

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

**XXXII CONGRESO DE
INSPECTORES DE HACIENDA
DEL ESTADO**

Granada, 27 y 28 de octubre 2022

INTRODUCCIÓN

El sistema tributario, como la propia Constitución afirma, tiene como objetivo el sostenimiento de los gastos públicos. El sistema se configura como una mesa, que firmemente debe sostener el gasto público sobre la base de sus cuatro patas: un **sistema de impuestos, las normas para aplicarlo, la organización que lo aplica, y la distribución de competencias entre administraciones.**

El **diseño de un sistema tributario** no debe consistir, simplemente, en configurar la estructura básica de los tributos que lo integran, su articulación, su impacto desde una perspectiva legal y su diseño legislativo, sino que resulta imprescindible a la vez estructurar la aplicación del citado sistema a través de **normas procedimentales y de la Administración tributaria que tiene que aplicarlas.**

Tras dos grandes informes en los últimos años, elaborados por expertos - entre los que curiosamente no hemos estado los Inspectores de Hacienda -, sobre la reforma del sistema tributario, la conclusión es que España tiene la necesidad de una reforma en profundidad de dicho sistema, y no de parches de corte electoralista, como se ha producido en los últimos meses con anuncios del Gobierno, oposición y Comunidades Autónomas, que se han lanzado a una carrera de subidas o bajadas de impuestos. Las deficiencias del sistema actual provocan situaciones de fraude fiscal, como la deslocalización ficticia de contribuyentes buscando una fiscalidad más favorable en otras comunidades autónomas, y el mercadeo de subidas o bajadas reducen la conciencia fiscal del ciudadano, que puede cuestionarse la necesidad de los impuestos, además de ser contrarias al necesario requisito de estabilidad que debe tener todo sistema tributario.

Los Inspectores de Hacienda no hacemos propuestas sobre la composición del sistema tributario, por ser cuestiones de política fiscal, ajenas al ámbito técnico en el que nos movemos, que es el relativo a su aplicación. Esa aplicación es la función principal que tiene atribuida la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), en su doble versión de asistencia al contribuyente, para aquellos que cumplen con las normas, y de lucha contra el fraude fiscal, para los que deciden no pagar los impuestos que les corresponde.

Por lo anteriormente expuesto, en el presente documento se exponen las propuestas de reforma de la Administración tributaria que figuran en el libro «**Propuestas de lucha contra el fraude fiscal y de reforma de las administraciones tributarias**», que fue presentado en marzo de 2022 por la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) a las autoridades tributarias y a los medios de comunicación. En dicho libro, esa reforma de la Administración tributaria se plantea desde una perspectiva integral, haciendo propuestas tanto para el subsector Estado, como otras que afectan al ámbito de las Comunidades Autónomas y Entes Locales. En definitiva, efectuamos propuestas relativas a la organización de la Agencia tributaria, y también de gestión y diseño de competencias entre las distintas Administraciones Tributarias, respetuosas con las leyes de financiación territorial y las competencias normativas propias de cada administración.

Por último, hay que señalar las particularidades de la **aplicación del sistema tributario en el ámbito internacional**, faceta habitualmente olvidada.

Resulta obvio que hay situaciones derivadas de la internacionalización de nuestras empresas, o del traslado de residencia de ciudadanos españoles al extranjero, bien con carácter temporal o definitivo, que necesitan del asesoramiento y apoyo en el exterior de la Administración tributaria. Por ello, en el presente documento se efectúan también algunas propuestas sobre la Administración tributaria en este sentido.

Así pues, se dividen las propuestas en los siguientes bloques:

1. La organización y funcionamiento interno de la AEAT.
2. El modelo de Administración tributaria.
3. La Administración tributaria en el exterior.

1. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

Resumen de las propuestas

Se dice que un sistema Tributario vale lo que vale la Administración Tributaria que lo pueda ejecutar. La AEAT es un organismo valioso, de cuyo buen funcionamiento hablan las múltiples distinciones y premios que ha recibido. Nuestra Agencia Tributaria mantiene desde su creación en 1992, su misión de «ser un organismo público estatal de referencia por su eficacia y eficiencia, que promueva y asegure el cumplimiento del sistema tributario de forma equitativa, favoreciendo el desarrollo de la sociedad española». Se organiza mediante un sistema de oficinas y equipos creado, y pensado, para las postrimerías del siglo XX, que se ha alterado muy poco hasta hoy, cuando el mundo -en particular, el económico, jurídico y financiero- ha cambiado radicalmente.

La AEAT ha sabido adaptar sus **herramientas informáticas** a los nuevos retos, ha sabido idear **nuevos sistemas informativos y métodos de investigación** para hacer frente a los nuevos tiempos, por ello tiene uno de los ratios de recaudación/coste de empleados más bajo de Europa, lo cual demuestra su eficiencia, pero se ha demostrado **insuficiente en materia de lucha contra el fraude más grave y sofisticado** derivado de la globalización, contra los fraudes domésticos más burdos vinculados a los sectores económicos que bordean la economía sumergida, quienes omiten sus ingresos, mediante el incumplimiento sistemático del deber de facturación. Ello lo pone de manifiesto el extraordinario volumen de la economía sumergida que señalan la mayor parte de los informes sobre el fraude fiscal. En este contexto, los cambios normativos son sumamente necesarios, pero también lo son los modos en que la Administración Tributaria opera a nivel interno, y de ahí nuestras propuestas de reforma.

La AEAT necesita la **aprobación de su Estatuto Básico**, el cual lleva pendiente desde su creación -en el ya lejano año 1992-, y en el que se establezcan elementos esenciales en cualquier organización moderna, como: su grado de autonomía en las distintas materias organizativas (personal, presupuesto, recursos económicos) y funcionales; sus relaciones con los demás órganos de la Administración Tributaria estatal y con otras Administraciones Tributarias; su misión dentro del

sistema tributario español; sus objetivos en los distintos horizontes temporales; su sistema de valores, etc.

Proponemos una **AEAT con naturaleza de Autoridad administrativa independiente**, de modo que el Gobierno y el resto de administraciones carezca de facultades para intervenir en su dirección, con un Director General de la Agencia cuyo nombramiento requerirá una mayoría cualificada, tendrá un mandato de cinco años, renovable por otros cinco, y con unas causas de destitución tasadas y reguladas expresamente, y con un Consejo de Gobierno de la Agencia que estaría integrado por representantes de todas las AA.PP. que participen en los ingresos públicos recaudados por la Agencia.

Se propone, además, la creación de un **organismo multidisciplinar** que, dependiente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, compuesto por funcionarios de la Inspección de Hacienda, del Ministerio Fiscal y de una policía fiscal creada al efecto, asumiría las competencias de **investigación del fraude fiscal organizado y del contrabando, así como del blanqueo de capitales asociado a los mismos, dependiendo de ella la policía fiscal**. Sería, además, un órgano especializado de apoyo y colaboración permanente con los órganos del Poder Judicial, en los procesos por delito fiscal, contrabando y blanqueo.

Se debería crear una **Oficina Nacional de Evaluación de Políticas Tributarias**, que analizaría el éxito de las medidas de fomento del cumplimiento voluntario y de control adoptadas por la Agencia Tributaria en términos de recaudación, cumplimiento y ampliación de bases tributarias, los efectos que los beneficios fiscales tienen en la consecución de sus objetivos, la influencia que las modificaciones de los impuestos tienen sobre los niveles de cumplimiento y recaudación líquida. Asimismo, realizaría anualmente un informe sobre la evolución de la economía sumergida en España, pudiendo realizar propuestas para corregir los desequilibrios advertidos, y a petición de cualquier Administración Pública, realizaría estudios de carácter fiscal y económico, con los datos de que dispone.

Ha quedado desfasada la **organización interna de la AEAT**, basada en un Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (con funciones tanto de gestión como de inspección, pero no recaudatorias), un Departamento de Gestión Tributaria (con funciones de información y asistencia a los contribuyentes, y de control de determinados contribuyentes), el Departamento de Inspección (control intensivo y extensivo respecto de las pequeñas y grandes empresas), un Departamento de Recaudación (cobro de las deudas y gestión de aplazamientos) y una Delegación Central de Grandes Contribuyentes, para las entidades más grandes (200 millones de euros de cifra de negocios, en general), con funciones de asistencia y de control.

El principal problema de este complejo modelo organizativo español es la dificultad para conciliar las actuaciones de los distintos órganos funcionales en una estrategia conjunta, ya que, por decirlo de forma sencilla, Gestión trabaja con declaraciones, Inspección con contribuyentes y Recaudación con deudas.

Por ello, **proponemos desligar las labores de información de asistencia de las labores de control**, y crear dos nuevos departamentos, un **Departamento de Asistencia y Servicios Tributarios** para

facilitar el cumplimiento voluntario de todos los contribuyentes, y un **Departamento de Control Tributario y Aduanero** que centralice el control.

Las evidentes economías de escala de integrar una parte del personal de las actuales áreas de Gestión y todo el del área de Inspección en el nuevo departamento de Inspección conllevaría la posibilidad de alcanzar a un porcentaje mayor de revisión del censo de empresarios y profesionales, y hacerlo con todas las facultades necesarias para que se revise toda su actividad cuando ello sea necesario. Al tiempo, se evitarían los conflictos competenciales entre áreas de control distintas y se eliminarían los riesgos de que, a través de comprobaciones parciales se cerrase la posibilidad de realizar comprobaciones más profundas a los contribuyentes cuyas características o actuaciones lo exigiesen. Por otra parte, hoy día las actuaciones de control sobre los tributos vinculados al comercio exterior y sobre los impuestos especiales se realizan por las unidades y equipos de inspección del Departamento de Aduanas e II.EE., y no por el de Inspección, lo cual carece de todo sentido.

