

**DOCUMENTO BASE
PARA LA INTERVENCION DE JOSE MARIA PELAEZ,
PRESIDENTE DE LA ORGANIZACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES
DE HACIENDA DEL ESTADO, EN EL PARLAMENT DE CATALUNYA CON
OCASIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE LA
AGENCIA TRIBUTARIA DE CATALUÑA**

24 DE ABRIL DE 2007

- I. INTRODUCCIÓN.**
- II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CESIÓN DE TRIBUTOS EN EL NUEVO ESTATUTO DE CATALUÑA.**
- III. LÍNEAS ROJAS NO TRASPASABLES EN LA CESIÓN DE CAPACIDAD GESTORA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**
- IV. LOS RIESGOS DE LA GESTION FRACCIONADA EN LOS SISTEMAS DE CONTROL E INSPECCIÓN.**
- V. LA AGENCIA TRIBUTARIA DE CATALUÑA.**
- VI. EL CONSORCIO COMO FÓRMULA DE COLABORACIÓN DE LA GENERALITAT EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS ESTATALES.**
- VII. CONCLUSION.**

I. INTRODUCCIÓN.

En nombre de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado que represento, quiero darles las gracias por comparecer en este Parlamento y tener así la oportunidad de expresar nuestra opinión profesional sobre un tema tan importante como es el relativo a la financiación autonómica, y, en concreto, la Ley de creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, como primera medida del desarrollo del Estatuto de Cataluña en este tema.

Los Inspectores de Hacienda del Estado desarrollamos nuestra función en la Agencia Estatal de Administración Tributaria aplicando el sistema tributario, en sus fases de gestión, liquidación, inspección y recaudación. Por ello, nuestra opinión profesional no debe versar sobre aspectos que no son de nuestra competencia, tales como el equilibrio de las balanzas fiscales, o el importe de cesión de rendimientos de los diferentes impuestos a cada CCAA, sino sobre los aspectos relacionados con las funciones que tenemos encomendadas legalmente.

Antes de entrar a fondo en el tema, quería hacer dos precisiones. En primer lugar, que no estamos debatiendo sobre un sistema tributario totalmente nuevo o teórico, sino que estamos condicionados por el marco normativo vigente, y que no es otro que la **Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**. En su artículo 201 se recogen los principios que han de regir la financiación de la Generalitat, estableciendo que las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el Estatuto y la LOFCA. Así pues, ese es el marco normativo que tenemos que tomar como referencia.

En segundo lugar, hay que tener presente que cualquier planteamiento que pueda realizarse sobre la gestión de los tributos no debe empeorar los servicios que se le prestan al ciudadano y, quizás más importante, no puede producir efectos perniciosos en la lucha contra el fraude fiscal, dando más ventajas a aquellos que no quieren pagar sus impuestos.

II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CESIÓN DE TRIBUTOS Y COMPETENCIAS EN EL NUEVO ESTATUTO DE CATALUÑA.

El nuevo Estatuto de Cataluña, delimita en sus artículos 202 y 203 y en su disposición adicional séptima los recursos de la Generalitat y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Así, se mencionan los **tributos propios, tributos estatales cedidos totalmente y tributos estatales cedidos parcialmente a la Comunidad Autónoma**.

De acuerdo con dicha norma, por tanto, no forman parte de los recursos de los que se nutre la Hacienda de la Comunidad Autónoma, los **tributos estatales no cedidos**, como son el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de No Residentes y la Renta de Aduanas.

En cuanto a las competencias de gestión, recaudación, liquidación e inspección, el nuevo Estatuto establece lo siguiente:

- a) Corresponde a la Generalitat la gestión de los **tributos propios** y, por delegación del Estado, de los **tributos totalmente cedidos**. La Generalitat ejercerá sus competencias gestoras por medio de la **Agencia Tributaria Catalana**, que debe crearse en el plazo de un año.

- b) La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña, o sea, los cedidos parcialmente, puesto que los no cedidos están fuera del ámbito del Estatuto, corresponde, según el nuevo Estatuto, a la Administración Tributaria del Estado, si bien se contempla la posibilidad de delegar funciones en la Generalitat, y, asimismo, el establecimiento de una colaboración cuando así lo exija la naturaleza del tributo. Para desarrollar estas previsiones, está prevista la constitución, en el plazo de dos años, de un **Consortio o ente equivalente** con participación paritaria de la AEAT y la Agencia Tributaria de Cataluña. El Consortio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.
- c) Por otra parte, se prevé que la Generalitat participe, en la forma en que se determine, en los entes u organismos tributarios del Estado responsables de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos estatales cedidos parcialmente.

III. "LÍNEAS ROJAS" NO TRASPASABLES EN LA CESIÓN DE CAPACIDAD GESTORA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En cualquiera de los modelos por los que se opte, de acuerdo con las posibilidades mencionadas anteriormente, deben tomarse en consideración las siguientes restricciones o limitaciones, que podemos denominar como "líneas rojas" de la cesión de la capacidad gestora, en ningún caso traspasables:

1. El sistema de información ha de ser único.
2. Debe existir un sistema de caja única.
3. La gestión de las retenciones se ha de realizar de forma integrada.
4. El sistema de control de las actividades económicas ha de ser integrado.

1ª. Sistema de información único.

La entrada de información en el sistema y su mantenimiento debe ser única y gestionada por la AEAT, que trabajará con una base de datos y aplicaciones informáticas únicas, comunes y accesibles por las Comunidades Autónomas, sin límites en relación con los contribuyentes con domicilio fiscal en su ámbito territorial para el ejercicio de sus competencias.

a) Argumentos a favor del sistema de información única.

