,5	16,5	12,8
Ingresos homogéneos	1,6	6,2	5,8	1,9	-7,9	14,2	15,2
Base imponible agregada	3,8	5,3	5,9	3,9	-7,5	13,1	13,0
Demanda interior	2,7	4,9	4,3	3,1	-11,1	8,7	11,9
PIB nominal	3,4	4,3	3,6	3,5	-10,2	7,9	10,1
<b>Crec. diferencial acum. (eje dcl)</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>3,2</b>	<b>4,0</b>	<b>7,6</b>	<b>12,0</b>	<b>13,1</b>



En el cuadro anterior se detallan las **tasas de crecimiento anual** y el crecimiento **diferencial acumulado** de diversas magnitudes fiscales y macroeconómicas en el período 2016/2022.

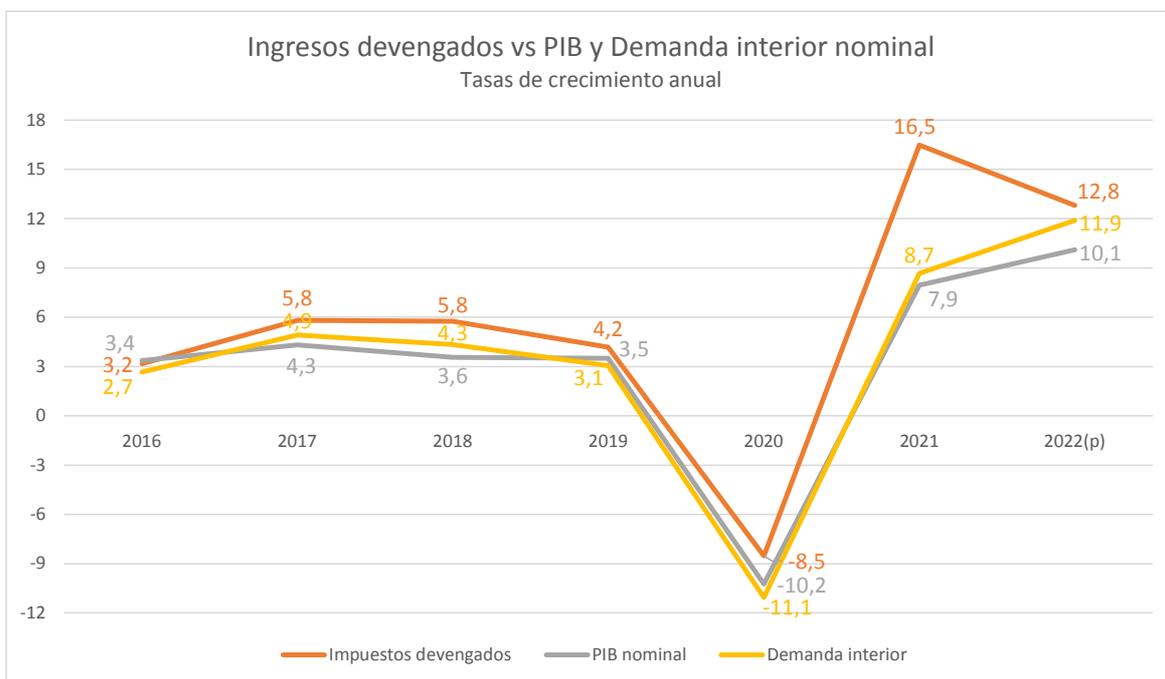
Se observa que, incluso en el año 2020 y a pesar de la pandemia, en todos los años del periodo **las magnitudes fiscales presentan un comportamiento más favorable que las macroeconómicas**, aunque, como ya se ha señalado, existen factores no estrictamente relacionados con el cumplimiento voluntario que pueden distorsionar la comparativa.

En el gráfico siguiente se relaciona la evolución de los **ingresos homogéneos** en comparación con la evolución del **PIB** y la **demanda interior** nominales.

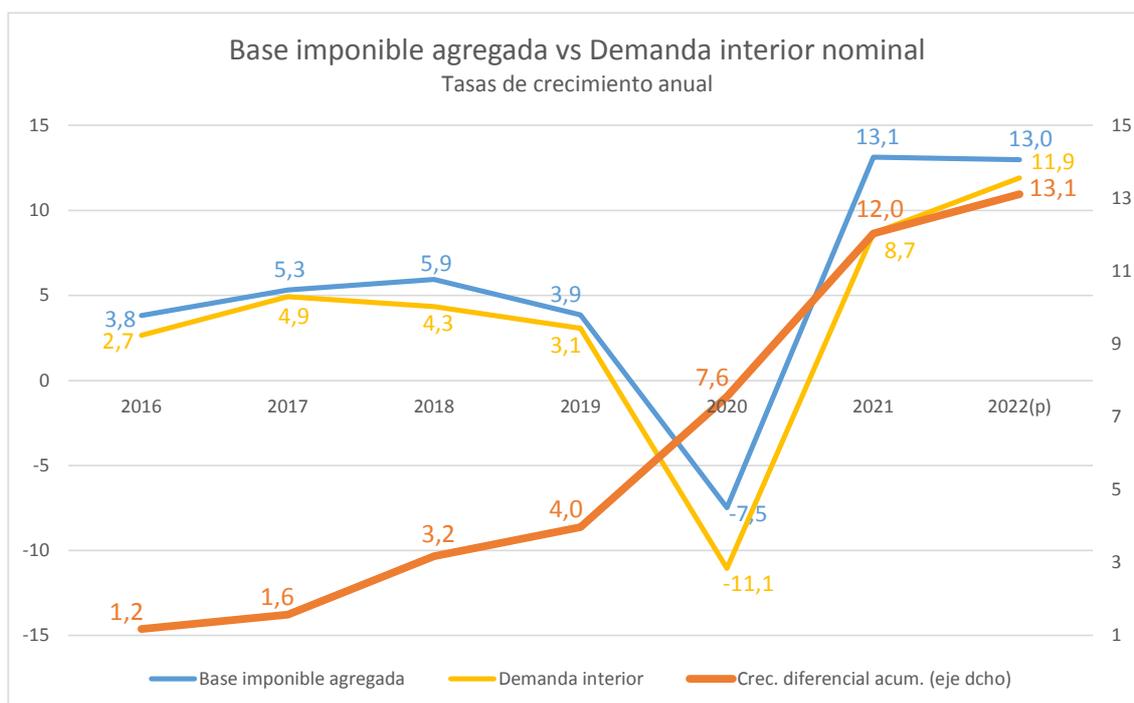


Como se aprecia en el gráfico, en 2022 el ritmo de crecimiento de los ingresos homogéneos (**15,2%**) mejora en un punto el ya elevado del año anterior, y supera en cinco puntos al del PIB nominal (**10,1%**) y en tres puntos al de la demanda interior nominal (**11,9%**).

El gráfico siguiente muestra la evolución en los últimos años de los **impuestos devengados** en comparación con la del **PIB** y la **demanda interior** nominales.



Al igual que los ingresos homogéneos, también **los ingresos devengados presentan un comportamiento más favorable que las magnitudes macroeconómicas** en los últimos seis años, en particular en 2021 cuando el incremento de los impuestos devengados más que duplicó el del PIB nominal.





Como ya se ha señalado, el indicador que reflejaría de forma más fidedigna cómo evoluciona el comportamiento fiscal sería el que **compara la evolución diferencial de la base imponible agregada con la de las magnitudes macroeconómicas de referencia**, ya que una línea de actuación prioritaria de la Agencia Tributaria es orientar sus actividades al afloramiento y ensanchamiento de las bases imponibles. El gráfico anterior muestra la evolución de la **base imponible agregada** y la **demanda interior nominal** en el periodo 2016/2022.

Admitiendo el carácter todavía provisional de los últimos datos (las cifras tanto de demanda interior como de bases imponibles están sujetas a revisión durante al menos dos años), se puede concluir que **la base imponible agregada viene registrando aumentos superiores a los de la demanda interior nominal**, con un diferencial acumulado en el período de **13,1 puntos** (a destacar el impulso de 4,4 puntos en 2021), lo que tiene un efecto positivo en la recaudación.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la evolución de este indicador está condicionada por el **ciclo económico**. En las fases bajistas del ciclo económico (año 2020), algunos componentes de las bases (beneficios empresariales, ganancias patrimoniales, rentas de capital, consumos nominales de carburantes) reaccionan con más intensidad que la de sus equivalentes en Contabilidad Nacional, a lo que se añade el efecto distorsionador de la pandemia sobre la precisión y calidad de la estimación de los agregados contables en 2020/2022.