Se propone la **optimización del personal** disponible mediante la distribución de este en oficinas y equipos más eficaces en su operativa, y con una adecuada especialización en el uso de ciertas herramientas; o, en fin, la superación de la «parcelación» territorial de los contribuyentes que realizan actividades económicas, superando el concepto geográfico y buscando los ámbitos sectoriales y las relaciones entre ellos. En la actual coyuntura, a la AEAT le resulta sumamente costoso el mantenimiento de pequeñas oficinas, con poco personal, en determinadas zonas de nuestra geografía. Para remediar esta disyuntiva, entre ahorro de costes y consiguiente eficiencia en el uso de recursos, y la prestación de un servicio público cercano a todos los ciudadanos, estén o no familiarizados con las nuevas tecnologías, se propone crear **Oficinas de Asistencia Integral al Ciudadano**, en las que los contribuyentes puedan obtener ayuda e información de trámites a realizar no solo con la AEAT, sino también con la Tesorería General de la Seguridad Social, otros ministerios (especialmente vinculados a Economía, Industria y Medio Ambiente) las diversas áreas de su Comunidad Autónoma (vinculadas a las mismas materias que las mencionadas para el Estado) o el ayuntamiento correspondiente (licencias varias, tributación local, etc.), por señalar sólo algunos de los Entes que pueden exigir el cumplimiento de obligaciones.

Es evidente que la solución óptima pasa por la suscripción de convenios con otras Administraciones y Entes Públicos que permitan mantener esos servicios asistenciales en zonas que pueden estar alejadas de las grandes ciudades. Ello reduciría sensiblemente gasto público, y al mismo tiempo, permitiría a los ciudadanos realizar toda una batería de gestiones en el mismo lugar, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero.

Finalmente, AEAT adolece de una **insuficiencia crónica de recursos humanos**. Pero en los últimos años la situación se ha convertido en dramática, con una pérdida de efectivos muy importante en la década 2010 a 2020, pasando de 28.000 a 25.000, como consecuencia de la falta de reposición de efectivos en la época de crisis. Y el futuro es más sombrío aún, pues en los próximos 5 años se jubilará el 25,6% de su actual plantilla.

La plantilla de la AEAT es ya inferior a la media de los países de nuestro entorno y está envejecida, por lo que consideramos imprescindible que se convoquen oposiciones para situar la plantilla en un entorno de 30.000 efectivos para equiparse, al menos, a la media de los países de la OCDE.

Por otra parte, este incremento de plantilla deberá ser progresivo en el tiempo para asegurar un relevo paulatino del personal, en el que no se pierdan conocimientos ni experiencia, sea armónico y que permita mantener la estructura de trabajo en equipo que maximizará el rendimiento de cada uno de sus componentes, así como ganar en funcionarios con habilidades en nuevas tecnologías.

Pues bien, siendo ya grave la situación de por sí, se han hecho propuestas por Función Pública en los últimos meses, que, en vez de buscar soluciones eficaces, lo que proponen es dar un vuelco a los sistemas de acceso, con excusas poco creíbles, como buscar el talento, cuando todos sabemos el desastre que supondría sistemas basados sólo en entrevistas y ejercicios tipo test, denostando los conocimientos y el necesario esfuerzo que supone adquirirlos. El sistema propuesto nos llevaría al amiguismo, incompatible con los principios de igualdad, mérito y capacidad que exige nuestra constitución para el acceso a la función pública.

Las propuestas y su fundamentación.

A. PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Propuesta 1. Aprobación del Estatuto de la AEAT

Consideramos que, para conseguir una mayor eficacia en la gestión del sistema tributario, se tiene que lograr una mayor integración y coordinación de todas las Administraciones Tributarias. El camino contrario –fraccionar la gestión tributaria– supondría graves perjuicios en la lucha contra el fraude fiscal, quebrando principios básicos en la gestión de los impuestos.

La Agencia Tributaria, regulada por el futuro Estatuto, debería coordinar el sistema tributario nacional y dotarlo de unidad, estableciendo mecanismos eficaces de participación en la misma del resto de Administraciones Tributarias, tanto en sus órganos de dirección como en sus planes de actuación y objetivos, configurando una Administración de todos y para todos, independiente y profesional.

En este contexto futuro de mayor coordinación entre las diferentes Administraciones Tributarias, estatal, autonómicas y locales, la AEAT jugará un papel central, como depositaria de la información tributaria más extensa y como prestadora de servicios a las demás Administraciones y órganos tributarios.

Para ese cometido, la AEAT necesita la aprobación de su Estatuto básico, el cual lleva pendiente desde su creación –en el ya lejano año 1992–, y en el que se establezcan elementos esenciales en cualquier organización moderna, como: su grado de autonomía en las distintas materias organizativas (personal, presupuesto, recursos económicos) y funcionales; sus relaciones con los demás órganos de la Administración Tributaria estatal y con otras Administraciones Tributarias; su misión dentro del sistema tributario español; sus objetivos en los distintos horizontes temporales; su sistema de valores, etc.

No puede ser de otro modo si se espera de este Ente un papel central, ejercido con objetividad, neutralidad, eficacia y eficiencia.

Los principios que deberían figurar en el Estatuto de la AEAT son los siguientes:

- a) **Estabilidad**, ya que la Agencia Tributaria ha tenido 13 directores generales diferentes a lo largo de sus 29 años de funcionamiento, nombrando cada uno de ellos a su equipo.
- b) **Independencia** que se tiene que plasmar en quién nombra a su director general y al resto de directivos, en el régimen jurídico de sus empleados y del acceso a los puestos de trabajo y en sus fuentes de financiación.
- c) **Ente coordinador de la política tributaria del Estado en su conjunto**. El marco de actuación de la AEAT que fije el Estatuto debe ser coherente con el sistema de financiación vigente en cada momento, que se pacte entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Consideramos que la coordinación global de la actuación de todas las Administraciones Tributarias, y de los consorcios, debe quedar en manos del Estado por razones de eficacia, tanto por permitirlo el artículo 157 de la Constitución y del 106.3 de la ley del Régimen Local, como por el simple hecho de que esta función sólo puede realizarla el Estado, y en este sentido, esta ha de ser una de sus funciones principales.
- d) **Prestador universal de servicios tributarios básicos**. Actualmente la Agencia Tributaria despliega un conjunto de actuaciones para la aplicación efectiva del sistema tributario cuyos destinatarios son otros órganos del Estado y otras administraciones, tanto en el ámbito nacional como internacional, siendo el ámbito de la gestión recaudatoria el que ha concentrado la mayoría de los convenios de colaboración (ingreso de recursos de la UE, AGE, OO. AA., CC. AA. o EE. LL), aunque también se ha avanzado en el marco de los procedimientos de asistencia mutua entre Estados. La nueva AEAT debe profundizar en estos servicios, y convertirse en un ente profesional, que sirva a cualquier administración, ente u órgano administrativo que le solicite servicios; y gestione el sistema tributario en todo aquello que, dentro de la independencia y libertad de organización le encomiende cada administración.
- e) **Neutralidad** en la gestión del sistema tributario, al margen de tendencias políticas.
- f) **Eficacia** en la aplicación del sistema tributario, para lograr los máximos ingresos posibles con los menores costes, directos para las distintas Administraciones, pero también indirectos para los obligados tributarios. Para lograrlo, es esencial priorizar la lucha contra el fraude fiscal, potenciando la persecución de las actividades ocultas, de los ingresos no declarados, de los entramados de empresas y testaferros, de las actuaciones de vaciamiento patrimonial, de la planificación fiscal compleja e ilícita y, en definitiva, de todo aquello que supone actuaciones de investigación complejas, teniendo en cuenta que hasta ahora ha sido una de sus mayores carencias.
- g) **Reforzar la colaboración ciudadana**, diseñando campañas de publicidad institucional, programas de educación cívico fiscal, tanto para adultos como para escolares, y potenciar la figura de la denuncia tributaria.

B. ÓRGANOS DIRECTIVOS

Propuesta 2. Cambios en la estructura directiva central de la AEAT

Los órganos directivos de la AEAT deberán ser los máximos garantes de los principios expuestos y, como tales, actuar con la mayor de las independencias posibles, dentro de las posibilidades existentes en el ámbito de la Administración General del Estado. Es por ello por lo que como medida que reforzaría su independencia y autonomía, además de simplificar su estructura y agilizar la toma de decisiones estratégicas, se propone desligar al secretario de Estado de Hacienda del organigrama de la Agencia Tributaria, y otorgarle sus funciones de alta dirección al director general.

Por ello, los órganos rectores de la nueva Agencia Tributaria se reducirían al director general, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.

— El director general de la Agencia

Para reforzar su estabilidad, el nombramiento requerirá una mayoría cualificada, tendrá un mandato de cinco años, renovable por otros cinco, y con unas causas de destitución tasadas y reguladas expresamente.

— El Consejo de Gobierno de la Agencia

Estará integrado por representantes de todas las AA.PP. que participen en los ingresos públicos recaudados por la Agencia. Sus principales funciones son las siguientes:

- a) Establecer las directrices principales de los objetivos de la Agencia, que serán presentadas al Parlamento.
- b) Establecer las líneas estratégicas de coordinación con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Establecer las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control de la Agencia.
- d) Diseñar prestación de servicios comunes, que puedan reducir costes.

La composición de este órgano de gobierno deberá responder a criterios que supongan un peso real de las distintas Administraciones, y la participación de la propia Agencia, en un número que hiciese posible tal participación, pero que no dificultase la toma de decisiones (orientativamente, podría estar formado por un número que ronde los 20 miembros), tomando sus decisiones por mayoría, y teniendo el presidente de este (que sería el DG) voto de calidad en caso de empate.