La lucha contra el fraude fiscal se fundamenta en disponer de un sistema de información tributaria unificado lo más amplio posible, que permita analizar los riesgos fiscales en los que incurre un contribuyente y su ámbito de intereses.

La experiencia de los últimos años respecto de la lucha contra las tramas de fraude en el IVA, y también los entramados con nidos de sociedades, en los que, por ejemplo, una empresa sin actividad, ni empleados, radicada en Madrid, puede ser una sociedad pantalla para un defraudador en Barcelona, y viceversa, ha demostrado que la eficacia depende esencialmente de disponer de la forma más rápida posible de la mayor cantidad de información, con independencia del domicilio de los afectados.

El fraude fiscal más complejo y sofisticado se extiende por los más diversos territorios, utilizando frecuentemente sociedades domiciliadas en distintas Comunidades Autónomas. Fragmentar la información disponible equivale en la práctica a no poder combatir en un plazo adecuado los fraudes más graves, pues implicaría la necesidad de establecer protocolos de intercambio que siempre retrasan y hacen más difícil la utilización de la información.

Otros argumentos adicionales son:

- ✓ El sistema de información es uno de los principales activos de la Administración Tributaria española y está reconocido internacionalmente como ejemplo de eficiencia y eficacia.
- ✓ La Agencia Tributaria ya consolidó sus Bases de Datos Provinciales en una única Bases de Datos Consolidada por los problemas que planteaba el modelo de datos distribuidos (duplicidad de devoluciones, retraso en los procesos, etc.).
- ✓ La existencia de una base de datos única incrementa la garantía de confidencialidad de los datos suministrados por los contribuyentes, y de que son utilizados para los fines previstos en la normativa. Fundamentalmente por dos razones, porque los datos no están duplicados, o triplicados... y porque existe un único sistema de control de acceso a la información.
- ✓ El sistema debe contener los datos íntegros de ciudadanos y empresas para poder ofrecer los servicios de asistencia que se prestan actualmente, incluyendo los telemáticos, de gran aceptación social.
- ✓ La compartimentación de datos dificulta sensiblemente la persecución de la evasión fiscal.
- ✓ La información debe estar disponible antes de que se necesite. En la actualidad el factor tiempo es esencial. Sería un factor muy negativo que los ciudadanos, acostumbrados a percibir su devolución de IRPF en 15 días pasaran a percibirla transcurridos muchos meses, como ocurre en algunos países europeos.
- ✓ Un sistema integrado reduce los costes indirectos en el cumplimiento de obligaciones formales de los contribuyentes.

b) Los intercambios de información no son suficientes y no funcionan.

A pesar de la buena voluntad de todas las administraciones, los intercambios de información con las **CCAA de régimen común**, en muchos casos, son incompletos o no llegan a tiempo. Un ejemplo, es el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, por lo que esta información no puede ser utilizada en la campaña del IRPF.

Tampoco ha funcionado el intercambio de información con los **Territorios Forales**. El fraccionamiento de la gestión existente entre la Administración del Estado y los regímenes forales, provoca muchas dificultades de control. La existencia de varias administraciones fiscales en un mercado único, aunque se firmen acuerdos de colaboración, provoca que si una determinada información no está en el sistema, no se usan las mismas aplicaciones o no se diseñan y desarrollan los procedimientos de control de manera integrada, se pierde eficacia y se dan facilidades a quienes planifican actuaciones delictivas o de incumplimiento fiscal.

En el ámbito de la **Unión Europea**, las tramas de fraude carrusel basan su actividad fraudulenta en el conocimiento de la compartimentación de la información y su indisponibilidad en tiempo para prevenir este comportamiento. Lo habitual en estas redes es que funcionen solamente durante unos meses y después desaparecen, porque saben con certeza el tiempo que tardan los Estados en intercambiarse la información. Por ello, existe actualmente en la Unión Europea un replanteamiento sobre la escasa eficacia de transmisiones de información entre los 27 países integrantes. Se presenta como alternativa,

la gestión de un único censo e información compartida tanto en el VIES (censo de operadores intracomunitarios), como en el SEED (censo de impuestos especiales).

En el campo de la información, la **experiencia alemana** es reveladora de las disfunciones que produce la inexistencia de un sistema unificado de información entre los Estados federados. Alemania no disponía de una Base de Datos Única, ni existía intercambio automático de información entre las Administraciones regionales. Cada Administración regional era competente para organizar y diseñar su propio sistema informático, tanto en la adecuación de los programas gestores a la normativa tributaria como en la captura de información del contribuyente. Esta situación se ha modificado con la aprobación de la Ley de Reforma del Federalismo, aprobada en septiembre de 2006, norma en la que, entre otras medidas, se crea una base de datos única mediante un acuerdo firmado por la Administración central y las dieciséis Administraciones regionales.

Por todo lo anterior, compartir el uso de un único sistema de información con gestión totalmente descentralizada es una tendencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

c) La gestión de las declaraciones informativas debe ser común.

Hay que tener en cuenta, desde el punto de vista de la gestión, el importante papel que juegan las sociedades en el suministro de información de relevancia fiscal para la gestión integral del sistema fiscal (modelo 347, 349, IVA, etc) y en particular del IRPF (190, etc) y es evidente que con gestión fraccionada o separada se dividirían los datos de las empresas entre varias administraciones con lo que se perdería, gran parte de las utilidades de esa información.