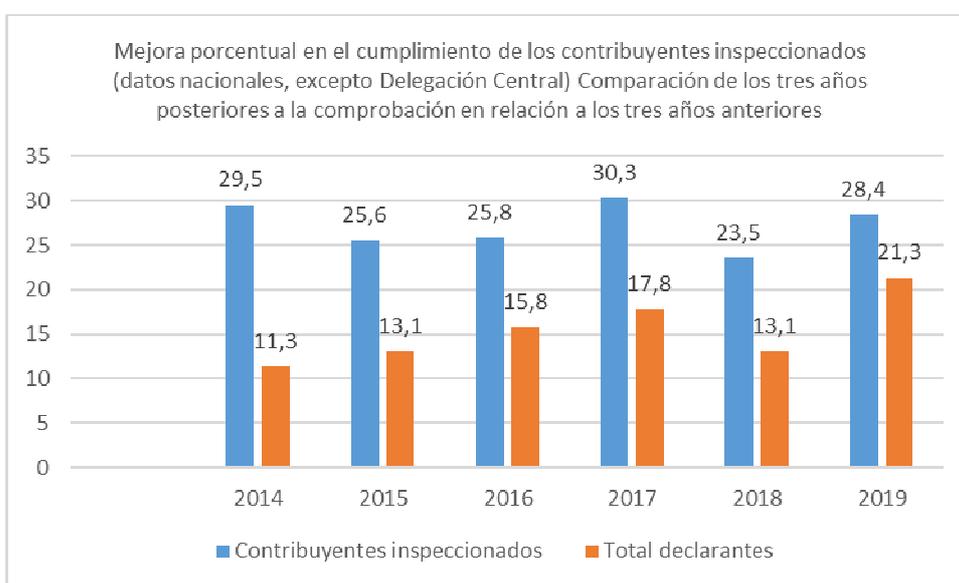
### **III.2.- MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS.**

El Plan Estratégico 2020-2023 establece que deben medirse y evaluarse los efectos en el **cumplimiento voluntario** motivado por las actuaciones de la Agencia Tributaria.

El conjunto de las actuaciones de la Agencia Tributaria tiene como fin último mejorar el cumplimiento voluntario. En este contexto, desde hace años hay establecidos sistemas dirigidos a medir el **efecto inducido de las actuaciones inspectoras**. En el cuadro siguiente se refleja el comportamiento anterior y posterior de los obligados tributarios comprobados por el área de Inspección los años 2014/2019 en comparación con el comportamiento del total de declarantes. En concreto, se compara **la evolución de los importes de las autoliquidaciones presentadas en los tres años siguientes a la comprobación inspectora en relación a los**



**tres años anteriores.** En el análisis, por razones de homogeneidad en la comparación entre ejercicios se excluyen los contribuyentes de baja en algún periodo, los que no desarrollan actividades económicas, los que modifican su condición de residentes o de no residentes y los adscritos a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, en este último caso también por la alta variabilidad de los resultados de los grandes grupos económicos debido a la internacionalización y por las distorsiones en las comparaciones que originan las operaciones de reestructuración empresarial.



Como puede observarse en el cuadro, habitualmente los contribuyentes inspeccionados incrementan sus ingresos tributarios en los **tres años siguientes en mayor medida que el conjunto de contribuyentes respecto de los tres años anteriores a la inspección.**

### **III.3.- ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO**

Tradicionalmente, la medición del desempeño de la Agencia Tributaria se ha realizado atendiendo a los **resultados cuantitativos obtenidos en las actividades de control** desarrolladas por la Agencia Tributaria y utilizando para su cómputo el criterio de caja (ingresos derivados de liquidaciones con independencia del año en que se practicó la liquidación, liquidaciones extemporáneas ingresadas, devoluciones solicitadas que son denegadas).



Sin embargo, el concepto de **base de cálculo**, definido a efectos de la determinación del sistema de financiación de la Agencia Tributaria, es más limitado. La base de cálculo recoge, por una parte, los **ingresos directos** de las actuaciones de control y, por otra, **las minoraciones de devoluciones**, que procedan en ambos casos de actos de liquidación derivados de actuaciones de comprobación e investigación.

Como quiera que la base de cálculo forma parte del sistema de financiación de la Agencia Tributaria, parece lógico que exista un indicador estratégico que tenga en cuenta su evolución, si bien no hay que olvidar que el eje central que guía las actuaciones de la Agencia debe ser el **incremento del cumplimiento en período voluntario**, aumentando el efecto inducido de las actuaciones de la Agencia Tributaria y disminuyendo el peso de dichos resultados de control.

Esta circunstancia afecta directamente al resultado de la base de cálculo, por lo que no se puede analizar la evolución de esta sin incluir en dicho análisis la evolución del cumplimiento voluntario, es decir, su mejora en comparación con la evolución de las principales magnitudes macroeconómicas (Indicador 1), así como las mejoras en el mismo derivadas de los efectos inducidos de las actuaciones de prevención y control de la Agencia (Indicador 2).

Otro aspecto a considerar, es el efecto a medio y largo plazo de las regularizaciones que concluyen en minoraciones de bases imponibles negativas a compensar, que producen un resultado positivo en la recaudación, si bien este no se materializa hasta los años posteriores a la minoración, años en los que las bases minoradas hubieran sido objeto de aplicación. De igual forma, influyen en la evolución de la base de cálculo otros factores como la existencia de bases imponibles cuya tributación queda asegurada mediante procedimientos como los acuerdos previos de valoración.

En consecuencia, este indicador estratégico complementa los dos anteriores. Su objeto es medir los resultados a alcanzar en cada ejercicio analizando la **evolución de la base de cálculo**, teniendo en cuenta los resultados extraordinarios que se puedan producir, y poniéndola en relación con la **evolución del cumplimiento voluntario**. A tal efecto se debe considerar el diferencial que pueda existir entre la tasa de crecimiento de las bases imponibles agregadas y la de las principales magnitudes económicas, así como otros factores involucrados como las bases imponibles minoradas, o aseguradas, o los efectos inducidos de las actuaciones preventivas y de control.



La evolución de la **base de cálculo**, en millones de €, ha sido la siguiente:

	<b>Ingresos</b>	<b>Min. Devoluciones</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2015</b>	8.345,560	2.432,971	10.778,531
<b>2016</b>	8.114,102	4.168,542	12.282,644
<b>2017</b>	7.858,952	3.533,186	11.392,138
<b>2018</b>	8.015,283	2.407,095	10.422,378
<b>2019</b>	7.352,733	4.340,623	11.693,356
<b>2020</b>	6.997,119	7.067,904	14.065,023
<b>2021</b>	7.706,432	5.956,381	13.662,813
<b>2022</b>	8.353,095	4.953,994	13.307,089

Para evaluar la evolución de la base de cálculo, resulta más adecuado reflejar la base de cálculo de los diferentes años **sin tener en consideración los resultados extraordinarios**, en millones de €, tal y como se ve en la siguiente tabla.

	<b>Ingresos</b>	<b>Min. Devoluciones</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2015</b>	6.780,414	1.761,565	8.541,979
<b>2016</b>	6.713,886	1.749,378	8.463,264
<b>2017</b>	6.651,712	2.138,098	8.789,810
<b>2018</b>	6.836,608	1.670,399	8.507,007
<b>2019</b>	6.350,629	1.930,339	8.280,968
<b>2020</b>	5.711,782	2.628,486	8.340,268
<b>2021</b>	7.143,900	3.415,958	10.559,858
<b>2022</b>	7.667,817	2.217,457	9.885,275

La **base de cálculo**, así considerada, se sitúa en los diferentes ejercicios en un entorno estable con una suave pendiente descendente, si bien con un incremento en el año 2021, año en el que el peso de los resultados ordinarios aumentó respecto de los ejercicios anteriores en tanto que los resultados extraordinarios disminuyeron respecto del año anterior, situándose cerca de la media del período 2015/2019. En 2022, se produce un retorno a la tendencia anterior, de ligero descenso de los resultados ordinarios (-6,39 %), si bien éste se ha visto compensado en la base de cálculo global por el incremento de los resultados extraordinarios, que crecen un 10,28 % (de 3.102,955 a 3.421,814 millones de €).