Deberá primar entre sus miembros un perfil técnico, de modo que en sus decisiones prevalezca el interés para la institución, y no los intereses específicos de sus administraciones de procedencia. La elección de estos se realizaría entre funcionarios de carrera del grupo A1, que presten sus servicios en la AEAT, las Agencias Tributarias autonómicas, y la FEMP. Al menos la mitad de los miembros del Consejo deberán pertenecer a la AEAT. Su designación correspondería al director general de la AEAT, a propuesta de cada uno de las Administraciones o Entes de procedencia.

Cada miembro desempeñaría sus funciones durante 4 años, y se produciría la renovación de sus miembros por cuartas partes cada año.

— El Comité Ejecutivo de la Agencia

Estará presidido por el director general de la Agencia, e integrado por los directores de departamentos y delegados especiales de la misma.

C. NUEVOS ÓRGANOS DE LA AGENCIA

Propuesta 3. Crear la Oficina Nacional Antifraude (ONAF)

Independientemente de que se apruebe el estatuto de la AEAT, IHE considera necesario la adopción de las medidas que se proponen a continuación.

En el actual organigrama de la AEAT, dependiendo del Departamento de Inspección, existe hoy una Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF), órgano que analiza expedientes complejos, entramados de sociedades y nuevas formas de defraudación.

Sin embargo, parece necesaria la contemplación unitaria de la delincuencia fiscal junto a otros fraudes típicamente vinculados a ella, como pueden ser la corrupción, el blanqueo de capitales o el contrabando.

Para ello, se plantea la creación de un organismo multidisciplinar que, dependiente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y ampliando el ámbito de actuación de la actual ONIF, integraría funcionarios de la Inspección de Hacienda, del Ministerio Fiscal y de una policía fiscal creada al efecto. Sería, además, un órgano especializado de apoyo y colaboración permanente con los órganos del Poder Judicial.

La Oficina Nacional Antifraude asumiría las competencias de investigación del fraude fiscal organizado y del contrabando, así como del blanqueo de capitales asociado a los mismos, dependiendo de ella la policía fiscal. Pero también sería esta Oficina la encargada de prestar el necesario auxilio judicial en los procesos por delito fiscal, contrabando y blanqueo.

Se trataría de centralizar funciones de investigación de expedientes de previsible judicialización, así como las de auxilio a órganos judiciales, como los típicos peritajes en procesos de delito fiscal (que podrían serlo también para otros de índole económica).

En tanto que la nueva AEAT se configuraría como un Ente autónomo, las tareas adicionales de auxilio prestadas por este órgano, fuera de su ámbito de actuación puro (los delitos fiscales y de contrabando que suponen deudas por responsabilidad civil a cobrar por la AEAT) supondrían un coste que se valoraría y se sufragaría con cargo a la recaudación fiscal que ella misma gestiona, incrementando así su presupuesto.

Las tareas de investigación finalizarían con la remisión de lo investigado a los demás órganos de la AEAT, para que se regularicen las situaciones tributarias correspondientes, o a la Fiscalía o Juzgados competentes, en caso de conductas delictivas.

Propuesta 4. Creación de la policía fiscal

La lucha contra el fraude debe contemplar la creación de una policía fiscal dependiente de la Agencia Tributaria. Tales unidades actuarían bajo la dependencia funcional de la Oficina Nacional Antifraude.

En la normativa reguladora de la futura policía fiscal se ha de contemplar el reconocimiento expreso de su carácter de Policía Judicial para la investigación penal de los delitos fiscales, de contrabando, así como, en caso de participación, en los de blanqueo de capitales, alzamientos de bienes, falsedades documentales y otros de índole económica.

Propuesta 5. Creación de una Oficina Nacional de Evaluación de Políticas Tributarias

Se trataría de un órgano de control *ex post* de la influencia de las medidas de fomento del cumplimiento voluntario y de control adoptadas por la Agencia Tributaria en términos de recaudación, cumplimiento y ampliación de bases tributarias.

No obstante, su análisis podría extenderse a los efectos que los beneficios fiscales tienen en la consecución de sus objetivos (en términos de cambios en el cumplimiento voluntario de obligaciones), así como la influencia que las modificaciones de los impuestos tienen sobre los niveles de cumplimiento y recaudación líquida.

Asimismo, realizaría anualmente un informe sobre la evolución de la economía sumergida en España, pudiendo realizar propuestas para corregir los desequilibrios advertidos.

Por último, este órgano podría realizar, a petición de cualquier Administración Pública, estudios de carácter fiscal y económico, con los datos de que dispone, si bien dicha prestación de servicio debería ser remunerada directamente, o en términos de mayor retención de recaudación líquida.

D. REORGANIZACIÓN INTERNA DE LA AEAT

D.1. Los Departamentos

El modelo español es básicamente funcional y la Agencia Tributaria cuenta con Departamentos de Inspección, Gestión, Recaudación y Aduanas e Impuestos Especiales, Informática Tributaria y Recursos Humanos junto a Servicios (Servicio Jurídico, de Gestión Económica, de Estudios Tributarios y Estadísticas y de Planificación y Relaciones Institucionales). Sin embargo, los matices son muchos:

- En el caso del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales prima la especialización por razón de la materia, y este Departamento y sus servicios desarrollan funciones tanto de gestión como de inspección, pero no recaudatorias.
- El Departamento de Gestión y sus Servicios Territoriales ejercen funciones de información y asistencia a los contribuyentes (excepto en el ámbito de Aduanas e Impuestos Especiales) y de control extensivo (además de controles intensivos de los contribuyentes que aplican regímenes objetivos de tributación).

- El Departamento de Inspección y sus servicios ejercen funciones de control intensivo (excepto en el ámbito de Aduanas e Impuestos Especiales) y, además, de control extensivo respecto de las pequeñas y grandes empresas (a partir, en general, de 6 millones de volumen de operaciones).
- El Departamento de Recaudación se ocupa del cobro de las deudas tanto en período voluntario, incluida la gestión de aplazamientos y fraccionamientos, como en vía ejecutiva.
- Existe una Delegación Central de Grandes Contribuyentes, para las entidades más grandes (200 millones de euros de cifra de negocios, en general) y determinadas personas físicas, en lo que constituye un claro ejemplo de segmentación de los principales contribuyentes, en línea con la tendencia internacional. En la Delegación Central, se distinguen muy claramente las funciones de asistencia y las de control, ya que existe la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios y la Dependencia de Control Tributario

El modelo de la AEAT descrito sucintamente es ciertamente complejo, aunque su arraigo en España es notorio. Podría pensarse en un modelo más integrado, pero no es sencillo y, no solo por la inercia histórica, los costes de transición o las incertidumbres que produciría el cambio de un modelo que ha funcionado razonablemente.

Condicionantes como el elevado número de autoliquidaciones a gestionar y, en especial, el enorme número de devoluciones que genera el sistema tributario español, dificultan el cambio de modelo.

En cualquier caso, el principal problema del modelo organizativo español es la dificultad para conciliar las actuaciones de los distintos órganos funcionales en una estrategia conjunta, ya que, por decirlo de forma sencilla, Gestión trabaja con declaraciones, Inspección con contribuyentes y Recaudación con deudas. Además, Aduanas e Impuestos Especiales realiza funciones gestoras e inspectoras especializadas en función de la materia.

Con un sistema tributario más sencillo, menos incentivos fiscales y declaraciones a devolver, y un censo de empresarios o profesionales menos atomizado, el modelo organizativo interno de la Agencia Tributaria podría ser bien distinto, pero el modelo actual no es fruto del azar sino de la adaptación constante a una realidad compleja, así que dicho modelo, corrigiendo sus ineficiencias, para hacerlo más integrado, en especial, en las fases de planificación y selección de las actuaciones, parece una opción aconsejable, al menos, en tanto no se renueve la estrategia organizativa interna de la AEAT, de acuerdo con lo expuesto en los puntos anteriores, puesto que los cambios organizativos deben ser la consecuencia y no la causa de los cambios estratégicos.

No obstante, podemos apuntar alguna de las reformas a nivel departamental que serían deseables en la AEAT:

Propuesta 6. Crear un Departamento de Asistencia y Servicios Tributarios para facilitar el cumplimiento voluntario como ya existe en la Delegación Central

El origen de la gestión tributaria es tan antiguo como el de la propia AEAT, y con la generalización de las autoliquidaciones, y el boom de la informática y de los procedimientos masivos, adquirió un gran protagonismo.

En un sistema tributario como el español, en el que se ha apostado por una Administración Tributaria relativamente pequeña, pero muy informatizada, ello ha conllevado la necesidad de múltiples fuentes de información para el uso de datos de contraste que permitan gestionar un elevado número de declaraciones con poco personal. Como consecuencia, se han introducido un sinnúmero de declaraciones de carácter informativo, adicionales a las autoliquidaciones que debe practicar el propio obligado tributario para declarar y pagar sus impuestos.

Un sistema construido sobre tales cimientos necesita de un importante esfuerzo de información y asistencia que ayude a cumplimentar el conjunto de obligaciones, especialmente numerosas en quienes realizan actividades económicas. Ello, unido a la rápida evolución tecnológica y a las nuevas vías de intercambio de información y de relación con empresas y ciudadanos, ha obligado a la AEAT a un continuo despliegue de programas de ayuda, servicios de atención presencial y a distancia, elaboración de modelos y manuales, establecimiento de medidas de seguridad en la información e, incluso, a la creación de verdaderas oficinas virtuales en los últimos tiempos.

Dicho despliegue conlleva la necesidad de desligar las labores de información de asistencia de las labores de control, pues hoy en día son mayoría las oficinas de la AEAT donde estas labores se desempeñan por órganos de Gestión Tributaria que, al mismo tiempo, deben realizar labores de control sobre contribuyentes que no son sólo ciudadanos de a pie, sino empresarios y profesionales, personas físicas o jurídicas, pues la multiplicidad de obligaciones a cumplir no pueden ser revisadas por los órganos especializados de inspección, cuyo número no permite más que un control anual de una muy pequeña parte del censo de empresarios y profesionales.