Lo dicho anteriormente es especialmente importante en las empresas de ámbito nacional, hasta el punto de que se ha visto la necesidad dentro de la misma AEAT de tratar a las más importantes de manera integrada (gestión, inspección, aduanas y recaudación). Sirva de ejemplo que las retenciones que efectúan las grandes empresas suponen más del 50% de las retenciones a cuenta del IRPF, y las rentas del trabajo supone más 80% de dicho impuesto.

La gestión de las declaraciones informativas (captación, control de calidad, imputación de rendimientos) constituye también una de las bases sobre la que se fundamenta el sistema de control. Debe ser único con accesibilidad completa por parte de los funcionarios de las CCAA, en el ámbito de sus futuras competencias.

e) En cuanto al sistema de gestión de pagos.

Los pagos deberían abonarse en la cuenta restringida abierta en las Entidades Financieras a nombre del Tesoro Público. La AEAT aplica el Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria (NPGT) para realizar la gestión de la información de los tributos y su contabilización. Todas las aplicaciones gestoras actuales descansan sobre el NPGT y resulta imprescindible mantener dicho sistema por los siguientes motivos:

- a) Este procedimiento controla, a través de los flujos de INFORMACIÓN de los ingresos en las Entidades Financieras, la coherencia entre las declaraciones y los ingresos de los contribuyentes.
- b) El sistema permite comprobar la realidad de los ingresos, que habilita la presentación telemática de declaraciones y asegura que no se pagan devoluciones de ingresos indebidos dos veces.

El cumplimiento de este criterio es compatible con el desarrollo de una solución que, apoyándose en el NPGT, con los ajustes que fueran necesarios, permitiera la inmediata transferencia de la recaudación a la Administración competente, con el criterio que se determine.

f) Grupos de contribuyentes.

En el caso de Grupos de contribuyentes, la dimensión de la unidad económica a analizar excede a la de un contribuyente aislado. El sistema de información integra, para cada contribuyente, la información por él declarada, la proporcionada por terceros sobre dicho contribuyente y el registro de actuaciones realizadas para procedimientos de que sea parte.

Por otro lado, las realidades económicas, como en el caso de las sociedades y las personas socios, administradores o simplemente autorizados a una cuenta bancaria de la sociedad, exige una visión completa, no compartimentada por razón de territorio, para estos grupos de contribuyentes. Las aplicaciones informáticas han de analizar la información agregada de todo el grupo.

2ª. Sistema de caja única.

La gestión y el control de las retenciones y pagos fraccionados se deberían llevar a cabo por la AEAT con independencia del porcentaje de cesión de la recaudación.

Los sistemas de información y caja únicos son imprescindibles para garantizar la consecución de una serie de objetivos esenciales:

- En cuanto a la **calidad del servicio prestado** por la Administración tributaria a los contribuyentes, son necesarios, por ejemplo, para garantizar el funcionamiento eficaz de los borradores de declaración y una mínima agilidad en la práctica de las devoluciones.
Por poner un ejemplo concreto, sin un sistema de información y caja única, habría resultado imposible realizar las devoluciones que ya se han hecho a fecha 12 de abril de 2007, antes incluso de que se inicie la campaña del IRPF, a 103.000 contribuyentes por importe superior a 55 millones de euros, entre los que se encuentran 15.986 contribuyentes con domicilio fiscal en Cataluña.
- De cara al **control de las declaraciones, y en especial de las devoluciones**, es preciso garantizar un adecuado contraste de toda la información disponible con las declaraciones de los contribuyentes.
- Asimismo, es preciso **evitar costes innecesarios a los contribuyentes** que perjudiquen la competitividad empresarial. Así, por ejemplo, no tendría sentido que las empresas tuvieran que presentar una declaración de retenciones por cada Comunidad Autónoma.

3ª. Gestión de las retenciones de forma integrada.

¿ Por qué la gestión de las retenciones tiene que hacerla la AEAT de forma integrada?

Porque de fraccionarse se establecerían más obligaciones para los contribuyentes y la Administración Tributaria de cada Comunidad Autónoma perdería información.

Un ejemplo: El Banco Santander, con domicilio fiscal en Cantabria.

El Banco Santander tendría su domicilio fiscal en Cantabria, pero cada Comunidad Autónoma tendría que exigirle una declaración de retenciones sobre los pagos efectuados a los trabajadores de las sucursales de su territorio y por los dividendos o intereses satisfechos a los clientes de las sucursales de su ámbito.

Actualmente el Banco Santander presenta una declaración mensual de retenciones del trabajo y un resumen anual. En total 13 declaraciones al año. De fraccionarse la gestión de las retenciones se multiplicarían las obligaciones formales, ya que tendría que presentar:

- ✓ Por las retenciones de trabajo, una declaración y un ingreso mensual de retenciones (12) en cada Comunidad Autónoma (15+2) y un resumen anual en cada Comunidad Autónoma (15+2). En total 221 declaraciones al año.
- ✓ Otro tanto ocurriría con las retenciones sobre intereses, dividendos etc., con problemas adicionales para los retenedores para conocer el domicilio fiscal de sus clientes.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas tendrían **lagunas de información** muy importantes. Por ejemplo, Cataluña tendría ingresos e información de no residentes en Cataluña que tengan abierta una C/C en una sucursal catalana y sin embargo, **le faltaría la información** de los rendimientos obtenidos por sus residentes en el resto de España.

En resumen, los efectos serían:

- ✓ Un incremento de las obligaciones formales para los retenedores.
- ✓ Una pérdida de información esencial para todas las Comunidades Autónomas que recibirían al tiempo, mucha información inservible.
- ✓ Existencia de dificultades para la gestión de devoluciones de contribuyente con rendimientos en diferentes Comunidades Autónomas.

4ª.- Sistema de control integrado de actividades económicas.