Tal y como se indica en el Plan Estratégico 2020-2023 las mejoras en el cumplimiento voluntario deberían propiciar tendencialmente la congelación, incluso el descenso paulatino en términos reales, del importe de la base de cálculo haciendo abstracción en su cómputo de los resultados extraordinarios que se puedan producir y que desvirtúen las comparaciones entre ejercicios.



Como se ha reflejado en el Indicador 1, con la información disponible para el período 2016-2022, **la base imponible agregada** viene registrando aumentos superiores a los de la **demanda interna nominal**, con un diferencial acumulado en el período del **13,1 puntos**, lo que tiene un efecto positivo en la recaudación

En consecuencia, **la mejora en el cumplimiento voluntario puede considerarse que favorece la tendencia a la congelación, incluso el descenso paulatino en términos reales, del importe de la base de cálculo**, haciendo abstracción en su cómputo de los resultados extraordinarios que se puedan producir y que desvirtúen las comparaciones entre ejercicios.

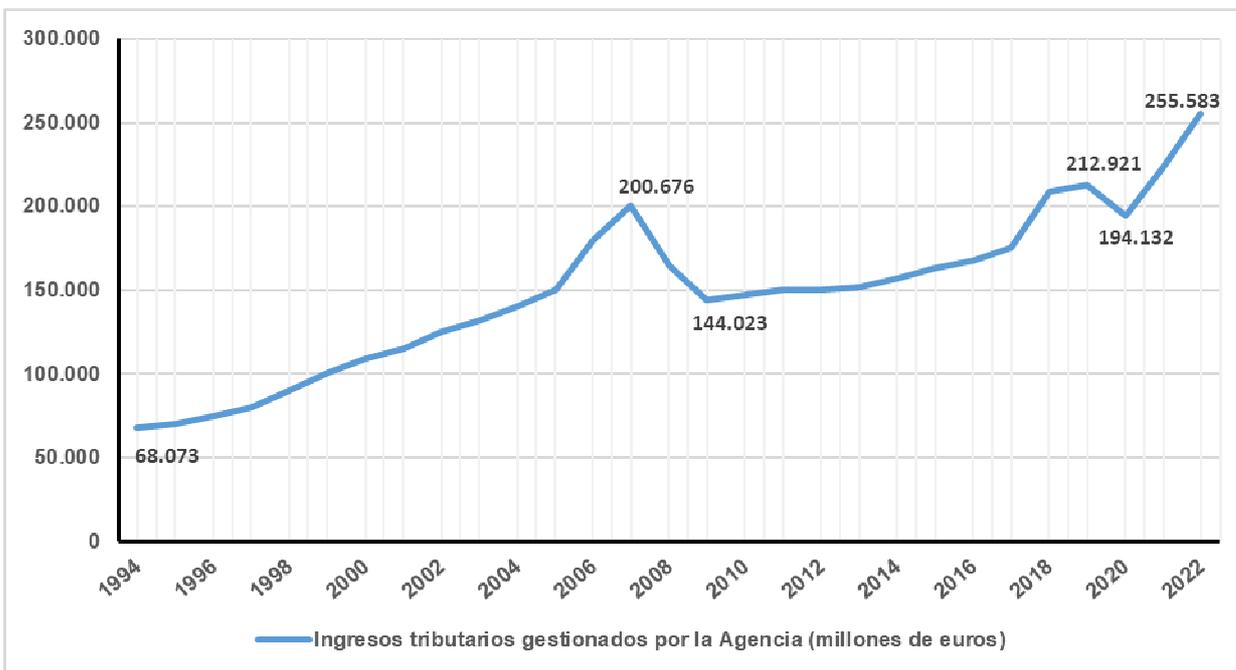
#### **III.4.- MEJORA DE LA EFICIENCIA.**

La eficiencia puede definirse como el cociente resultante de **dividir el gasto presupuestario** de la Agencia Tributaria **por los ingresos tributarios netos** que gestiona la organización, todo ello referido a un ejercicio determinado.

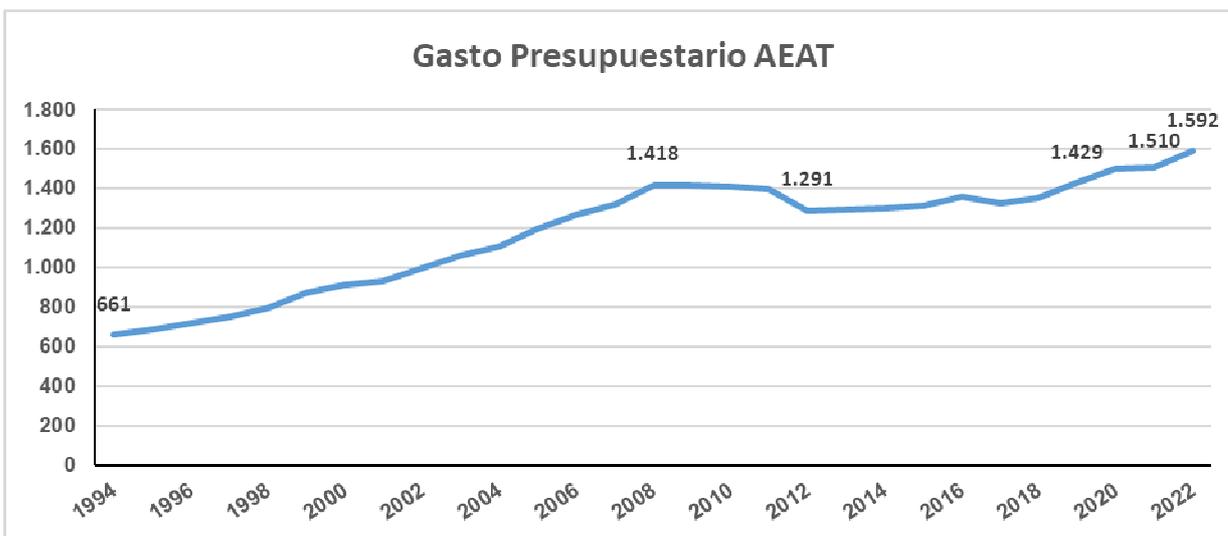
En 2021 los **ingresos**<sup>6</sup> que gestiona la Agencia Tributaria alcanzaron la cifra de **223.545** millones de €. La tendencia creciente hasta 2019, que se refleja en el cuadro siguiente, se vio truncada por la pandemia. Esta circunstancia excepcional supuso que la recaudación en 2020 sufriera un descenso, iniciándose en 2021 una fuerte recuperación y permitiendo que la recaudación en **2022 (255.583 millones de €)** haya experimentado un ascenso cercano al **14,33%**.

---

<sup>6</sup> Los ingresos considerados son los que figuran en la aplicación Plan de Objetivos que refleja la recaudación efectiva en cada ejercicio. Estas cifras tienen pequeñas diferencias con los importes que figuran en la web de la Agencia Tributaria. La diferencia se justifica por utilizar distintos criterios contables y una ligera diferencia en la cobertura de conceptos tributarios y no tributarios.



Respecto del **gasto presupuestario** ejecutado por la Agencia Tributaria, como puede observarse en el cuadro siguiente, en 2019 se supera por primera vez la cifra de 2008 habiendo continuado el incremento del gasto en **2022**. Este crecimiento obedece, en una parte sustancial, a la paulatina recuperación de la dimensión de la plantilla con el objeto de situarla en un número cercano a la que ha sido habitual durante toda su historia, objetivo expresamente indicado en el Plan Estratégico 2020-2023.