Propuesta 7. Creación de un Departamento de Control Tributario y Aduanero

La idea es sencilla: Integrar en un solo departamento las facultades de control de los órganos de Gestión e Inspección (inspección financiera y aduanera), algo similar a la estructura ya existente en la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

Actualmente se podría afirmar que las inspecciones a las personas físicas que no son empresarias o profesionales, las realizan los funcionarios de gestión tributaria. Pero lo cierto es que el sobredimensionamiento de la gestión tributaria ha llevado a la posibilidad de que desde estos órganos se realicen actuaciones sobre empresarios y profesionales a través de los procedimientos como de verificación de datos, o de comprobación limitada.

En lo relativo a los procedimientos de comprobación, una de las cuestiones más debatidas es la delimitación de las competencias de los órganos de gestión, pues en lo relativo a un empresario, puede ser comprobado por actuarios de inspección o de gestión tributaria.

Todo ello ha provocado que las comprobaciones de los órganos de gestión se hayan limitado a comprobaciones formales, es decir, a labores de verificación de datos declarados y errores aritméticos.

De esta complejidad administrativa, se han valido determinados despachos de asesores que conocen la debilidad organizativa en los casos de una gran mayoría de contribuyentes, que son

demasiado difíciles para ser comprobados por gestión y demasiado pequeños para ser investigados por inspección.

Esta estructura, si bien funciona con eficacia en cuanto a los contribuyentes no empresarios y profesionales, quiebra con relación a los procedimientos con contribuyentes con actividades económicas.

Para resolver tales problemas, IHE ha planeado en ocasiones anteriores la conveniencia de reunir en una sola área el control de todo tipo de contribuyentes. Esa área debe ser el departamento de inspección, dejando en gestión tributaria exclusivamente el control de la presentación de declaraciones, no su análisis, y la asistencia al contribuyente.

Las evidentes economías de escala de integrar una parte del personal del área de Gestión en el área de Inspección, conllevaría la posibilidad de alcanzar a un porcentaje mayor de revisión del censo de empresarios y profesionales, y hacerlo con todas las facultades necesarias para que se revise toda su actividad cuando ello sea necesario. Al tiempo, se evitarían los conflictos competenciales entre áreas de control distintas, y se eliminarían los riesgos de que, a través de comprobaciones parciales se cerrase la posibilidad de realizar comprobaciones más profundas a los obligados cuyas características o actuaciones lo exigiesen.

Simultáneamente, se deberán crear en inspección equipos que analicen a la tipología de contribuyente que hasta ahora comprobaba gestión tributaria, pero sin la limitación de competencias o procedimientos, de modo que un obligado pueda ser objeto de un procedimiento de comprobación e investigación inspectora, una comprobación limitada o una mera verificación de datos, en función de la selección realizada y de las irregularidades, indicios o riesgos encontrados, sin que el órgano revisor tenga que cambiar por ese motivo.

Por otra parte, hoy día las actuaciones de control sobre los tributos vinculados al comercio exterior y sobre los impuestos especiales se realizan por las unidades y equipos de inspección del Departamento de Aduanas e II.EE., y no por el de Inspección, lo cual carece de todo sentido. Así, una inspección integral a un obligado no lo es, en realidad, pues no abarcaría los tributos vinculados al comercio exterior ni, en el caso que esté sometido a los mismos, la revisión del cumplimiento de la normativa de los impuestos especiales.

Esta anomalía debería superarse integrando también los órganos de inspección de Aduanas e Impuestos Especiales en el Departamento de Control, de modo que la comprobación de los obligados abarque, de una sola vez, todas sus obligaciones tributarias.

Propuesta 8. Integración de todos los órganos con funciones inspectoras

Mientras la integración total de los órganos de control no se alcance, deberá avanzarse en habilitar a los órganos de la Inspección de Aduanas e II.EE. a realizar comprobaciones de tributos interiores, especialmente en la defraudación de IVA relacionada con productos sujetos a impuestos especiales como el sector de hidrocarburos y bebidas alcohólicas.

Y en los equipos de Inspección se deberían integrar los órganos de la Inspección de Aduanas, con los de la Inspección Financiera y Tributaria, de modo que existan verdaderas unidades integradas por personal de los dos ámbitos de trabajo.

Propuesta 9. Creación de un Departamento de Gestión Aduanera

Es evidente que lo mismo que se ha predicado de las actuaciones de información y asistencia realizada para el conjunto de obligados tributarios por la actual área de Gestión, se realiza en el específico campo del comercio exterior por la Subdirección de Gestión Aduanera del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Y, del mismo modo que se ha proclamado la necesidad de un Departamento de Información y Asistencia independiente, el área de Gestión Aduanera debería desligarse de las funciones de control y prestar esa labor asistencial a los operadores y obligados tributarios que realizan actividades de comercio exterior.

D.2. Las Dependencias y equipos de trabajo

Todos sabemos de los problemas de coordinación existentes entre las propias áreas funcionales de la AEAT. Cada una de ellas atiende generalmente a objetivos distintos y no siempre bien conectados, tiene limitaciones de personal y adolece de elevada carga de trabajo, lo cual conlleva que cada área de trabajo de la AEAT se centre en sus propios objetivos y no se coordine adecuadamente con otras unidades.

Una vez decidido el modelo organizativo apropiado, lo siguiente debería ser estudiar los modelos que se necesitan para los Equipos de Trabajo, que pueden ser muchos y diferentes.

- a) Un modelo inicial sería el sistema actual de separación de los equipos de Recaudación, Gestión e Inspección. Este sistema tiene beneficios, pero también tiene problemas.
- b) Otro sistema sería una especie de integración limitada de algunas áreas.

Por ejemplo, la desarrollada en la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, en el área de Recaudación y Gestión.

O bien, como hemos sugerido en este documento, la creación de órganos de control que realicen cualquiera de los procedimientos de comprobación, desde una verificación de datos o la comprobación de una solicitud de devolución, hasta una inspección integral que incluya todos los tributos, incluso sobre el comercio exterior e II.EE.

Estos sistemas, al ser limitada la integración, no cierran el círculo completamente de las actuaciones tributarias.

- c) Una tercera propuesta sería la integración total de Equipos de Trabajo.

Esta integración podría depender del tipo de obligados tributarios y se distribuirían por tipología, de modo que se haría una distinción entre personas físicas no empresarios y profesionales (salvo aquellos que tributen en el régimen de estimación objetiva), y el resto.

Respecto a los primeros, se realizarían separadamente las funciones de gestión (en toda su amplitud) y recaudación, ya que no cabe –prácticamente– una verdadera función inspectora, estando sus rentas controladas por la Administración. Las tareas se realizarían en oficinas especializadas en actuaciones de tipo masivo y muy informatizado, a la imagen de lo que ya se realiza actualmente.

Respecto de los segundos, se organizarían Equipos de trabajo, de mayor o menor tamaño en función de la dotación de cada Delegación de la AEAT, pudiendo segregarse por sectores económicos para especializar más a los trabajadores que realizasen las comprobaciones.

Estos Equipos serían integrales, y realizarían funciones de comprobación, investigación y recaudación, incluyendo las funciones gestoras de verificación y devolución, comprobación limitada, la inspección en profundidad, incluyendo deudas de comercio exterior, y la gestión recaudatoria, no siendo necesarias funciones de coordinación entre áreas.

Propuesta 10. Dar los primeros pasos hacia la reorganización de los equipos de trabajo

En el avance hacia la total integración de funciones en la gestión de los expedientes, tal y como antes se ha expuesto, debe implantarse un calendario en varias etapas, convenientemente planificado. Podría avanzarse siguiendo las fases que se exponen a continuación:

1. Integración de los órganos de inspección financiera y de inspección de aduanas e II.EE.
2. Situación que hemos denominado «integración limitada», que es la que hemos propuesto en este documento, con la creación de un Departamento de Control que agrupe todas las tareas de comprobación, masiva o puntual, separadas de las funciones de información y asistencia y de recaudación.
3. Separación de las actividades de control intensivo y de control extensivo (éstas, para personas físicas sin actividades económicas o en estimación objetiva).
4. Integración total de equipos para los obligados tributarios que realicen actividades económicas, y controles masivos y más sencillos para el resto, con separación de la gestión recaudatoria en estos últimos.

D.3. Reorganización de las Administraciones de la AEAT

Propuesta 11. Reestructuración de medios y cargas de trabajo en las Administraciones de la AEAT

Para hacer frente a las carencias que hoy en día tienen las oficinas de menor tamaño de la AEAT, se propone lo siguiente:

- Estudio de cargas de trabajo que luego se refleje en el reparto de personal.
- Aumento del personal destinado en las Administraciones, en especial en la labor de comprobación.

- Adaptar la realidad de las Administraciones, en función del reparto poblacional, de la situación tecnológica en la presentación de las autoliquidaciones, y de los medios de información masiva a los contribuyentes como CAT, Página web, etc.

En la actual coyuntura, a la AEAT le resulta sumamente costoso el mantenimiento de pequeñas oficinas, con poco personal, en determinadas zonas de nuestra geografía. Su existencia depende hoy, por un lado, de la condición de servicio público de la vertiente asistencial de la AEAT hacia los obligados tributarios, para ayudarles a cumplir sus obligaciones y proporcionarles información; y, de otro, de presiones externas, de índole política, que no ven con buenos ojos la disminución de oficinas administrativas en esas zonas.

Para remediar esta disyuntiva, entre ahorro de costes y consiguiente eficiencia en el uso de recursos, y la prestación de un servicio público cercano a todos los ciudadanos, estén o no familiarizados con las nuevas tecnologías, se realiza la propuesta siguiente.

Propuesta 12. Creación de Oficinas de Asistencia Integral al ciudadano

Es evidente que la solución óptima pasa por la suscripción de convenios con otras Administraciones y Entes Públicos que permitan mantener esos servicios asistenciales en zonas que pueden estar alejadas de las grandes ciudades.