Para asegurar el control integral de las actividades económicas y la coordinación con el Impuesto de Sociedades, los contribuyentes con actividades económicas deben gestionarse por la AEAT.

Para garantizar una mínima eficacia en la lucha contra el fraude, es preciso que una misma Administración tributaria efectúe el control de todos los tributos que giran en torno a las actividades económicas, debido a la fuerte interrelación entre las mismas (IS, IRPF, IVA). Un control disgregado entre varias Administraciones dificultaría enormemente la eficacia en la lucha contra el fraude. Debe tenerse presente la naturaleza y relaciones entre las figuras tributarias y entender que de lo que se trata es del control integral de la situación fiscal de un contribuyente en su conjunto, y no de figuras aisladas. Este control integral debe desarrollarse por una única Administración tributaria, la estatal, con la colaboración que corresponda por parte de las Comunidades Autónomas.

IV. LOS RIESGOS DE LA GESTION FRACCIONADA EN LOS SISTEMAS DE CONTROL E INSPECCIÓN.

Por lo que respecta a la **prevención y lucha contra el fraude**, el modelo que se adopte debe pretender el control integral de los contribuyentes y el mejor ajuste a los mecanismos de fraude actuales, cada vez más complejos, que afectan a muchos contribuyentes al mismo tiempo, normalmente situados en Comunidades Autónomas diferentes y a varias figuras tributarias relacionadas.

También hay que tener en cuenta que buena parte del fraude tiene alcance internacional e implica a varios países al mismo tiempo, de manera que la estrategia de lucha contra el mismo exige relacionarse con las Administraciones de otros países.

Para no hablar en teoría y comprender la gravedad de las situaciones que se podrían producir en el supuesto de fraccionar la inspección, se exponen a continuación algunos casos reales:

1. COMPROBACIÓN DE LAS TRAMAS EN EL IVA.

Uno de los fraudes más graves es el relativo a las llamadas tramas de IVA, cifrando la Unión Europea una pérdida de recaudación del 10% de los ingresos totales por este motivo. Son auténticas redes, en algunas ocasiones con más de un centenar de sociedades, dedicadas a la defraudación en el IVA con carácter organizado. Estas redes, algunas incluso sin actividad real, logran importantes devoluciones del impuesto en diferentes países de la Unión Europea.

El resumen de dos de los últimos casos descubiertos, pone de manifiesto la complejidad y magnitud del problema:

a) Operación Medina en los sectores de componentes informáticos y de telefonía móvil, descubierta en diciembre de 2006.

Los datos resumen son los siguientes:

- Más de un año de investigación de la Agencia Tributaria.
- El fraude estimado se acerca a los 400 millones de euros.
- Las actuaciones se han realizado en Andalucía, Madrid, Canarias, Aragón, Cataluña, Valencia, Asturias, Castilla La Mancha y País Vasco. Se ha detenido a 45 personas en todas las CCAA (6 de ellas en Cataluña) y se han efectuado 38 registros en todas las CCAA (de ellos 9 en Cataluña). Entre los detenidos figura uno de los considerados *cerebros* de la organización de tramas de fraude en la Unión Europea.
- Se adoptaron medidas cautelares para el cobro de las deudas descubiertas.

b) Operación Fenix sobre una trama de fraude fiscal en la venta de oro a mayoristas y fabricantes de joyería, descubierta en noviembre de 2006.

- La operación se inició en octubre de 2005 por inspectores de la Agencia Tributaria de Barcelona y Córdoba, efectuándose posteriormente actuaciones también en Jaén y Málaga.
- Detenidas 22 personas: 6 en Barcelona, 14 en Córdoba, 1 en Málaga y 1 en Jaén.
- Los hechos descubiertos suponen una defraudación fiscal en IVA, Impuesto sobre Sociedades e IRPF de unos 154 millones de euros. También existen delitos de falsedad en documento mercantil, delito contable y blanqueo de capitales.

Existen muchas dificultades para la erradicación de este fraude, entre otros motivos por las deficiencias existentes en el sistema de intercambio de información entre los diferentes países en los que interviene la trama, situación que, por supuesto, conocen los defraudadores.

Si se produjera una descentralización y fragmentación de las actuaciones de comprobación se multiplicarían las dificultades existentes actualmente para erradicar este tipo de fraude de carácter organizado y delictivo. El fraude afecta al IVA, pero uno de los instrumentos utilizados son las

sociedades pantalla, con administradores testaferros, que tienen su domicilio fiscal en diferentes CCAA, y que a veces son personas ilocalizables o indigentes.

2. TRAMAS EN LA IMPORTACIÓN DE COCHES DE LUJO.

En el ámbito del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transportes -conocido como Impuesto de Matriculación- se ha confirmado la efectividad de las medidas de prevención del fraude llevadas a cabo por la AEAT en los años 2005 y 2006, que han permitido descubrir y desenmascarar multitud de "empresas pantalla", que son empresas de reciente creación o inactivas, domiciliadas en el domicilio de otras entidades y sin actividad económica real, a favor de las que se simula la adquisición de coches de alta gama procedentes de otros países de la Unión Europea. Los administradores suelen ser testaferros ilocalizables, extranjeros o marginados, todo ello pensando en las actuaciones que pudiera realizar la Administración para intentar el cobro de las cuotas defraudadas.

Se ha diseñado un sistema, en coordinación con la Dirección General de Tráfico, común en todas las CCAA, basado en el control previo a la matriculación del vehículo y la presentación por medios telemáticos de las declaraciones correspondientes.