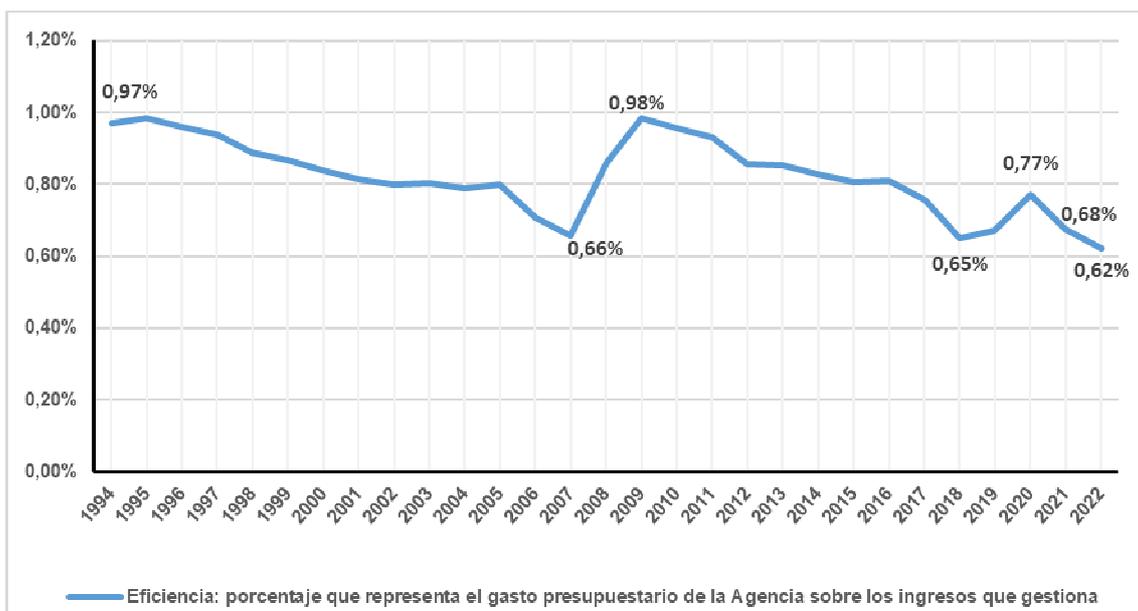




Cabe destacar que en el período **1994/2022**, mientras la recaudación gestionada por la Agencia Tributaria se multiplicó por **3,8** el gasto presupuestario de la institución se multiplicó por **2,4**.

La combinación de las dos magnitudes expuestas, ingresos tributarios y gasto presupuestario, permite calcular la **ratio de eficiencia** de la organización, entendiendo por tal, expresado en porcentaje, el coste presupuestario anual que representa la Agencia Tributaria respecto de la totalidad de los ingresos tributarios netos que gestiona en cada ejercicio.

El cuadro siguiente muestra la evolución de la ratio.



En el año 2019, la ratio de eficiencia se incrementó hasta situarse en un **0,67 %**, en línea con lo conseguido en 2018 dado que el incremento del gasto presupuestario fue acompañado de una evolución similar en los ingresos gestionados por la Agencia.

Sin embargo, durante **2020**, la actividad de la Agencia Tributaria se vio afectada por la pandemia. Esta situación tuvo un fuerte impacto en la recaudación gestionada por la Agencia Tributaria con una caída cercana al **8,8 %**, aspecto que afectó a la evolución de la eficiencia.



El propio Plan Estratégico 2020-2023 indica que *“no deben utilizarse como referencias válidas los ejercicios en los que se han producido circunstancias excepcionales (crecimiento anormal de los ingresos o restricciones presupuestarias prolongadas en el tiempo)”*.

No obstante, en **2021** se inició una fuerte recuperación, permitiendo que la recaudación alcanzara el **15,15 %** de incremento en ese ejercicio, por encima incluso de la recaudación de 2019, y el **14,33 %** en 2022. Ello ha ido acompañado además de un incremento de la eficiencia de la Agencia Tributaria, situándose la ratio por primera vez en el **0,62 %** en 2022, cumpliéndose con creces el objetivo de que el coste presupuestario anual de la organización no supere el **0,7 %** de los ingresos tributarios netos que gestiona.

### **III.5.- RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA.**

El volumen de deuda cuya gestión recaudatoria está encomendada a la Agencia Tributaria pasa por distintas fases que provocan una mayor o menor capacidad de acción del área de Recaudación sobre las mismas, y que va desde la posibilidad absoluta de gestionarlas sin más limitaciones que las que el ordenamiento jurídico impone, a deudas cuya gestión está limitada o condicionada por elementos internos y externos que impiden una actuación material de gestión recaudatoria en grado absoluto o relativo.

Se distingue tradicionalmente entre **deuda gestionable y deuda “no gestionable”**, dependiendo del grado de capacidad de acción sobre dichas deudas. Estas circunstancias provienen en determinadas ocasiones del tipo de deuda y su situación concreta (deudas en período voluntario, deudas suspendidas por recurso, etc.) y otras veces derivan de la propia situación del deudor (deudor declarado fallido, deudores en proceso concursal y otras circunstancias) y que en definitiva inciden en el grado de capacidad de gestión de las deudas.

El hecho de que determinadas deudas estén en una situación que limita su gestión recaudatoria no quiere decir, sin embargo, que la Agencia Tributaria tenga que abstenerse de toda actuación. Dichas situaciones deben ser objeto de seguimiento, apoyándose en las herramientas informáticas adecuadas que permitan detectar los cambios en sus circunstancias y así evitar los riesgos que puedan derivarse por desconocimiento de estos cambios, o debido al transcurso del tiempo, como pueden ser una gestión más lenta o incluso la prescripción de las deudas.



La evolución de la **deuda total** pendiente por la Agencia Tributaria desde 2015 a 2022, en millones de €, se refleja en el siguiente cuadro.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DEUDA PENDIENTE INICIO DEL PERIODO	50.225,89	49.271,82	45.849,11	42.365,08	41.627,68	42.769,75	41.911,23	42.020,38
DEUDA PENDIENTE AL FINAL DEL PERIODO	49.271,82	45.849,11	42.365,08	41.627,68	42.769,75	41.911,23	42.020,38	40.421,22

Para realizar un análisis adecuado de la evolución de la deuda es conveniente desglosar la cuantía de la misma que se encuentra **paralizada por proceso concursal o recurso**. En el cuadro siguiente se refleja esta información.

	PROCESO CONCURSAL	RECURSO
MEDIA 2015-2018	6.406,35	12.921,96
2019	5.398,22	12.666,08
2020	4.896,13	12.043,68
2021	3.963,38	11.460,85
2022	3.835,85	10.847,24

Como puede observarse, en el año 2022, **10.847** millones de € corresponden a deudas suspendidas por **recurso o reclamación**. Este importe debe ser objeto de seguimiento, conjuntamente con los indicadores estratégicos 6 Conflictividad Tributaria y 7. Reducción de los intereses de demora pagados, puesto que la reducción de la conflictividad es una prioridad para la Agencia Tributaria.

De cara a facilitar la agilización de la resolución de las reclamaciones económico-administrativas por los Tribunales Económico-Administrativos, la Agencia Tributaria ha continuado prestando su apoyo material y reforzando los mecanismos administrativos de coordinación con los Tribunales, lo que debe favorecer la reducción del cargo de deuda



suspendida. Ya se observa en los últimos años una cierta estabilización de las cifras y un incremento en las resoluciones emitidas por los Tribunales Económico-administrativos.<sup>7</sup>

Por otra parte, también se advierte el elevado importe de la deuda afectada por **procesos concursales (3.836 millones de € en el año 2022)**, lo que implica la necesidad de efectuar un seguimiento efectivo de este tipo de procesos para realizar las actuaciones que en cada caso correspondan dentro de las posibilidades que permite el ordenamiento jurídico en defensa del crédito público.

No obstante, como consecuencia del seguimiento y control realizado de estas dos magnitudes en los últimos años, en 2022, estas presentan los importes pendientes inferiores de toda la serie histórica.

Volviendo a los datos globales que muestra el cuadro que refleja la evolución del cargo 2015/2022 se considera que la evolución de la deuda pendiente total no siempre muestra una medición de un mejor desempeño de la actividad de la Agencia Tributaria, en la medida que puede estar afectada por circunstancias ajenas a la misma.

Por ello, se considera que el indicador estratégico debe **centrar su interés sobre aquella deuda que se puede denominar gestionable**, sobre la cual la capacidad de actuación es plena. Se trata, en definitiva, de conseguir la finalización de la gestión de toda la deuda gestionable en el menor plazo de tiempo posible, sin perjuicio de revisar la situación de la deuda con gestión limitada con la misma finalidad.

Es un índice que relaciona, para cada año o período que se considere, **el importe de deuda gestionada con respecto a la deuda gestionable**, en período ejecutivo.