Es de sobra conocida la petición, especialmente por colectivos de pequeños empresarios y profesionales, de oficinas de asistencia integral, en las que los obligados puedan obtener ayuda e información de trámites a realizar con la AEAT, la Tesorería General de la Seguridad Social, otros Ministerios (especialmente vinculados a Economía, Industria y Medio Ambiente), las diversas áreas de su Comunidad Autónoma (vinculadas a las mismas materias que las mencionadas para el Estado), o el Ayuntamiento correspondiente (licencias varias, tributación local, etc.), por señalar sólo algunos de los Entes que pueden exigir el cumplimiento de obligaciones.

La creación de oficinas que prestasen toda esa asistencia, con funcionarios de los distintos organismos, no sólo reduciría sensiblemente gasto público, sino que, al mismo tiempo, permitiría a los ciudadanos realizar toda una batería de gestiones en el mismo lugar, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero.

Se trata de una cuestión tan sencilla de plantear como difícil de resolver, no por su complejidad intrínseca, sino porque depende de algo tan complicado como la voluntad política y la capacidad para pactar por Administraciones que pueden tener distintos intereses y distinto signo político.

De lo que no cabe duda es de que la solución sería óptima para todas las partes interesadas, comenzando por los usuarios de los servicios, siguiendo por el tejido socio económico en el que se implantarían, y terminando por los Entes y Administraciones, que verían garantizado el servicio a un coste menor.

E. RECURSOS HUMANOS

Propuesta 13. Deberá dotarse a la AEAT de recursos humanos suficientes para que pueda hacer frente a las funciones que tiene atribuidas

En el caso de la AEAT se puede hablar de una insuficiencia crónica de recursos humanos. Pero en los últimos años la situación se ha convertido en dramática, con una pérdida de efectivos desde 2012 hasta 2019 de un 12%, de modo que el Ente contaba con el mismo personal que 20 años antes... pero ahora con infinidad de más expedientes y funciones.

Y esa situación se produjo partiendo un número total de trabajadores ya inferior a la media de los países de nuestro entorno. A ello se ha venido a unir su envejecimiento, con una edad media superior a los 52 años, que va a provocar miles de jubilaciones en los próximos años, fruto de las políticas restrictivas de reposición de efectivos y creación de nuevas plazas, en un ejemplo de inadecuada planificación desde los Ministerios implicados (AA.PP. y Hacienda), por parte de los distintos Gobiernos que han pasado por los mismos.

En el «PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA TRIBUTARIA 2020-2023», aprobado en enero de 2020, figura en el apartado de recursos humanos la distribución de la plantilla y su situación. Se refleja en dicho Plan que los efectivos actuales de la AEAT, que se acerca a los 26.000 empleados (tras la tibia recuperación lograda por el incremento de las ofertas de empleo público en los tres últimos años, con convocatorias extraordinariamente numerosas que apenas han conseguido revertir la oleada de jubilaciones), tendrían que pasar a 29.931 para equiparse a la media de los países de la OCDE.

Por otra parte, este incremento de plantilla deberá ser progresivo en el tiempo para asegurar un relevo paulatino del personal, en el que no se pierdan conocimientos ni experiencia, y que permita mantener la estructura de trabajo en equipo que maximizará el rendimiento de cada uno de sus componentes.

Sin embargo, en el proceso de recuperación de efectivos en la AEAT no debemos olvidar que la calidad y exigencia en la formación, así como la máxima objetividad en su selección, deben seguir conjugándose como criterios necesarios para la selección de esos efectivos.

En este sentido, y a raíz de los trabajos que se iniciaron en el seno del Ministerio de Función pública en el año 2019 y continuados, posteriormente, por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, se han despertado algunas señales de alarma que entrañan una gran preocupación en este colectivo por varias razones:

1. En primer lugar, porque dentro del Comité de expertos que ha impulsado estas reflexiones y debates no hay prácticamente rastro de ningún funcionario de la AGE, en particular, de los cuerpos superiores, directivos de la misma.
2. Porque, habiendo solicitado la participación en estos trabajos, en reiteradas ocasiones se ha negado por parte de la Secretaría de Estado de Función Pública. Ante esta negativa 5 asociaciones de distintos cuerpos superiores (Abogados del Estado, Diplomáticos, Interventores y Auditores, Inspectores de Hacienda y Técnicos Comerciales) publicaron un documento en octubre de 2021, que incluía unas líneas rojas que debían respetarse en los procesos selectivos de los cuerpos superiores. Ese documento, emitido en forma de Comunicado, se firmó en noviembre de 2021 por FEDECA, federación que aglutina a la mayor parte de los cuerpos superiores de la AGE.

3. Porque, a raíz de las conclusiones que parecen extraerse de estos trabajos, tal y como hemos podido conocer de manera no oficial, dado que no ha habido transparencia en este ámbito, los resultados apuntan a que la pretensión de Función Pública es rebajar los criterios de calidad, de exigencia en la formación y, lo más importante, la necesaria objetividad en la selección del futuro funcionario.

En el caso de los procesos selectivos de promoción interna el cambio es drástico porque el objetivo parece ser realizar un único examen de tipo test y un curso “selectivo” en el que entrarán más aspirantes de los que luego serán elegidos.

En este sentido, y por lo que respecta a los cuerpos adscritos a la AEAT, hay que destacar que el 14 de julio de 2022 se convocó el proceso selectivo del cuerpo técnico de Hacienda https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11654, sólo para el sistema de acceso libre, por lo que la sospecha fundada es que, para el acceso por promoción interna se van a aplicar los “nuevos criterios” que, sin duda, perjudicarán enormemente al cuerpo y, en consecuencia, al conjunto de la AEAT:

- Porque la igualdad en la selección ya no se produce con respecto al turno libre. El turno libre realizará unas pruebas mucho más exigentes que las que se propondrán para promoción interna (pretensión de examen tipo test y curso selectivo).
- Porque el coste para la Administración siempre será mucho mayor. El coste de preparar en un curso selectivo a más alumnos de los que luego serán seleccionados conlleva una ineficiencia innecesaria de gasto público hasta ahora nunca vista. En los tiempos actuales, donde la necesidad de una asignación eficiente de recursos es mucho mayor que en otros momentos, no sólo estará mal visto desde el punto de vista del ciudadano, sino que generará expectativas y problemas entre los aspirantes que pasen al curso selectivo y que finalmente no sean seleccionados.
- En este curso selectivo, que sería la prueba final que el aspirante tendría que superar, de acuerdo con la información que, de manera no oficial, hemos podido conocer, se evaluarán materias que se corresponden con cuestiones muy subjetivas “competencias”, “habilidades” nuevas que, además, tampoco se han determinado de forma clara. Todo ello hace aumentar las sospechas de que existe una pretensión de inclusión de criterios subjetivos difícilmente evaluables y que deberían ser despreciados en un proceso selectivo como este donde debe presidir siempre la máxima objetividad y transparencia en la elección del aspirante.

2. EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Resumen de las propuestas

Creemos firmemente que el modelo ideal de Administración Tributaria es el de una **Administración única**, que aplicase todo el sistema tributario estatal, recuperando las competencias que hoy ejercen las Comunidades Autónomas (CC.AA.) sobre tributos cedidos (que por eso se llaman así), y que integrase, no sólo las actuales competencias de aplicación de los tributos (información y asistencia, comprobación, investigación, regularización y cobro) residenciadas en la AEAT, sino a los

órganos revisores en vía económico-administrativa, a los órganos consultivos en materia tributaria (equivalente a la actual Dirección General de Tributos) y a los encargados del censo inmobiliario (la actual Dirección General del Catastro), además de otros órganos intrincados también en la Administración Tributaria estatal, como son el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), o el Consejo de Defensa del Contribuyente (CDC).

Sin embargo, no queda otro remedio que aceptar que el modelo territorial y el marco institucional existente en nuestro país condiciona al de las AA.TT. y no al revés, convirtiendo en utópico un modelo teórico ideal de Administración tributaria.

En ese marco, el modelo más eficiente al que nuestras Administraciones Tributarias podrían aspirar es uno que supusiera **la máxima integración posible de los diferentes organismos que componen el sistema tributario a nivel estatal, y una intensa coordinación y colaboración entre la Administración Tributaria estatal y las de los demás niveles territoriales.**

A modo de simple ejemplo de cuál podría ser el camino a seguir en una eventual integración de organismos y medidas de coordinación entre Administraciones, podríamos decir que se debería comenzar por asentar el papel de la AEAT, aprobando su Estatuto orgánico y centralizando en ella el cobro de todos los recursos de Derecho Público estatales; continuar con la integración estatal de organismos, como el Catastro, los Tribunales económico-administrativos y la Dirección General de Tributos; después, debería plantearse la integración de la gestión de las cotizaciones sociales en el sistema tributario estatal; y realizada la integración total a nivel estatal, plantear un funcionamiento en red, con acceso a una información única por todas las Administraciones Tributarias, estatal, autonómicas y locales, y una máxima coordinación en la realización de sus funciones y la consecución de sus fines mediante la prestación de servicios a todas ellas desde la AEAT.

A continuación, propondremos formalmente las medidas que, dentro de los posibles escenarios de futuro planteados, parecen realizables en el medio plazo, teniendo en cuenta el contexto político y administrativo actual. Esto es, nos centraremos en medidas realistas.

Proponemos la **integración de la gestión recaudatoria** de toda la Administración del Estado en un único órgano de recaudación. Ello ahorraría costes, al gestionar además de las deudas que ya gestiona la Agencia Tributaria, aquellas que se gestionan actualmente desde ministerios, organismos autónomos y Seguridad social, con los mismos equipos, con los mismos procedimientos y aplicaciones informáticas ya existentes, generando economías de escala, y liberando recursos en otros órganos del estado, además de un ahorro de costes indirectos para el ciudadano que podría gestionar unitariamente todas sus deudas. Como paso previo, planteamos un **nuevo marco de colaboración con organismos y TGSS mediante la integración de bases de datos y de funciones.**

Asimismo, proponemos la **integración en red de las todas las bases de datos tributarias** existentes en España en las diferentes Administraciones tributarias.