Hay que resaltar la circunstancia de que este Impuesto es uno de los tributos cedidos totalmente a las CCAA y que, por tanto, estas son las únicas beneficiarias de los cientos de millones de euros de cuotas descubiertas por la brillante actuación de la AEAT.

3. OTROS PROGRAMAS DE INSPECCION EN DESARROLLO.

Además de los citados anteriormente, en el Plan de Control Tributario de la AEAT existen otros programas de actuación, cuyos resultados se verían perjudicados en el supuesto de que se fraccionaran las competencias de comprobación entre varias Administraciones Tributarias. Se trata de programas en los que, por sus características, no se puede producir una fragmentación en las actuaciones de comprobación en función de los impuestos a comprobar, de que sean personas físicas o jurídicas, o del ámbito de la Administración actuante, Estatal o Autónoma.

3.1. Plan de comprobación del sector inmobiliario.

Una de las líneas de actuación actual en el sector inmobiliario es la llamada comprobación vertical. Supone la comprobación de todo el proceso de construcción, desde la compra o reclasificación del terreno hasta la venta de los inmuebles. Se realizan actuaciones de comprobación respecto de una pluralidad de contribuyentes, personas físicas y jurídicas, con independencia del territorio de su domicilio fiscal, que han intervenido: vendedor del terreno, empresa constructora, subcontratistas y empresa promotora.

3.2. Programa de Sociedades y socios.

Se trata, como su nombre indica, de la comprobación simultánea de una sociedad o grupo de sociedades y de sus socios, entre los que resulta habitual que sean personas físicas.

3.3. Comprobación de los regímenes especiales de fusiones y escisiones.

En muchas ocasiones, entre los socios beneficiarios en un proceso, por ejemplo, de escisión, figuran personas físicas y jurídicas con domicilios en diferentes CCAA.

3.4. Comprobación de plusvalías sin declarar.

Para desarrollar este programa se necesita previamente realizar una serie de actuaciones de tratamiento de la información existente para detectar los incumplimientos. El resultado final es un listado de contribuyentes, personas físicas o jurídicas con domicilio en todo el territorio nacional.

3.5. Actuaciones en relación con la utilización de billetes de 500 euros.

Como es de dominio público, existe una actuación de la AEAT en orden a verificar la identidad de las personas que han retirado de las oficinas bancarias billetes de 500 euros por cuantías muy elevadas, en orden a comprobar si corresponde a dinero procedente de la economía sumergida o blanqueo de capitales. La información obtenida de contribuyentes se refiere tanto a personas físicas o jurídicas y afecta a todo el territorio nacional.

3.5. Otros programas, como los relativos a facturas falsas, contribuyentes deslocalizados o las denuncias.

V. LA AGENCIA TRIBUTARIA DE CATALUÑA.

En relación con el Proyecto de Ley de creación de la Agencia Tributaria de Cataluña que se está tramitando en este Parlamento, la Asociación de Inspectores de Hacienda **les sugiere aprendan de los errores o defectos que se han producido en la Agencia Tributaria Estatal desde su creación, siendo uno de los más importantes el relativo a sus órganos de gobierno.**

En la AEAT se han producido en ocasiones fuertes discrepancias de criterios entre los Presidentes y los Directores Generales de la AEAT, estando influidas las decisiones de los primeros por determinadas circunstancias políticas, ajenas a lo estrictamente técnico y profesional, dada su condición simultánea de Presidente de la Agencia Tributaria y Secretario de Estado de Hacienda.

En algunas épocas, una de las características en el funcionamiento de la Agencia Tributaria ha sido la inestabilidad en sus órganos de dirección. Así, por ejemplo, en un periodo de ocho años se nombraron hasta cuatro Directores Generales, con una media de dos años de duración en el cargo, y, consecuencia de ello, se produjeron 307 ceses de altos cargos, teniendo en cuenta solamente los producidos a nivel de Departamentos y de Delegados Territoriales. Ante esa falta de estabilidad, en ocasiones se han elaborado determinados proyectos, en los que se implicaba toda la Organización, y que posteriormente eran abandonados.

Por ello, los Inspectores hemos considerado imprescindible y prioritaria la aprobación del Estatuto Orgánico de la Agencia Tributaria Estatal, algo que está pendiente desde hace más de 15 años, que regule un marco jurídico para garantizar la máxima independencia a la hora de aplicar el sistema tributario, independencia que creemos que solamente se lograría si el Director General de la Agencia fuera nombrado por el Parlamento, con una mayoría cualificada, y por un periodo de cinco años.

En el Proyecto de Ley de Agencia Tributaria de Cataluña se establece, en su artículo 7 que la Presidencia corresponde al Secretario General del Departamento de Economía y Finanzas. Por otro lado, el artículo 9 dispone que el Director de la Agencia será nombrado y cesado libremente por el Gobierno de la Generalitat, a propuesta del Conseller de Economía y Finanzas. **Por tanto, creemos que dicha situación puede dificultar la existencia de una Agencia profesionalizada y ajena a las controversias políticas que pudieran existir.**

VI. EL CONSORCIO COMO FÓRMULA DE COLABORACIÓN DE LA GENERALITAT EN LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS ESTATALES.

1. Descripción de las previsiones estatutarias sobre el Consorcio.

El Consorcio se concibe en el Estatuto como una fórmula de colaboración de las CCAA en la gestión de los tributos cuyas competencias mantiene el Estado a través de la AEAT.

Respecto a las fórmulas de colaboración en general y al futuro Consorcio en particular, cabe efectuar algunas consideraciones:

1ª.- Su creación es preceptiva en el plazo de dos años, con participación paritaria de las Administraciones tributarias del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma.