En el siguiente cuadro, se detalla, en millones de €, la forma de cálculo del indicador estratégico para 2022:

---

<sup>7</sup>. En el mismo sentido, la Resolución de 13 de enero de 2021 de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se dictan instrucciones para la implantación de un nuevo modelo de gestión informática en los Tribunales Económico-Administrativos y en la Dirección General de Tributos, establece que la Agencia Tributaria prestará colaboración técnico-informática a dichos Tribunales, que sin duda redundará en la agilización de la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.



	2022
<b>DEUDA PENDIENTE EN EJECUTIVA A 1 DE ENERO</b>	<b>25.364,14</b>
Aplazado	-160,25
Suspendido por recurso	-782,69
Paralizado	-3.022,94
En compensación	-43,54
<b>DEUDA PENDIENTE A 1 DE ENERO GESTIONABLE BRUTA EN EJECUTIVA (1)</b>	<b>21.354,72</b>
<b>CARGO NUEVO EN EJECUTIVA DEL AÑO 2022 (2)</b>	<b>8.722,35</b>
<b>TOTAL (Deuda pendiente gestionable BRUTA en ejecutiva + cargo nuevo en ejecutiva) (1+2)</b>	<b>30.077,07</b>
Anulaciones	-861,95
Rehabilitaciones	4.462,68
<b>TOTAL DEUDA GESTIONABLE NETA EN EJECUTIVA (ANULACIONES +REHABILITACIONES DEL AÑO)</b>	<b>33.677,80</b>
Deuda cancelada por ingreso y otras causas	12.837,39
<b>TOTAL DEUDA GESTIONADA FINALIZADA EN EJECUTIVA (3)</b>	<b>12.837,39</b>
Notificado en ejecutiva pte de ingreso	913,50
En embargo con diligencia emitida	14.904,74
Importe derivado en el año	2.338,04
<b>TOTAL DEUDA GESTIONADA NO FINALIZADA EN EJECUTIVA (4)</b>	<b>18.156,28</b>
<b>TOTAL DEUDA GESTIONADA EN EJECUTIVA (3+4)</b>	<b>30.993,67</b>
<b>INDICADOR DE GESTION</b>	<b>0,92</b>

La deuda **gestionable neta en ejecutiva** será la parte de la deuda pendiente en ejecutiva sobre la que se realiza la gestión recaudatoria.

Su cálculo se basa en **tres** componentes:



Primero: **Deuda inicial gestionable en ejecutiva a 1 de enero de 2022 (21.354,72)** que es aquella que no se encuentra ni aplazada, ni paralizada, ni suspendida ni en proceso de compensación y que, por tanto, debe de ser gestionada.

Segundo: **Nueva deuda que haya entrado en el año (8.722,35).**

Tercero: **Deudas anuladas (861,95)** sobre las no resulta posible efectuar la gestión recaudatoria por lo que reducen la deuda gestionable. Igualmente, existe otro aspecto a considerar, hay otras deudas sobre las que se puede realizar la gestión recaudatoria como los **importes rehabilitados (4.462,68)** que previamente fueron cancelados, pero hay nuevas circunstancias que aconsejan su rehabilitación para intentar su cobro.

Así se obtiene la **deuda gestionable neta en ejecutiva (33.677,80 millones de €).**

La **deuda gestionada en ejecutiva** se entenderá como aquella que ha sido gestionada y finalizada o en curso de finalización. Se tienen en cuenta los importes de deuda gestionada **finalizada (12.837,39 millones de €)** que es la deuda ingresada y la cancelada por otros motivos, y la deuda gestionada **no finalizada (18.156,28 millones de €)** que es la deuda derivada y aquella deuda ya notificada y pendiente del plazo de ingreso y aquella deuda gestionada al haberse emitido una diligencia de embargo.

Como puede verse en el cuadro anterior, no aparece como deuda gestionada la parte de la nueva deuda entrante durante el periodo (cargo nuevo) que es aplazada, suspendida por recurso o paralizada por la dificultad de su determinación. Así, este indicador se basa en la estabilidad de los importes que finalmente resulten aplazados, suspendidos o paralizados del nuevo cargo que entra cada año, por lo que si se produjera una desviación significativa en los importes el indicador estratégico debería ser ajustado. Pese a ello, la experiencia sobre esos resultados muestra que en los últimos años no se han producido desviaciones significativas que puedan afectar al indicador.

Sin perjuicio de la utilidad de su seguimiento anual e incluso para períodos más cortos, como indicador estratégico que es, su examen a lo largo de un horizonte temporal superior al año, arrojará sin duda conclusiones más útiles, ya que permite determinar la tendencia hacia dónde se encamina la gestión recaudatoria de deudas, por comparación con otros años.



En resumen, la **deuda gestionada en ejecutiva (30.993,67 millones de €)** supone que en el año 2022 el **0,92** de la **deuda gestionable neta en ejecutiva (33.677,80 millones de €)** ha sido objeto de gestión recaudatoria.

### **III.6.- CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA.**

El fin de la Agencia Tributaria consiste en la aplicación del sistema tributario con generalidad y justicia a todos los contribuyentes. No obstante, sus actuaciones en ocasiones determinan que se genere conflictividad, entendiéndose por tal la interposición por los contribuyentes de recursos o reclamaciones.

Este indicador persigue evaluar el comportamiento de dos magnitudes, en primer lugar, el porcentaje de **conflictividad relativa**, haciendo un seguimiento del mismo con el objetivo de asegurar que se mantiene bajo control y si es posible reducirlo y, en segundo lugar, analizar la **evolución del número de resoluciones/recursos favorables a la Administración** que debe incrementarse a lo largo de los años mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la Agencia Tributaria.

La información reflejada en los siguientes cuadros varía ligeramente respecto de la recogida en la redacción original del Plan Estratégico como consecuencia de la permanente actualización de las aplicaciones informáticas que recogen los diferentes trámites posteriores de la vía económico-administrativa y el orden contencioso.

En el siguiente cuadro se muestra la **conflictividad global absoluta** definida como los recursos y reclamaciones interpuestos durante el período considerado, computando como un único recurso los casos en los que posteriormente a la presentación de un recurso de reposición se interpone reclamación económico-administrativa, y sin que se incluyan los recursos contencioso-administrativos puesto que para que se interponga este tipo de recursos previamente ha tenido que presentarse reclamación económico-administrativa.

También se muestra el porcentaje de **conflictividad relativa** que pone en relación los actos reclamados con la totalidad de los actos emitidos recurribles.



CONFLICTIVIDAD GLOBAL ABSOLUTA (Nº REC. REPOSICIÓN + REAs SIN PREVIO RR)				
2018	2019	2020	2021	2022
327.131	319.790	309.166	330.448	301.705
CONFLICTIVIDAD RELATIVA ((Nº REC. REPOSICIÓN + REAs SIN PREVIO RR)/ ACTOS EMITIDOS)				
2,14%	1,98%	2,02%	1,92%	1,76%

Como se observa, **la conflictividad relativa presenta un decremento desde el 2,14% en 2018 hasta el 1,76% en 2022.**

Cabe advertir que el cuadro anterior presenta la evolución de la conflictividad absoluta y relativa en términos de número de recursos y de reclamaciones interpuestos y no de importes. Ello es así, porque los importes impugnados no son agregables ya que en ocasiones se refieren a cuotas a ingresar, en otras a cuotas a devolver, en otros casos a bases imponibles. En cualquier caso, en el indicador anterior se presenta información sobre la deuda suspendida por recurso o reclamación, magnitud que se considera suficientemente relevante y representativa como para constituir la principal vía de seguimiento de la conflictividad en términos de importe.

Por otra parte, centrando el estudio en los actos administrativos que son objeto de **reclamación económico-administrativa** y, en su caso, de posterior recurso contencioso-administrativo, en el cuadro siguiente se detallan los valores de **conflictividad relativa**, porcentajes de **estimación** de las reclamaciones y recursos y porcentaje de **actos anulados** como consecuencia de la estimación de las pretensiones de los recurrentes<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El criterio utilizado para considerar la existencia de un conflicto es que se origina cuando el acto que emite la Agencia es objeto de recurso o reclamación, al margen de las posibles integraciones o desgloses que puedan hacerse por los Tribunales para la tramitación posterior de los mismos.