En este planteamiento, la información se captaría, gestionaría y explotaría a través de un único sistema de información, lo que garantizaría la plena interoperabilidad de todos los datos, que cada Administración utilizaría luego para la aplicación de los tributos que tenga encomendada y contribuiría a agilizar los procedimientos, puesto que reduciría la necesidad de intercambios

concretos de información, superando los problemas actuales, sobre todo en el ámbito foral, con el que el intercambio de información tributaria sigue siendo muy mejorable.

Hay que destacar que existen ya algunas señales de evolución en este sentido, como es el caso del censo único compartido promovido entre la AEAT y las Administraciones tributarias autonómicas a través de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (actualmente, Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria).

Resulta necesario, en estos instantes **fijar los límites a una posible ampliación de los espacios fiscales, sobre todo de las CC.AA.**, que deberían definirse claramente en la reforma de su sistema de financiación, pendiente de aprobación desde hace varios años.

Como es sabido, actualmente existen en nuestro país 3 niveles de Gobierno, cada uno de ellos con su espacio fiscal, ya sea propio o compartido.

El Estado y las Entidades Locales (EE.LL.) poseen su propio espacio fiscal, compuesto por los tributos estatales y locales, respectivamente, del que obtienen la mayoría de sus ingresos, con total o amplia capacidad normativa y autonomía gestora plena (en el caso de la gestión de los impuestos locales, el Estado colabora de manera importante a través, sustancialmente, del Catastro).

En cambio, dada la conformación de nuestro sistema tributario y la aparición reciente, históricamente hablando, de las CC.AA., a éstas se les ha cedido competencias gestoras en ciertos impuestos de origen y naturaleza estatal, las cuales comparten con el propio Estado. Así, las CC.AA. gestionan por su cuenta y riesgo una serie de impuestos totalmente cedidos en su recaudación (los llamados tradicionales), como son el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD), pero manteniendo el Estado, a través de la AEAT, la gestión de los demás en los que participan las CC.AA. (IRPF, IVA e Impuestos Especiales; en adelante, II.EE.), cuya recaudación ha sido parcialmente cedida a éstas y a las EE.LL.

Al mismo tiempo, las CC.AA. han creado una serie de impuestos propios, menores en cuanto a su capacidad recaudatoria, que gestionan a través de su propia Administración Tributaria que, en algunos casos, además, ha dado lugar al nacimiento de Agencias Tributarias autonómicas.

Caso especial es el de las dos CC.AA. de régimen foral (Navarra y País Vasco), que ejercen competencias similares a las del Estado, tanto normativas como gestoras en sus respectivos territorios mediante un régimen de Convenio y Concierto con el Estado.

Como vemos, no es fácil valorar el actual modelo de reparto de los espacios fiscales entre Administraciones tributarias, porque existen principios de la Hacienda Pública contrapuestos para tener en cuenta. De una parte, los principios de eficacia, eficiencia, unidad de mercado, limitación de costes indirectos, justicia, redistribución o equidad (entre otros), justificarían la mayor integración posible de las funciones de Administración tributaria. Pero los principios de autonomía y corresponsabilidad exigen, por otro lado, que cada nivel de Gobierno disponga de los instrumentos propios suficientes de financiación, de manera que no tenga que pedir a otros (verbigracia, el Estado Central) la financiación para desarrollar sus funciones, y se haga responsable, por un lado, de conseguir los ingresos para financiar sus gastos y, por otro, de las decisiones de

política fiscal sobre la aplicación de las distintas figuras tributarias, sus bases, tipos y beneficios fiscales.

En nuestro país hay bastante acuerdo en que las CC.AA. tienen gran autonomía en el gasto, pero muy limitada en los ingresos, situación de la que ha podido derivar y sigue derivando una situación indeseable de permanentes reclamaciones al Estado Central de mayores recursos. No se trata de falta de ingresos –siempre limitados para todas las Administraciones– sino de falta de poder de decisión sobre las principales figuras tributarias que allegan la mayor parte de sus ingresos. Sin embargo, y como siempre ha advertido IHE, el problema de dar a las CC.AA. un adecuado nivel de corresponsabilidad es que puede generar un doble riesgo, con múltiples implicaciones:

- La posibilidad de un incremento en la competencia fiscal que:
 - Distorsione las decisiones económicas y de localización de los ciudadanos y entidades.
 - Consecuentemente, genere problemas de inequidad, desigualdad e injusticia en la aplicación del sistema tributario.
 - Provoque también una deficiente y desequilibrada asignación de los recursos económicos y de la riqueza.
- Una eventual pérdida de información –como sucede hoy con las Diputaciones Forales– si no se comparten las BBDD de cada Administración y cada una gestiona únicamente un parte del puzle fiscal. Evidentemente, la consecuencia será el incremento del fraude fiscal.

Tenemos, pues, un difícil equilibrio entre la búsqueda de la mejor administración del sistema tributario, de modo que funcione más eficazmente y que la ciudadanía se vea beneficiada por menores costes y mayor sencillez del sistema; y entre las necesidades de dar cumplimiento a principios políticos de autogobierno, que, si bien deberían conllevar una mayor racionalidad en los gastos públicos y una mayor responsabilidad –política y gestora– en la implantación de figuras tributarias, puede acarrear costes importantes al conjunto de la sociedad (e importantes e injustos beneficios a una parte menor de la misma).

Quizás por ello hay una percepción mayoritaria por parte de la ciudadanía de que, en general, el reparto de competencias gestoras entre las diversas AA.TT. españolas es excesivamente complejo y que, seguramente, el resultado redundará en una menor eficacia en la lucha contra el fraude fiscal y en una mayor presión fiscal indirecta.

Y también es por ello, que la mejor Administración Tributaria sería aquella que le cueste poco al ciudadano, consiga de manera más eficaz sus fines y sea lo más objetiva y profesional posible, introduciendo mínimas distorsiones en el mercado y en las decisiones individuales, con una mejor asignación de recursos y el cumplimiento de los principios constitucionales exigidos al sistema fiscal.

Esa Administración puede consistir en una única Administración, o en varias coordinadas entre sí, en un modelo de integración en red. Expondremos aquí, brevemente, las vías para mejorar la coordinación con las AA.TT. de las CC.AA., incluyendo las Forales, y las AA.TT. de las EE.LL., partiendo de la premisa de que el modelo competencial compartido entre variadas AA.TT. seguirá vigente, al menos en un futuro próximo.

Si se analizan las distintas figuras impositivas que gestionan las CC.AA., cabe razonablemente cuestionarse si fue correcta la cesión de la gestión del Impuesto sobre el Patrimonio y del ISD, puesto que constituyen un subsistema con el IRPF con evidentes relaciones entre ellos. Asimismo, es evidente que superaríamos mejor los problemas de coordinación entre el IVA y el ITP, si este último fuera gestionado por la AEAT y que, en otro orden de cosas, sería más sencillo que la AEAT asumiera toda la recaudación impositiva en período voluntario y ejecutivo.

Por ello, como ya dijimos en su momento, «el nuevo estatuto de la Agencia Tributaria debería devolverle la competencia de los tributos cedidos a la nueva Agencia Tributaria, y en ese sentido debería negociarse con las CC.AA. el nuevo sistema de financiación de las CC.AA. Conviene recordar el artículo 103.4 de la Ley 31/1990 que crea la Agencia, que en su párrafo 4 dice que: La Agencia Estatal de Administración Tributaria gestionará los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas cuando dicha competencia se atribuya a la Administración del Estado por las correspondientes leyes de cesión. En ese caso, la recaudación obtenida se entregará a la Hacienda Autónoma titular del rendimiento de los tributos cedidos».

Somos conscientes de que en esta tesitura se debilita el principio de autonomía de las CC.AA., porque no es posible crear figuras impositivas nuevas y propias de las CC.AA., cuya existencia suponga para ellas un espacio fiscal propio suficiente, como sí lo tienen el Estado y las EE.LL. con los impuestos municipales y, precisamente, una debilidad, reconocida generalmente, de los distintos modelos de financiación de las CC.AA. es la falta de autonomía suficiente en el ingresos y de corresponsabilidad fiscal, a pesar de que el patrón común en todas las Reformas Fiscales habidas hasta la fecha es que han evolucionado en el sentido de aumentar la financiación derivada de la participación en los tributos del Estado y disminuir sus transferencias.

Por ello, entendemos las opiniones pragmáticas que buscan un equilibrio entre los dos tipos de principios hacendísticos arriba enunciados, para no sacrificar totalmente a unos a favor de otros y organizar los distintos espacios fiscales y –en lo que nos interesa ahora– las distintas AA.TT.: la AEAT y las administraciones de las CC.AA. (instrumentadas o no en Agencias Tributarias) y de las EE.LL. Por ello interesa identificar los **límites a posibles nuevas cesiones de tributos a las CC. AA, así como plantearse la recuperación de la gestión de los impuestos cedidos actualmente.**

Las propuestas y su fundamentación

A. LAS RELACIONES DE LA AEAT CON EL RESTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Propuesta 14. Integración de la gestión recaudatoria de toda la Administración del Estado en un único órgano de recaudación

Nuestra propuesta se dirige a la mejora de la gestión recaudatoria del Estado, entendido en un sentido amplio, con inclusión de la Hacienda Pública Estatal (Administración General del Estado y Organismos Autónomos; en adelante, OO. AA), Agencias Estatales y otros Entes no empresariales ni fundacionales.