2ª.- Su posible ámbito de actuación comprende los impuestos parcialmente cedidos **cuya naturaleza lo exija.**

Así pues se excluyen, en principio de dicho ámbito, los tributos totalmente cedidos, que serán gestionados, por delegación del Estado, por la Agencia Tributaria de Cataluña, y los que no forman parte de los recursos de la correspondiente Comunidad Autónoma, es decir, los tributos no cedidos.

Para precisar el ámbito de actuación del Consorcio, es preciso al respecto aclarar el equívoco al que podría inducir la expresión **"La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña"** con que comienza el apartado 2 del artículo 204 del Estatuto de Cataluña. A este respecto, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Que el apartado 1 reserva **a la Agencia Tributaria de Cataluña** la gestión de los tributos propios y, por delegación del Estado, de los tributos totalmente cedidos. Por lo tanto, en el ámbito de "los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña" (apartado 2 del mismo precepto), deben excluirse estos dos tipos de figuras tributarias.

- Que el Estatuto de Autonomía, en su Título VI, regula la financiación de la Comunidad Autónoma, estableciendo sus recursos, entre los que se encuentran los de naturaleza tributaria, y que pertenecen a tres categorías: propios, cedidos totalmente o cedidos parcialmente. **Quedan, pues, fuera del ámbito de aplicación del Estatuto de Autonomía, por no ser objeto de dicha norma, los tributos no cedidos, que no constituyen fuentes de financiación de la Comunidad Autónoma.** Por tanto, no deben aplicarse a los tributos no cedidos los preceptos relativos a la gestión de los tributos contenidos en el Estatuto de Autonomía, pues estos preceptos sólo pueden regular la gestión de las figuras tributarias cuyos rendimientos corresponden, en todo o en parte, a la Comunidad Autónoma.

Finalmente, y de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 204.3, **para los demás tributos parcialmente cedidos**, que por su naturaleza no deberían formar parte del Consorcio (IVA e IIEE), se contempla la participación de la Generalitat en los entes u organismos tributarios del Estado responsables de su gestión, recaudación, liquidación e inspección, de manera similar a lo que actualmente ocurre, aunque puede mejorarse el funcionamiento de los actuales órganos de participación de manera que ésta se intensifique.

Hay que destacar que se da la paradoja de que el Estatuto no prevé ninguna fórmula de participación de la AEAT en la gestión de los tributos totalmente cedidos, a pesar de que son de titularidad estatal.

2. Algunas características concretas del consorcio que evite el fraccionamiento del modelo de gestión de tributos estatales.

El texto del nuevo Estatuto de Cataluña no regula de forma pormenorizada las características y perfiles del Consorcio. Por ello, es preciso delimitar las características de esta nueva figura, a la luz del texto estatutario y su incardinación en el resto del ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta asimismo, los grandes principios que deben presidir el modelo de gestión tributaria.

En consecuencia, creemos que algunas características podrían ser las siguientes:

1ª. Ámbito objetivo del consorcio.

La constitución del Consorcio está condicionada por las exigencias derivadas de la naturaleza del tributo, y en consecuencia cabe concluir que el ámbito objetivo del Consorcio debería girar en torno al IRPF, y ello por las siguientes razones:

a) Puntos de conexión y posibilidad de territorialización

En el IRPF, el punto de conexión utilizado, **la residencia habitual de las personas físicas en el territorio de la Comunidad Autónoma**, permite afirmar que nos encontramos con un tributo territorializable, porque existe una conexión directa entre el impuesto devengado por cada sujeto pasivo y la generación de recursos de naturaleza fiscal a la Comunidad Autónoma correspondiente a su residencia. Aún así, pueden surgir dificultades, dado que las rentas pueden obtenerse en cualquier parte del territorio español o en el extranjero.

Por el contrario, **en el caso del IVA**, por tratarse de un tributo armonizado, el margen de capacidad normativa susceptible de cesión, al que se refiere la DA 11ª del nuevo Estatuto para Cataluña, será muy limitado. En cualquier caso (y con independencia del alcance que se dé a los supuestos de operaciones minoristas con consumidores finales), el criterio de reparto previsto en la normativa reguladora de la cesión de tributos (índice de consumo territorial certificado por el INE, artículo 27.2 de la Ley 21/2001), **no permite relacionar directamente el IVA devengado por las operaciones efectuadas por los empresarios establecidos en el territorio de cada Comunidad Autónoma con el consumo de bienes y servicios en dicho territorio**. Efectivamente, el consumo de los bienes y servicios puede provenir de operaciones realizadas por empresas establecidas en cualquier territorio, especialmente si se tiene en cuenta que el impuesto se devenga sucesivamente a lo largo de toda la dilatada y compleja cadena de producción, distribución y suministro final de los productos al consumidor. Se trata, pues, de un tributo difícilmente territorializable, en el que, por tanto, carece de sentido la eventual colaboración entre las Administraciones tributarias estatal y autonómica a través de la fórmula del Consorcio.

El argumento enunciado con anterioridad puede ser barajado igualmente en el caso de **los IIEE**, dados los índices de reparto establecidos en la Ley 21/2001 (índice de consumo territorial certificado por el INE para cerveza, productos intermedios y alcohol y bebidas derivadas, entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en el territorio de la Comunidad Autónoma para hidrocarburos e índice de ventas a expendedorías en el caso del tabaco).