Datos 2022				
Actos Emitidos (1)	REAs Presentadas (2)	Conflictividad relativa (2/1)	% REAs Estimación Total + Parcial (3)	% Actos Anulados (3)*(2)/(1)
17.134.730	112.591	0,66%	36,7%	<b>0,24%</b>
Actos Emitidos (1)	R. Contenciosos Presentados (2)	Conflictividad relativa (2/1)	% R. Contenc. Estimación Total + Parcial (3)	% Actos Anulados (3)*(2)/(1)
17.134.730	13.414	0,08%	34,9%	<b>0,03%</b>

En definitiva, un **0,27%** del total de actos que dicta la Agencia Tributaria y que son reclamables son finalmente anulados por los Tribunales, bien en la vía económico-administrativa (un **0,24%**) o bien en la vía contencioso-administrativa (un **0,03%**).

En cualquier caso, dada la diversidad de funciones que realiza la Agencia Tributaria, los porcentajes de anulación sobre los actos dictados presentan variaciones según la naturaleza de los diferentes actos objeto de recurso.

Así, en el ámbito censal y en el recaudatorio los porcentajes de anulaciones son mínimos. Si eliminamos este tipo de actos, el porcentaje se eleva al **0,82%**, llegando al **0,90%** si se analizan exclusivamente los actos dictados en relación con los principales impuestos. En el caso de las **liquidaciones gestoras y las sanciones impuestas por los órganos de gestión** el porcentaje alcanza, respectivamente el **1,31%** y el **0,80%**. En el caso de las **actuaciones inspectoras** el porcentaje de anulaciones se sitúa en el **4,61%**.

Los porcentajes de anulación anteriores incluyen cualquier resolución económico-administrativa o sentencia contraria a la Agencia Tributaria, aunque la estimación del recurso o reclamación tenga **carácter parcial** y con independencia del propio alcance del recurso o reclamación interpuesto, ya que el interesado ha podido impugnar el acto en su totalidad o simplemente aspectos parciales o formales del mismo y también con independencia de que el órgano revisor haya podido ordenar la retroacción de las actuaciones o la subsanación de algún defecto en el acto impugnado.

Este análisis, unido al estudio de las causas de impugnación de los actos administrativos y a los motivos de estimación total o parcial de los recursos y reclamaciones, permite mejorar la

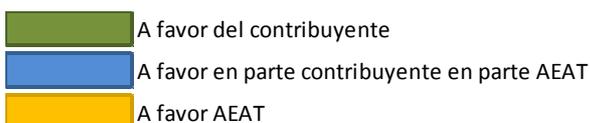
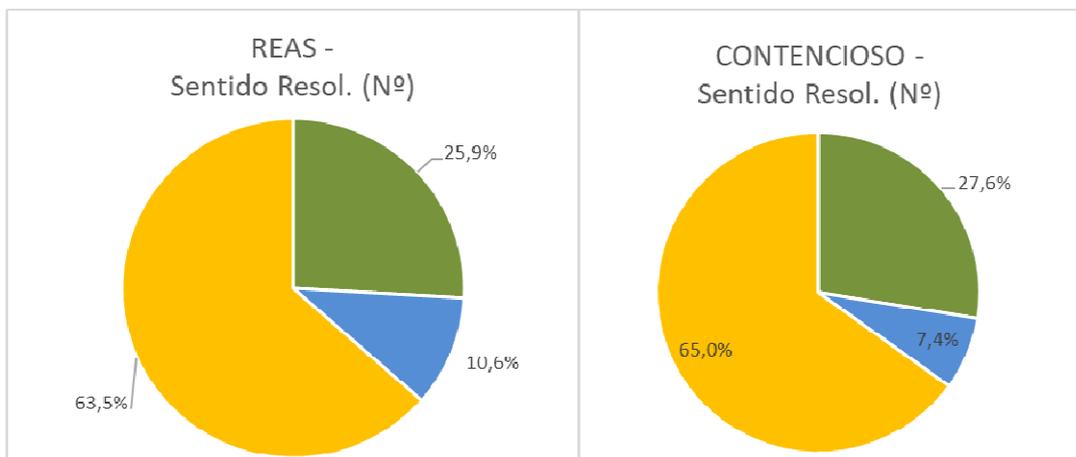


calidad y motivación de los actos administrativos emitidos por la Agencia Tributaria, para reducir la conflictividad y las resoluciones desfavorables en los Tribunales.

Cabe observar que la reducción de la conflictividad es un objetivo en el que la Agencia Tributaria cuenta con el apoyo no solo de los **Tribunales Económico-Administrativos** en cuanto que sus resoluciones incentivan una mejora de la calidad de las actuaciones, sino también de la **Dirección General de Tributos** en la medida en que el establecimiento de criterios refuerza la certidumbre jurídica y reduce el espacio para la conflictividad.

De igual forma, contribuyen a este objetivo el análisis de las quejas y propuestas del **Consejo para la Defensa del Contribuyente** y los trabajos de los foros cooperativos con que cuenta la Agencia Tributaria para facilitar la difusión de los criterios que aplican sus órganos y estudiando fórmulas para incentivar los acuerdos en los procedimientos tributarios.

Por último, respecto a las **estimaciones totales y parciales y los resueltos a favor de la Agencia Tributaria<sup>9</sup> de los recursos y reclamaciones**, los porcentajes sobre los actos reclamados en 2022, diferenciando según el órgano revisor y atendiendo al número de recursos, son los siguientes:



<sup>9</sup> En los ultimados a favor de la Agencia, además de los desestimados por los Tribunales, se incluyen otras causas que producen que el acto administrativo no sea anulado, tales como extemporánea, desistimiento del reclamante o recurrente, inadmisión, etc.



Como sucede con el cuadro relativo a la conflictividad absoluta y relativa, los datos se presentan únicamente en términos de **número**, no de importe, debido a que las estimaciones se refieren a diferentes tipos de importes (cuotas a ingresar, cuotas a devolver, bases imponibles) y también a la gran variabilidad que en la comparativa entre ejercicios introduce la existencia de resoluciones y sentencias de elevado importe que se producen ocasionalmente. Además, en el indicador estratégico siguiente, relativo a los intereses de demora que paga la Administración, uno de los factores determinantes del abono de intereses es precisamente la existencia de anulaciones de actos, por lo que ese indicador permite indirectamente el seguimiento en términos de importe.

Como se observa en los gráficos, durante el año 2022, el **63,5%** de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos y el **65%** de sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos fueron favorables a la Agencia. Estos porcentajes son ligeramente superiores a los equivalentes en 2021 en el caso de las REAs (**62,2%**) y menores para el contencioso (**84,5%**)<sup>10</sup>.

### **III.7.- REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS.**

El pago de intereses a contribuyentes viene impuesto por normativa legal, pero resulta un campo de mejora por parte de la Agencia Tributaria puesto que en bastantes ocasiones los intereses de demora se originan por retrasos en la tramitación de devoluciones o resoluciones y sentencias desfavorables de las que se desprende un importe a devolver al contribuyente.

---

<sup>10</sup> El elevado porcentaje favorable a la AEAT en el ámbito contencioso-administrativo en 2021 viene dado por el desistimiento de los recurrentes en algo más de 11.000 recursos contra actos en materia del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica, ante la jurisprudencia establecida en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº 812/2021, de 8 de junio.



El total de **intereses de demora abonados** por la Agencia Tributaria durante los últimos años, en millones de €, tiene el siguiente desglose anual:

AÑO ACUERDO DEVOLUCIÓN	MEDIA 2015/2017	2018	2019	2020	2021	2022
INTERESES DE DEMORA	285,3	235,5	277. <sup>11</sup>	220,1 <sup>12</sup>	277,1 <sup>13</sup>	291,6 <sup>14</sup>

Tal y como se señala en el Plan Estratégico 2020-2023 en el análisis de la evolución se considerará la existencia de posibles resultados extraordinarios derivados de expedientes singulares que puedan desvirtuar las cifras en un año determinado. En este sentido, los importes incluidos en el cuadro anterior aparecen depurados de resultados extraordinarios de acuerdo con lo indicado en las notas a pie de página.