No estaríamos aquí ante la creación de un nuevo órgano. Ese órgano ya existe y es el Departamento de Recaudación de la AEAT. A través de este y de sus Dependencias Regionales, gestiona la mayor

parte de deudas tributarias y, por Ley o Convenio, buena parte de las demás de Derecho Público en período ejecutivo. Además de lo anterior, cuenta con la que quizá sea la base de datos más potente y con más información patrimonial de los deudores de España.

Hoy en día, a la AEAT se le encomienda la gestión recaudatoria de una pluralidad de recursos de Derecho Público. Por ello, otorgarle la competencia exclusiva sobre la materia recaudatoria, tanto en período voluntario como ejecutivo, de todos los Entes antes relacionados, no supondría un cambio radical ni mayores dificultades, pudiendo asumirse a corto plazo.

Otorgar a la AEAT la gestión recaudatoria, supondría ahorro de costes corrientes y de personal, eliminar problemas de coordinación, mayor agilidad de tramitación y eficacia en la gestión de la información. Y ello, sin excesivas demoras de implementación, ejerciendo las mismas competencias por personal experto en la materia. Además, se observan las siguientes ventajas posibles de esta gestión integrada:

- Evitar los problemas generados por remisiones incompletas de información entre los diversos Entes, mediante la carga directa de las deudas completas en la base de datos de la AEAT, mejorando su identificación y evitando errores.
- Ahorro de costes, al gestionar todas las deudas desde los mismos equipos, con los mismos procedimientos y aplicaciones informáticas ya existentes.
- Economías de escala, puesto que no supondría nuevos procedimientos sino solamente un incremento de la deuda a gestionar, siendo necesario un menor número de funcionarios y oficinas para la gestión de las deudas.
- Seguridad jurídica, con normas y criterios uniformes para todo tipo de deudas.
- Agilidad administrativa, sin necesidad de intercambios de información.
- Trámites ante un solo Ente, con ahorro de costes indirectos para el ciudadano: contaría con un criterio único y una mayor seguridad jurídica; una información unitaria y órganos y registros únicos para gestionar todas sus deudas o para realizar otros trámites, como recursos o peticiones de información, con un ahorro de trámites y costes evidente.

La competencia se residenciaría en la AEAT, a través de su Departamento de Recaudación y sus Dependencias Regionales, dado el conjunto de créditos y recursos a gestionar, así como la necesaria capacidad técnica, económica y material.

Esto conllevaría, en paralelo, diversas mejoras en la gestión recaudatoria del Departamento de Recaudación de la AEAT como consecuencia de la necesidad de realizar esa gestión integrada de la Recaudación, como:

- Plataforma única de pagos integrada en la ya existente en la Sede Electrónica de la AEAT. Beneficiaría al contribuyente y mejoraría el control los ingresos.

- Los órganos liquidadores deben informar de todos los datos que componen la deuda, que debe ser conocida inmediatamente por la AEAT, en cuanto finalice su plazo voluntario de ingreso o se solicite su aplazamiento.
- Unificación de formato de Bases de Datos y procedimientos informáticos.
- Gestión única por la AEAT de toda la deuda concursal de los Entes estatales.
- Compensación de créditos y débitos de los obligados frente a los distintos Entes estatales, aspecto éste, ampliamente demandado por empresarios y profesionales.

Propuesta 15. Nuevo marco de colaboración AEAT-TGSS

Si bien la gestión recaudatoria debería tender a su unificación en un solo Ente a nivel estatal (por sus evidentes ventajas en costes, mejora de gestión, eliminación de duplicidades y descoordinación, y mayor sencillez para el ciudadano), esto es difícil a corto plazo, con dos Entes que gestionan volúmenes muy grandes de deuda y de recaudación líquida, AEAT y TGSS, dependientes de distintos Ministerios, centrados en la recaudación de recursos distintos y con organizaciones de gran tamaño y complejidad. Esta posibilidad debe ser objeto de un análisis detallado, y deberá vencer reticencias, en pos de la mayor eficiencia, simplicidad y economicidad de la gestión recaudatoria, pudiendo establecerse como un fin a largo plazo.

Pero también en el marco actual de la gestión recaudatoria puede incorporarse algún proceso de integración más limitado, que genere economías de escala e inicie el camino apuntado.

Profundizar en el intercambio de información y en la coordinación de actuaciones entre AEAT y TGSS, con vistas a su integración a medio plazo en el órgano único de recaudación sería deseable, teniendo en cuenta que estamos ante los dos organismos que gestionan y recaudan la parte más importante – con diferencia– de los ingresos públicos, y que cuentan con potestades similares, normativas cercanas en materia de gestión recaudatoria y procedimientos que, en ocasiones, incluso entran en conflicto por tratar de buscar el cobro por dos vías frente a los mismos deudores.

Este el camino hasta ahora elegido por la AEAT y la TGSS en sus convenios de colaboración y el que se propugna, como primer paso. Si aspirásemos a una integración futura, debe existir una fase previa, avanzando en la conexión y coordinación. De entrada, para buscar un ahorro de costes y una mayor simplicidad práctica en los procedimientos de ambos organismos.

En este sentido, **la integración de las bases de datos de la AEAT y de la TGSS sería un instrumento imprescindible para luchar contra la economía sumergida, el fraude fiscal y a las cotizaciones a la Seguridad Social**, y no sólo para mejorar la recaudación de los tributos gestionados por la AEAT y las cotizaciones a la Seguridad Social.

Medidas para profundizar en la coordinación y avanzar hacia una integración de funciones serían:

- Unificación de formato de bases de datos y aplicaciones informáticas.
- Uniformidad de adscripción de deudores, para facilitar su gestión conjunta.

- Homogeneizar la normativa recaudatoria aplicable a las cotizaciones sociales y a los tributos y demás ingresos de Derecho Público, refundiéndola y creando una normativa recaudatoria legal muy similar, y una normativa reglamentaria única.
- Fijación conjunta de los criterios que deberían regir cuestiones como:
 - Tramitación y resolución de aplazamientos.
 - Pautas que seguir en los procesos concursales.
 - Procedimientos de ejecución forzosa.
 - Modalidades y trámites que seguir en enajenaciones de bienes.
- Simultanear actuaciones frente a deudores comunes y proceder a la fijación de calendarios comunes para los apremios y embargos, que permita la coordinación de plazos de ingreso y actuaciones posteriores de aplazamiento o enajenación.
- Fijación de posturas conjuntas frente a determinados deudores.
- Integración de actuaciones concretas, caso de:
 - Plataforma única de pagos estatal.
 - Adjudicaciones directas conjuntas con búsqueda activa de compradores, cuando las subastas, actualmente realizadas por vía telemática en el portal del BOE, no consigan una enajenación a precios razonables o se trate de bienes de características o valores que los hagan susceptibles de utilizar una vía más individualizada para su venta.

B. RELACIONES CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Propuesta 16. Integración en red de las todas las Administraciones tributarias

Hasta el momento presente la coordinación entre las Administraciones tributarias españolas ha girado en gran medida en torno al intercambio de información, lo que es lógico, dado que la captación, tratamiento y adecuada utilización de la información tributaria constituye la herramienta central de cualquier sistema fiscal moderno.

Sin embargo, este enfoque sigue partiendo de la existencia de Bases de Datos tributarias diferenciadas por cada Administración. La más potente, sin duda, es la que gestiona la AEAT, existiendo, junto a ella, las Bases de Datos de las Administraciones tributarias autonómicas, de las Haciendas Forales y de las Entidades Locales.

Una propuesta que debería figurar en el futuro estatuto de la AEAT, que reportaría grandes beneficios para la aplicación del sistema tributario español, sería la evolución hacia la integración en red de todas las bases de datos tributarias existentes en España.

Este enfoque supone un cambio de mentalidad respecto a la situación actual, en la que, si bien se ha avanzado notablemente en el intercambio de información entre Administraciones, cada una sigue conservando su Base de Datos, bases que no son siempre compatibles desde un punto de vista informático, lo que ha obligado y obliga a costosas labores de adaptación. Es más, como ya se ha indicado en apartados anteriores de este Informe, se debería ser todavía más ambicioso, integrando, bajo el control de la AEAT, todas las Bases de Datos públicas en España.

En este planteamiento, la información se captaría, gestionaría y explotaría a través de un único sistema de información, lo que garantizaría la plena interoperabilidad de todos los datos, que cada Administración utilizaría luego para la aplicación de los tributos que tenga encomendada.

Dada la magnitud del reto, la integración debería ser progresiva, pues se trataría de ir volcando los contenidos de las actuales Bases en una sola común. Conforme se avanzase en el proceso de volcado de datos, las Bases de Datos, propias de las distintas Administraciones, irían desapareciendo.

Hay que destacar que existen ya algunas señales de evolución en este sentido, como es el caso del censo único compartido promovido entre la AEAT y las Administraciones tributarias autonómicas a través de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (actualmente, Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria).

Éste es un ejemplo de hacia dónde conviene avanzar para tener una información tributaria auténticamente integrada, a disposición de todas las Administraciones que la utilizan para el ejercicio de sus competencias.

La mayor accesibilidad, tanto de la AEAT como de las Administraciones autonómicas, forales y locales, a los datos en Red contribuiría a agilizar los procedimientos puesto que reduciría la necesidad de intercambios concretos de información.

Las CC.AA. tendrían, además, acceso a información que puede ser útil para la aplicación de tributos que les está encomendada, como es la información sobre la declaración de bienes en extranjero, el estado de situación de la recaudación en vía ejecutiva de deudas que lleva a cabo la AEAT, etc.

Esta propuesta tiene todavía mucha mayor trascendencia en el ámbito foral, con el que el intercambio de información tributaria sigue siendo muy mejorable.