A ello deben añadirse, además, como argumentos adicionales los siguientes:

- Al tratarse de **impuestos monofásicos sobre la fase de fabricación**, se encuentran totalmente desligados el lugar de elaboración de los productos del de su utilización o consumo.
- La generación de los recursos fiscales se encuentra fuertemente concentrada en un reducido número de sujetos pasivos, lo que acentúa aún más la desconexión entre generación del tributo y asignación de los recursos fiscales en función del territorio de consumo.
- Existe una **imposibilidad de realizar inspecciones a nivel de establecimiento**, ya que la contabilidad general de la empresa es única y se encuentra en el domicilio fiscal de la misma.
- La **asistencia mutua** entre los países de la Unión Europea se dificultaría al existir 19 oficinas de enlace.
- El **sistema de Control Electrónico de Movimientos**, EMCS, que ha diseñado la UE para aplicarse desde 2004, sería muy difícil de implantar con la actual estructura informática de las CCAA.

b) Unidad de mercado

Tampoco debe olvidarse la relación que los impuestos sobre el consumo, ya sean generales o específicos, tienen en la unidad de mercado, circunstancia que no concurre con la misma intensidad en el IRPF. **El IVA**, por ser un impuesto multifásico, que pretende recaer sobre el consumidor final a través de las distintas fases del proceso de producción y distribución de los bienes y servicios gravados. En cuanto a **los IIEE de fabricación**, por todo lo contrario, también pretenden recaer sobre los consumidores finales pero se grava sólo una fase del proceso y se recaudan a través de pocas empresas que pueden estar situadas en una determinada Comunidad Autónoma, pero que facturan en todo el territorio. Estas características exigen gestionar estos impuestos con visión de conjunto, con criterios uniformes e información integrada.

2ª._ Configuración y forma jurídica:

El Consorcio constituye una fórmula de colaboración entre las Administraciones tributarias estatal y autonómica. **Por ello, no debe configurarse como una nueva Administración tributaria con competencias para dictar actos administrativos frente a los contribuyentes, sino como un órgano paritario de adopción de decisiones directivas, que en consecuencia no precisa estar dotado de personalidad jurídica.**

Ejercer potestades administrativas para dictar actos administrativos de obligado cumplimiento frente a los ciudadanos, supondría crear una tercera Administración pública distinta de las Agencias Tributarias estatal y autonómica (y asimismo diferente de las Administraciones Generales del Estado y de la Comunidad Autónoma), solución difícilmente comprensible por el contribuyente, y contraria a los objetivos de simplificación.

De acuerdo con los argumentos enunciados, la solución más idónea sería la constitución de un **Consorcio como un órgano de dirección, planificación y coordinación de las funciones de gestión en general.**

En definitiva, el modelo de Consorcio debe permitir participar a las CCAA activamente en las funciones directivas de las AEAT, y al mismo tiempo evitar el fraccionamiento de la gestión y preservar la eficacia y eficiencia tanto en la lucha contra el fraude como en la prestación de servicios de los ciudadanos.

VII. CONCLUSION.

Como conclusión, hay que hacer referencia a la manifestación de algún Grupo Parlamentario de que la Agencia Tributaria de Cataluña debería realizar la gestión, recaudación e inspección de **todos los impuestos soportados en Cataluña y que debería sustituir a la Agencia Tributaria Estatal.**

Según se ha expuesto al principio, cualquier propuesta ha de respetar el marco normativo existente, y creemos que dicha opción no se desprende de la redacción del Estatuto aprobado, ni del resto de la normativa en vigor.

Por otro lado, dicha propuesta se hace desde el desconocimiento de los graves perjuicios que se producirían, sobre todo en la lucha contra el fraude fiscal, enumerados anteriormente. A veces se justifican determinadas propuestas aludiendo de forma genérica al interés de los ciudadanos, pero creemos que aquellos que las hacen deberían tener en cuenta que el primer y principal interés es que paguen los impuestos aquellos que no lo hacen, sea al Estado, a la CCAA o a la Administración Local. En este sentido, los Inspectores deseamos que tanto la Administración del Estado como las diferentes CCAA acierten en un modelo de gestión tributaria que no facilite la labor a aquellos que no quieren pagar sus impuestos.

Por último, espero que las reflexiones que se han realizado, como representante de la Organización profesional de inspectores de hacienda del Estado, puedan serles útiles en su debate sobre el modelo de Agencia Tributaria y el desarrollo futuro del Estatuto.

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO, D. JOSÉ MARÍA PELÁEZ EN LA COMISIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA EL DÍA 24 DE ABRIL DE 2007.

La exposición del informe de la Asociación (que se recoge en otro documento), a cargo José M^a Peláez provocó un alud de preguntas por parte de los grupos parlamentarios.

En primer lugar, el sr. Fernández Teixidor, portavoz del grupo de **Convergencia i Unió** expuso sus críticas a lo que consideró una posición no acorde con los intereses de su grupo. Las preguntas que formuló al compareciente fueron las siguientes:

1º Preguntó si era posible, dentro de un funcionamiento ordinario y normal de la futura Agencia Tributaria de Cataluña, no traspasar las líneas rojas expuestas por el compareciente, como determinantes de importantes disfunciones en el sistema.

2º Señaló que la información centralizada era deseable pero señaló que la Administración del Estado no compartía de forma leal la información. Un ejemplo de esta deslealtad era la falta de publicación de las balanzas fiscales.

3º Preguntó si toda la información la iba a gestionar la Agencia Estatal, si para ese viaje merecía la pena crear una Agencia Tributaria propia.

4º El Sr. Teixidó acogió positivamente la propuesta de elección directa del Presidente y/o Director de la Agencia Tributaria Catalan por el Parlament.

5º El portavoz de CiU preguntó al compareciente su opinión sobre la oportunidad de crear un consell asesor de la Agencia Tributaria de Cataluña.