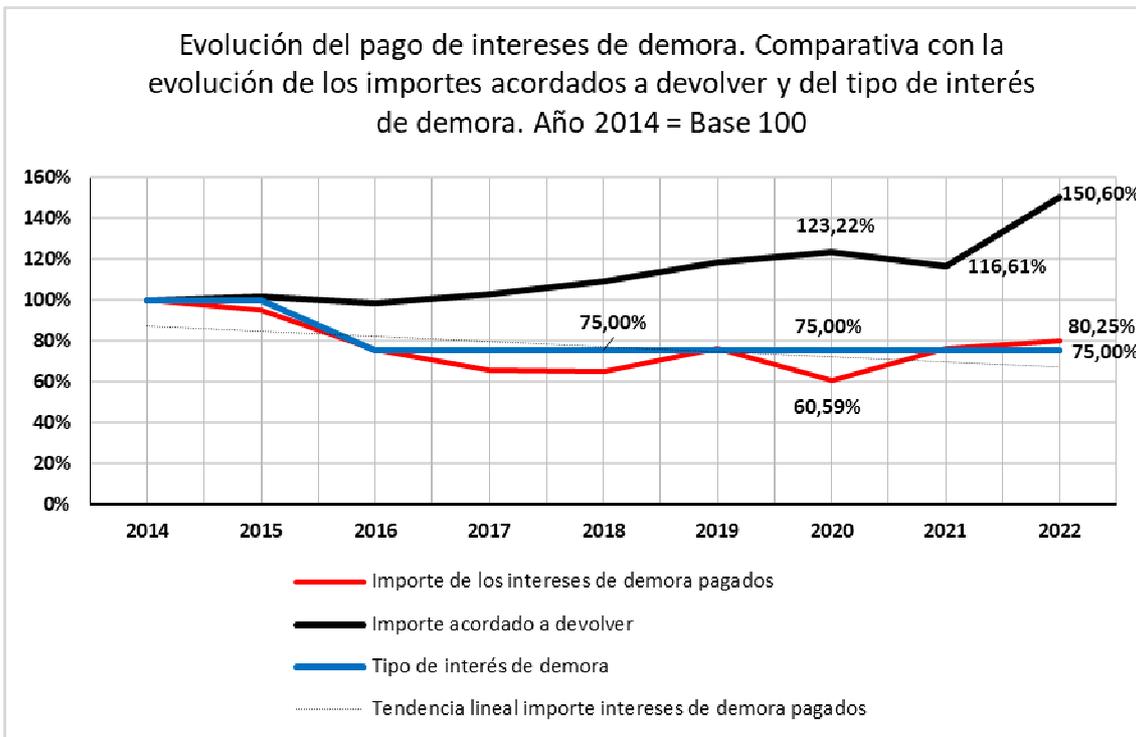
De forma gráfica, en comparación contra magnitudes de referencia, como son los **importes a devolver** derivados de la presentación de autoliquidaciones, o la **evolución del tipo de interés de demora**, la evolución de **los intereses de demora pagados** es la siguiente:

<sup>11</sup> En el año 2019 los intereses pagados ascendieron a **384**. millones de €. Sin embargo, en este importe se incluyen intereses derivados de la resolución de Tribunal Económico-Administrativo Central en relación con acuerdos de deducción por un importe de **107**. millones de €. Para realizar un análisis homogéneo y consistente en el tiempo, esta circunstancia excepcional no debe ser tenida en consideración para la cuantificación de los intereses pagados, por lo que la cifra de intereses en 2019 se cifra en **277**. millones de €.

<sup>12</sup> En el año 2020 los intereses pagados ascendieron a 633,349 millones de €. No obstante, en este importe se incluyen intereses derivados de la declaración de inconstitucionalidad del RD-Ley 2/2016 por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, en relación con el pago fraccionado de Sociedades por un total de 413,192 millones de €, situándose así los intereses pagados en 220,156 millones de €.

<sup>13</sup> En el año 2021 los intereses pagados ascendieron a **332,626** millones de €. No obstante, en este importe se incluyen intereses derivados de la declaración de inconstitucionalidad del RD-Ley 2/2016 por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, en relación con el pago fraccionado de Sociedades por un total de **55,522** millones de €, situándose así los intereses pagados en **277,103** millones de €.

<sup>14</sup> En el año 2022 los intereses pagados ascendieron a **797,749** millones de €. No obstante, en este importe se incluyen intereses derivados de la declaración de inconstitucionalidad del RD-Ley 2/2016 por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, en relación con el pago fraccionado de Sociedades por un total de **16,138** millones de €, así como intereses derivados de ejecución de sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de octubre de 2021 en relación con el Impuesto sobre Sociedades 2009 y 2010, e intereses derivados de la regularización de obligaciones conexas a la ejecución de la sentencia anterior en relación con el Impuesto sobre Sociedades 2013 a 2018, por importe total de **490,034** millones de €, situándose así los intereses pagados en **291,577** millones de €.



La evolución desde el año 2014 ha sido consistente con el objetivo señalado en el Plan Estratégico 2020-2023, puesto que se ha mantenido la tendencia a lo largo de los años en la reducción del importe de los intereses pagados, pese a los repuntes puntuales en 2019, 2021 y 2022.



#### **IV.- CONCLUSIONES.**

El Plan Estratégico 2020-2023, además de un conjunto de objetivos básicos, incorpora **siete indicadores** estratégicos para medir la evolución del resultado de sus actuaciones en el medio plazo. Este Informe tiene por objeto actualizar los datos inicialmente reflejados en los indicadores en la versión original del Plan, así como incorporar el seguimiento de los indicadores hasta el 31 de diciembre de 2022. Los datos relativos los años 2020 y 2021 están condicionados por las consecuencias derivadas de la **pandemia**.

##### **INDICADOR 1.-ENSANCHAMIENTO DE LAS BASES IMPONIBLES.**

La relación más adecuada para medir la evolución de este indicador es analizar si **el porcentaje de incremento de la base imponible agregada es superior al de demanda interna nominal**.

Un dato a ponderar es que la evolución de este indicador está condicionada por el **ciclo económico**. En las fases bajistas del ciclo económico (año 2020), algunos componentes de las bases (beneficios empresariales, ganancias patrimoniales, rentas de capital, consumos nominales de carburantes) reaccionan con más intensidad que la de sus equivalentes en Contabilidad Nacional, a lo que se añade el efecto distorsionador de la pandemia sobre la precisión y calidad de la estimación de los agregados contables en 2020-2022.

Como conclusión, y si bien hay que considerar el carácter todavía provisional de los algunos datos (las cifras tanto de demanda interior como de bases imponibles están sujetas a revisión durante al menos dos años), se puede concluir que **la base imponible agregada viene registrando aumentos superiores a los de la demanda interior nominal**, con un diferencial acumulado en el período de **13,1 puntos** (a destacar el impulso de 4,4 puntos en 2021), lo que tiene un efecto positivo en la recaudación.

##### **INDICADOR 2.- MEDICIÓN DE LOS EFECTOS INDUCIDOS.**

El Plan Estratégico 2020-2023 establece que deben medirse y evaluarse **los efectos en el cumplimiento voluntario motivado por las actuaciones de la Agencia Tributaria**.

El conjunto de las actuaciones de la Agencia Tributaria tiene como fin último mejorar el cumplimiento voluntario y, en este contexto, hace años hay establecidos sistemas dirigidos a medir el efecto inducido de las actuaciones **inspectoras**. Como conclusión general en cuanto



al comportamiento anterior y posterior de los contribuyentes objeto de comprobación inspectora en el período **2014/2019** y su comparación con el total declarantes, habitualmente los contribuyentes inspeccionados incrementan sus ingresos tributarios en los **tres años siguientes en mayor medida que el conjunto de contribuyentes respecto de los tres años anteriores** a la inspección.

En concreto, para los obligados inspeccionados en **2019** el incremento del saldo neto de sus autoliquidaciones fue el **28,4%**, frente al incremento del **21,3%** del total de declarantes.

### **INDICADOR 3.- ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO CONSISTENTE CON LA MEJORA EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.**

Tradicionalmente, la medición del desempeño de la Agencia Tributaria se ha realizado atendiendo a los **resultados cuantitativos obtenidos en las actividades de control** desarrolladas por la misma. Sin embargo, el concepto de **base de cálculo**, definido a efectos de la determinación del sistema de financiación de la Agencia Tributaria, es más limitado. La base de cálculo recoge, por una parte, los **ingresos directos** de las actuaciones de control y, por otra, las **minoraciones de devoluciones**, que procedan en ambos casos a actos de liquidación derivados de actuaciones de comprobación e investigación.