Propuesta 17. Limitaciones a las cesiones de competencias gestoras a las CC. AA

Para explorar las posibilidades y límites de modificar los espacios fiscales de la AEAT y de las CC.AA. (y también de las EE.LL.) hay que tener en cuenta varios aspectos:

- a) En primer lugar, que nuestro sistema tributario fue concebido antes del actual despliegue territorial (CC.AA.) y, por lo tanto, está formado por tributos estatales y otros de ámbito local. Hay un espacio muy reducido para encontrar un espacio propio para las CC.AA., lo cual ha obligado a repartir tributos estatales.
- b) Por otra parte, hay que diferenciar los tributos según su naturaleza y características, distinguiendo entre aquellos de reparto territorial y los que no responden a esta característica. El más claro es el impuesto sobre los beneficios de sociedades, pero también los impuestos indirectos que recaen, en general, sobre sociedades (IVA e II.EE.), como prueba el hecho de que, aunque están cedidos parcialmente a las CC.AA., el reparto de recaudación a las CC.AA. se hace mediante índices de consumo. Carecería de todo sentido plantearse la cesión de capacidad gestora en estos impuestos.

En definitiva, consideramos que el mejor sistema es el de una Administración Tributaria integrada en red, que permita una gestión de la información conjunta por parte de todos los niveles territoriales de la misma, **sin otorgar más capacidad gestora a las CC.AA. sobre tributos distintos a los actualmente cedidos, intentando recuperar la gestión de éstos por la AEAT.**

No se debe ceder ninguna nueva competencia gestora en los tributos existentes a las Administraciones Tributarias de las CC.AA. que suponga una pérdida de la eficacia en la lucha contra el fraude y en la dispersión de la información y se debe plantear la recuperación de la gestión de los impuestos cedidos actualmente.

Expuesto lo anterior, cabe avanzar, por tanto, en la mejora de la coordinación entre todos los niveles de AA.TT., con algunas medidas como las que a continuación se proponen.

- a) Mejorar la coordinación y cooperación entre el Estado y las diputaciones forales en materia de lucha contra el fraude.
- b) Establecer mecanismos que garanticen que la normativa procedimental es homogénea en todas las Administraciones tributarias
- c) Establecer mecanismos de coordinación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones con las CC.AA., estableciendo límites a la capacidad normativa de las regiones, y revisando los beneficios fiscales de forma coordinada con las CC.AA.
- d) Establecer mecanismos de coordinación del Impuesto sobre el Patrimonio con las CC.AA., estableciendo límites a la capacidad normativa de las regiones.
- e) Instrumentar una campaña específica con las Comunidades Autónomas de régimen común y Forales para luchar contra los cambios ficticios de domicilio fiscal.
- f) Incentivar las diligencias de colaboración entre Administraciones y desarrollar la realización de inspecciones coordinadas e introducir mecanismos de coordinación para aplicar el principio de neutralidad del IVA, cuando están afectadas más de una administración.
- g) Coordinación entre las Administraciones tributaria estatal y foral en los acuerdos previos de valoración que afecten a sociedades de territorio común y foral.

3. LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN EL EXTERIOR

Las propuestas y su fundamentación

A. La importancia de las relaciones bilaterales entre la Administración tributaria española y las extranjeras

La globalización de la economía es un hecho sobre el que poco parece que haya que añadir. Las empresas operan globalmente y pagan impuestos de forma igualmente global, considerando sus obligaciones fiscales igualmente desde una perspectiva internacional.

La normativa tributaria no es ajena a este fenómeno, como acreditan tanto las diferentes medidas adoptadas a nivel internacional sobre los distintos tributos existentes, y las que están por venir, como también determinadas obligaciones de información ya en vigor que encuentran su razón de ser en la globalidad del fenómeno fiscal y lo improcedente de su gestión de forma aislada por las administraciones tributarias.

En este contexto, es crucial que la Administración tributaria española, como las del resto de los países desarrollados del mundo, tengan la mejor relación posible con las autoridades del resto de países, especialmente con aquellos con los que los intercambios comerciales, como también la presencia empresarial, es más intensa.

Esta relación ha de propiciar el intercambio de información, como no puede ser de otra manera, acerca de la tributación de contribuyentes concretos respecto a los cuales se desarrollen actuaciones de comprobación o investigación, sobra decirlo, pero también puede desplegar sus efectos en otros ámbitos no menos importantes.

El primero de ellos, consecuencia directa de determinadas actuaciones administrativas, puede ser el de la sustanciación de los procedimientos amistosos en los que acaban estas actuaciones para la eliminación de la doble imposición, de importancia creciente en el normal funcionamiento de la administración y que requieren el mantenimiento de la mejor relación posible entre las administraciones afectadas. Hay que añadir que estos procedimientos pueden ser, como de hecho ya ocurre, frecuentes con los países con los cuales los intercambios comerciales son más intensos, al igual que la presencia cruzada de empresas, frecuencia que ha de incrementarse a medida que el seguimiento sobre la tributación de los grupos multinacionales se acrecienta por las administraciones tributarias de todo el mundo.

La importancia creciente de estos procedimientos, que se concreta en la dotación cada vez mayor de recursos por parte de las Administraciones tributarias, como también por la española, puede y debe complementarse con una presencia local que, bien gestionada, ha de facilitar su sustanciación y finalización.

La cercanía entre administraciones debe contribuir igualmente al intercambio de buenas prácticas entre ellas, intercambio en el que, sin dejar de señalar el carácter puntero de la Administración tributaria española en determinados ámbitos, se pueden analizar los aspectos en los que otras administraciones han caminado igualmente, en determinados supuestos, por delante de la española. (Sirva de ejemplo el sistema de facturación en la sede de la Receita Federal de Brasil recientemente puesto en vigor en Brasil, cuya implantación se prevé que se produzca en el futuro en España).

Finalmente, y no con menos importancia, el mejor funcionamiento posible de las relaciones bilaterales ha de facilitar el posicionamiento de la Administración tributaria española ante las organizaciones internacionales de las que forma parte, en las cuales la formación de grupos de influencia se manifiesta como fundamental en ámbitos múltiples, que van desde la formación de mayorías en relación con los distintos asuntos que se tratan, hasta la ocupación de los puestos de responsabilidad que pudieran ser de interés.

No se puede negar que las relaciones bilaterales a las que se refiere este primer punto pueden, como de hecho así se hace, propiciarse con la asistencia de los representantes de la Administración tributaria española en las múltiples reuniones a las que asisten; sin embargo, la presencia constante de los consejeros que desarrollan sus funciones en los países en los que están destacados ofrece una información y cercanía en el contacto muy distinta, que debe valorarse adecuadamente. No es por casualidad que el resto de países relevantes en la esfera internacional mantienen representaciones en los Estados que resultan de un mayor interés para ellos.

B. La relevancia de la presencia de la Administración tributaria en Embajadas

Nada se descubre cuando se apunta que la relación entre fisco y empresas ha evolucionado, en los últimos años, hacia un planteamiento cooperativo, en el que se priorizan elementos tales como transparencia y cumplimiento voluntario.

Con esta premisa, el seguimiento de cerca de la evolución de la fiscalidad en los países de destino de las empresas españolas que se han internacionalizado se antoja como fundamental, analizando y anticipando, en la medida de lo posible, los impactos que dicha evolución puede tener, siempre desde la perspectiva de las autoridades fiscales españolas.

Por estas razones, se considera de nuevo fundamental el mantenimiento y ampliación de la red de consejerías en los Estados en los que los intereses económicos de nuestro país sean más relevantes en lo que a la presencia empresarial española se refiere, a fin de prestarles asistencia y fomentar la internacionalización de empresas y empresarios españoles.

Por otra parte, la representación de las autoridades fiscales españolas en las Embajadas de nuestro país en el extranjero ha de tener en cuenta otro factor que es importante: la presencia de representantes de otros Ministerios que desarrollan sus funciones con repercusión internacional. También es este campo crucial la posición de los consejeros de hacienda en el exterior.

Buenos ejemplos de lo anterior pueden ser la lucha contra el contrabando, donde la cooperación entre las autoridades fiscales y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado es el modelo adoptado por España, al igual que muchos otros países, lo que requiere de una extensión de dicha cooperación ya en los países de origen de los bienes y, con ello, de la información, o las medidas que se adoptan en materia de comercio internacional o de fiscalidad de multinacionales, de indudable impacto fiscal, y a las que se debe hacer un adecuado seguimiento que, de no efectuarse por el Ministerio de Hacienda, se hará de otro modo.

Propuesta 18. Mantenimiento y ampliación de la red de consejerías

Por estas razones, la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) considera fundamental el mantenimiento y ampliación de la red de consejerías en los Estados en los que los intereses económicos de nuestro país sean más relevantes, en lo que a la presencia empresarial española se refiere, reforzando las representaciones ante las instituciones u organizaciones multilaterales, a la vez que se extiende la red de consejerías bilaterales, que propicie de este modo la consecución de los objetivos que a lo largo de este apartado hemos comentado, en la forma y modo que mejor convenga a los intereses de la Administración tributaria española.

Es necesario considerar la necesidad de apertura de Consejerías en donde los intereses de la Administración tributaria sean más relevantes conforme a los criterios expuestos en el documento. Para IHE es crucial para nuestro futuro y bienestar dotar al Servicio Exterior español de medios y recursos similares a la media de los países de nuestro entorno.

Propuesta 19. Aumentar los medios materiales y personales en los servicios fiscales del exterior

Es conveniente aumentar la dotación de medios materiales y personales en los servicios fiscales en el exterior, que se encuentran, en muchos casos, sobrepasados por el volumen de trabajo y no pueden atender adecuadamente a la ciudadanía ni a las empresas españolas allí presentes.

Propuesta 20. La reserva de puestos de Inspectores de Hacienda en el exterior

A fin de preservar la calidad de los servicios, se juzga imprescindible la reserva de puestos a Inspectores de Hacienda. La competencia de los inspectores, con conocimientos de contabilidad, financieros, fiscales y tributarios, de persecución de delitos económicos y técnicas de blanqueo, nos confiere una privilegiada posición para ocupar esta plaza.

Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado

Octubre 2022