6º Por último, el sr. Teixidó preguntó al portavoz de la Asociación, si merecía la pena un consorcio sin personalidad jurídica y limitada al IRPF.

CiU concluyó su intervención señalando que la intervención de José M^a Peláez había sido muy instructiva, pero que su posición estaba en las antípodas de la de CiU.

A continuación, la portavoz del **Partit del Socialistes de Catalunya** , preguntó al compareciente si era posible, la coordinación de un sistema de información único, con la mejora de la gestión basada en la descentralización a través de la nueva Agencia Tributaria de Cataluña. También preguntó si era relevante para la autonomía de gestión de la nueva agencia Tributaria de Cataluña la elección de su presidente por el parlamento, o era más importante el desarrollo de una política más profesional en áreas como informática o RRHH.

El portavoz de **ERC** , en una intervención de carácter muy político, señaló que la posición del compareciente era un posición netamente centralista y de defensa de las prerrogativas del Estado; y contraria a los intereses defendidos por ERC. El representante de Esquerra señaló que en su opinión, el consorcio con la Agencia Estatal, no podía limitarse al IRPF.

En cuarto lugar, intervino la representante del **Partido Popular** . Para M^a Ángeles Olano la opinión de la Asociación Profesional de Inspectores era técnica y su grupo estaba muy de acuerdo con ella. Señaló también que otros técnicos que habían comparecido habían tenido opiniones parecidas.

En quinto lugar, intervino el representante de **Iniciativa per Catalunya-Los Verdes** . El portavoz de este grupo político señaló que su grupo se reservaba su opinión sobre el proyecto de ley y sobre la intervención del sr. Peláez. En consecuencia, sólo preguntó cuáles eran las razones por las que no eran susceptibles de gestión y recaudación territorializada los impuestos especiales y el IVA.

Concluyó las intervenciones, el Señor Domingo, en nombre de **Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía**. Para Ciudadanos, la posición de la Asociación era eminentemente técnica y tenían muchos puntos en común con ella. El sr. Domingo preguntó al compareciente su opinión sobre la propuesta de su grupo parlamentario de creación de un defensor del contribuyente en Cataluña.

LA RESPUESTA DE JOSÉ M^a PELÁEZ, CONJUNTA PARA TODOS LOS GRUPOS POLÍTICOS FUE LA SIGUIENTE:

1º Señaló que la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado no representaba los intereses del Estado, ni de la Agencia Tributaria Estatal. La posición de la Asociación es una posición técnica y profesional de defensa de una mejor y más profesional gestión tributaria. De hecho, en múltiples ocasiones, la Asociación ha mantenido posiciones muy críticas con la dirección del Ministerio de hacienda y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

2º.- Jose Maria Pelaez manifestó que ya hay un marco normativo aprobado, el Estatuto, y que en el mismo se agrupan las competencias gestoras en función de que los tributos sean

propios, cedidos totalmente, cedidos parcialmente y no cedidos. Por tanto, algunas propuestas como las efectuadas por el portavoz de ERC no tienen cabida en dicho marco normativo. Por otro lado, en su exposición puso de manifiesto los enormes perjuicios que, desde el punto de vista profesional, se producirían tanto en la asistencia a los contribuyentes, como en la lucha contra el fraude fiscal, si se fraccionara la gestión de los impuestos, traspasando las líneas rojas que había expuesto. Invitó al portavoz de ERC para que si podía argumentar alguna ventaja del modelo de gestión que proponía su Grupo, que la expusiera y la debatieran. No tuvo respuesta.

2º Respecto al tema de las líneas rojas, el sr. Peláez señaló que un funcionamiento de la Agencia Catalana, pactado y ajustado al marco normativo vigente, que incluye impuestos generales en todo el territorio nacional, no traspasaría las líneas rojas definidas en su exposición. Que era competencia del Estado y de la Generalitat ponerse de acuerdo para que, dentro de las diferentes posibilidades que permite el Estatuto, llevar a cabo una colaboración en la gestión de los impuestos cedidos parcialmente, que no hay que olvidar que eran "impuestos estatales cedidos" sin tener que traspasar las líneas rojas mencionadas.

3º En cuanto al tratamiento pasado de la información, José María Peláez señaló que si no habido una gestión leal y adecuada de la información por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, esta actuación sería criticable, pero que en modo alguno, este asunto pasado podía servir de excusa para una patrimonialización ineficiente de la información tributaria.

4º En cuanto a la elección directa por el Parlamento del Director de la Agencia Catalana, señaló que daría una mayor estabilidad a la dirección de la misma, evitando el cese de altos cargos; como se ha producido en algunas ocasiones en la Agencia Estatal. Que también era importante la política de recursos humanos que se desarrollara.

5º Respecto a la posibilidad de crear un consell Asesor de la Agencia Tributaria, y también respecto de la posibilidad de crear un órgano de defensa del contribuyente, el Presidente de la Asociación señaló que podría ser positiva, pero habría que acotar con claridad sus funciones.

6º Por último, respecto a la dificultad de gestionar y recaudar de forma territorializada el IVA y los Impuestos Especiales; el Presidente señaló que estos impuestos se gestionan sobre empresas que venden sus productos en diversas partes del territorio nacional. Las ventas de las empresas de un determinado territorio no tienen nada que ver con el consumo en cada territorio. Estos impuestos gravan el consumo, pero se recaudan en las ventas de las empresas. En relación con los Impuestos Especiales expuso además los argumentos técnicos que impiden su inclusión en el Consorcio (que figuran en el documento base), que por motivos de tiempo no pudo desarrollar en su primera intervención.