Este indicador estratégico complementa los dos anteriores. Su objeto es medir los resultados a alcanzar en cada ejercicio analizando la **evolución de la base de cálculo**, teniendo en cuenta los resultados extraordinarios que se puedan producir, y poniéndola en relación con la **evolución del cumplimiento voluntario**.

La **base de cálculo** en los diferentes ejercicios se sitúa en un entorno estable con una suave pendiente descendente, si bien con un incremento en el año 2021, año en el que el peso de los resultados ordinarios ha aumentado respecto de los ejercicios anteriores en tanto que los resultados extraordinarios han disminuido respecto del año anterior, situándose cerca de la media del período 2015/2019. En 2022 se ha producido un retorno a la tendencia anterior, de ligero descenso de los resultados ordinarios, si bien éste se ha visto compensado por el incremento de los resultados extraordinarios.

Como se ha reflejado en el Indicador 1, con la información disponible para el período 2016/2022, **la base imponible agregada** viene registrando aumentos superiores a los de la



demanda interna nominal, con un diferencial acumulado en el período de **13,1** puntos lo que tiene un efecto positivo en la recaudación

En consecuencia, **la mejora en el cumplimiento voluntario puede considerarse que favorece la tendencia a la congelación, incluso el descenso paulatino en términos reales, del importe de la base de cálculo** haciendo abstracción en su cómputo de los resultados extraordinarios que se puedan producir y que desvirtúen las comparaciones entre ejercicios.

#### **INDICADOR 4.- MEJORA DE LA EFICIENCIA.**

La eficiencia puede definirse como el cociente resultante de **dividir el gasto presupuestario** que representa la Agencia Tributaria por los **ingresos tributarios** netos que gestiona la organización, todo ello referido a un ejercicio determinado.

En el período 1994-2022, mientras la recaudación gestionada por la Agencia Tributaria se multiplicó por **3,8**, el gasto presupuestario de la institución se multiplicó por **2,4**.

La combinación de las dos magnitudes expuestas, ingresos tributarios y gasto presupuestario, permite calcular la **ratio de eficiencia** de la organización, entendiendo por tal, expresado en porcentaje, el coste presupuestario anual que representa la Agencia Tributaria respecto de la totalidad de los ingresos tributarios netos que gestiona en cada ejercicio.

En el año **2019**, la ratio de eficiencia se incrementó hasta situarse en un **0,67%**, en línea con lo conseguido en 2018 dado que el incremento del gasto presupuestario fue acompañado de una evolución similar en los ingresos gestionados por la Agencia Tributaria.

Durante **2020**, la actividad de la Agencia Tributaria se ha visto afectada por la pandemia. Esta situación tuvo un fuerte impacto en la recaudación gestionada por ella con una caída cercana al **8,8%**, aspecto que afectó a la evolución de la eficiencia.

No obstante, durante **2021** se inició una fuerte recuperación, permitiendo que la recaudación se incrementara el **15,15%**, por encima incluso de la recaudación de 2019, y el **14,33%** en 2022. Ante esta situación, la ratio de la eficiencia de la Agencia Tributaria se ha situado en un **0,62%** un resultado que permite cumplir el objetivo de que el coste



presupuestario anual de la organización no supere el **0,7%** de los ingresos tributarios netos que gestiona.

#### **INDICADOR 5.- RECAUDACIÓN-DEUDA GESTIONADA.**

Se distingue tradicionalmente entre deuda **gestionable** y deuda **no gestionable**, dependiendo del grado de capacidad de acción sobre dichas deudas.

Para realizar un análisis adecuado de la evolución de la deuda es conveniente desglosar la cuantía de la misma que se encuentra **paralizada por proceso concursal o recurso**. En concreto, en el año 2022, **10.847** millones de € corresponden a deudas suspendidas por **recurso o reclamación**, mientras que también se advierte el elevado importe de la deuda afectada por **procesos concursales (3.836 millones de €)**, lo que implica la necesidad de efectuar un seguimiento efectivo de este tipo de procesos para realizar las actuaciones que en cada caso correspondan dentro de las posibilidades que permite el ordenamiento jurídico en defensa del crédito público.

Es un índice que relaciona, para cada año o período que se considere, **el importe de deuda gestionada con respecto a la deuda gestionable**, en período ejecutivo.

La **deuda gestionada en ejecutiva (30.993,67 millones de €)** supone que en el año 2022 el **0,92** de la **deuda gestionable neta en ejecutiva (33.677,80 millones de €)** ha sido objeto de gestión recaudatoria.

#### **INDICADOR 6.- CONFLICTIVIDAD TRIBUTARIA.**

Este indicador persigue evaluar el comportamiento de dos magnitudes, en primer lugar, el porcentaje de **conflictividad relativa**, haciendo un seguimiento del mismo con el objetivo de asegurar que se mantiene bajo control y si es posible reducirlo y, en segundo lugar, analizar la **evolución del número de resoluciones/recursos favorables a la Administración** que debe incrementarse a lo largo de los años mediante la mejora en la calidad y la motivación de los actos emitidos por la Agencia.

La **conflictividad global absoluta** definida como los recursos y reclamaciones interpuestos durante el período considerado, computando como un único recurso los casos en los que



posteriormente a la presentación de un recurso de reposición se interpone reclamación económico-administrativa se ha concretado en el año **2022** en **301.705** conflictos.

La **conflictividad relativa** pone en relación los actos reclamados con la totalidad de los actos emitidos recurribles, y representa la evolución en **número** de los recursos y reclamaciones, y no de los importes (al no ser agregables ya que pueden referirse a cuotas a ingresar, a devolver, minoraciones de bases, deducciones, etc). La conflictividad relativa presenta un decremento desde el **2,14%** en 2018 hasta el **1,76%** en 2022.

Por otra parte, en el año 2022 y centrandolo en los actos administrativos que son objeto de **reclamación económico-administrativa** y, en su caso, de posterior **recurso contencioso-administrativo**, un **0,27%** del total de actos que dicta la Agencia Tributaria y que son reclamables son finalmente anulados por los Tribunales, bien en la vía económico-administrativa (un **0,24%**) o bien en la vía contencioso-administrativa (un **0,03%**).

Respecto a las **estimaciones totales y parciales** de recursos y reclamaciones, durante el año 2022, el **63,5%** de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos y el **65%** de sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativo fueron favorables a la Agencia Tributaria<sup>15</sup>.

#### **INDICADOR 7.- REDUCCIÓN DE LOS INTERESES PAGADOS.**

El pago de intereses a contribuyentes viene impuesto por normativa legal, pero resulta un campo de mejora por parte de la Agencia Tributaria puesto que en bastantes ocasiones los intereses de demora se originan por retrasos en la tramitación de devoluciones o resoluciones y sentencias desfavorables de las que se desprende un importe a devolver al contribuyente.

El total de **intereses de demora abonados** por la Agencia Tributaria durante los últimos años, en millones de €, tiene el siguiente desglose: **285,3** la media del periodo 2015/2017, **235,5** en 2018, **277** en 2019, **220,1** en 2020, **277,1** en 2021 y **291,6** en 2022.

---

<sup>15</sup> En los ultimados a favor de la Agencia, además de los desestimados por los Tribunales, se incluyen otras causas que producen que el acto administrativo no sea anulado, tales como extemporánea, desistimiento del reclamante o recurrente, inadmisión, etc.



Tal y como se señala en el Plan Estratégico 2020-2023, en el análisis de la evolución se considerará la existencia de posibles resultados extraordinarios derivados de expedientes singulares que puedan desvirtuar las cifras en un año determinado. En este sentido, los importes del párrafo anterior aparecen depurados de resultados extraordinarios de acuerdo con lo indicado en las notas a pie de la página 27.

Tomando como base 100 el año 2014 la evolución en **2022** de los **importes a devolver** derivados de la presentación de autoliquidaciones ha sido **150,6%**, la **evolución del tipo de interés de demora 75%** y la evolución de **los intereses de demora pagados 80,25%**.

En resumen, la evolución desde el año 2014 ha sido consistente con el objetivo señalado en el Plan Estratégico 2020/2023, puesto que se ha mantenido la reducción del importe de los intereses pagados, pese a los repuntes puntuales en 2019, 2021 y 2022.