

## **PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA FISCAL EL FUTURO DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA: HACIA UN ORGANISMO ÚNICO**

**Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado**

**Málaga, 17 de octubre de 2013**

- **Inspectores de Hacienda (IHE) plantean la necesidad de una reforma tributaria de calado, que abarque a los impuestos y a la Administración tributaria.**
- **Como primer paso de esa reforma, en el ámbito de la recaudación, se propone la integración de funciones de recaudación, ahora dispersa en una multitud de organismos, mediante su unificación en un único órgano administrativo, la Administración Tributaria Independiente (ATI), que sería sucesor de las actuales TGSS y AEAT, adoptando desde este momento medidas para avanzar en la colaboración de ambas organizaciones, como paso previo a su integración.**
- **Se propone también que cada CCAA asuma, dentro de su esfera territorial, la coordinación de las actuaciones de recaudación de los entes locales, sin perjuicio de la posibilidad de que convengan con el Estado la asistencia mediante la profundización de los actuales modelos de colaboración en la recaudación.**

### **1. Necesidad de una reforma tributaria de calado**

La crisis económica sistémica que sufren desde 2007 algunas economías de la "zona euro" posee en España relevantes particularidades que explican tanto esas características propias (por ejemplo, la persistencia del elevado nivel de desempleo en nuestro país), como sus ritmos diferenciados respecto de otras naciones europeas.

Tales particularidades generan la necesidad de transformaciones y reformas estructurales que nos permitan superar la crisis e impidan otras futuras, mediante la configuración de un nuevo modelo de crecimiento económico, alejado de la burbuja inmobiliaria, y menos dependiente de sectores económicos centrados en trabajo poco cualificado (construcción, turismo, restauración,..).

En ese contexto y debido además a factores estructurales y de graves errores en el diseño de la Política Fiscal de los últimos ejercicios, España se ha enfrentado a un clásico supuesto de crisis fiscal del Estado, que ha agravado, y se ha visto reforzado, por una profunda crisis de las instituciones políticas que, de una manera aparentemente exitosa, habían protagonizado la instauración en España de un sólido modelo democrático, la integración en la hoy Unión Europea, una amplia modernización del aparato económico y social, y un generalizado incremento de los niveles de renta y riqueza, así como de la cohesión social.

Han sido éstos motores y muestra de indudable progreso, pero hoy están en franco peligro de perderse, hasta el punto de caber la posibilidad de que se desbarate el proceso

de construcción del Estado social, democrático y de Derecho que, como ideal de vida española, proclama enfáticamente el artículo 1.1 de nuestra Carta Magna.

La salida de España de esta situación crítica requiere reformas estructurales variadas.

Aunque somos conscientes de que la salida de una crisis de estas características difícilmente puede darse sin medidas de carácter internacional, en especial, en el marco de las Políticas Públicas de la UE, también es evidente que la inserción de España en el nuevo modelo de economía globalizada, al cual estamos asistiendo, necesita de un impulso reformador doméstico muy apreciable, y de cambios relevantes en el propio modelo de Estado.

Sentado lo anterior, desde nuestra perspectiva profesional, incluso en el contexto de Políticas de austeridad en el que nos encontramos, una de esas reformas imprescindibles, para la propia sostenibilidad del Estado es la Reforma Fiscal.

La Reforma Fiscal resulta ineludible, no sólo para mantener el Estado Español, garantía última de la cohesión social y del Estado del Bienestar e, incluso, de la propia libertad y seguridad de las personas y bienes, sino por otros factores:

a) Porque el objetivo fundamental (a veces casi único y, en consecuencia, limitado e insuficiente) de las Políticas de austeridad - la reducción del déficit público sobre el PIB -hacia ese mítico 3% sobre el PIB- pasa inexorablemente por una mejora en la recaudación, y en un sistema tributario sostenido por todos, y sin agujeros.

b) Porque la mejora de la competitividad de la economía española y de su modelo económico precisan de un sistema tributario más eficiente, y que reduzca los obstáculos al crecimiento y transformación en el propio modelo económico.

c) Porque el convencimiento de que el sistema tributario distribuye de manera justa y progresiva la carga tributaria es la clave de bóveda de un Estado Social y democrático, al conformar el eje central de la legitimidad de sus Políticas Públicas.

d) Porque la propia construcción del Estado autonómico y de su sistema de financiación ha generado duplicidades y disfuncionalidades en el sistema tributario y constituye una de las causas fundamentales de la crisis del modelo de Estado español, debido al fracaso reiterado del sistema de financiación autonómica y local.

Mientras que las Comunidades Autónomas son las responsables de la mayoría de políticas de gasto, son dos organismos estatales, la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, los encargados de aportar la mayor parte de los ingresos al sistema. El reparto de esta recaudación, así como la cesión de crecientes competencias normativas y porcentajes de impuestos a las CCAA, ha incrementado la complejidad del sistema fiscal, generando cada vez más barreras a la Unidad de Mercado. Adicionalmente, esa separación gasto-ingreso ha traído como causa las demandas de fraccionamiento de la Agencia Tributaria y la ruptura de la caja única de la Seguridad Social por parte de las CC. AA., lo que podría tener efectos devastadores, tanto en el coste de cada euro recaudado por impuestos y cotizaciones sociales – que en España es uno de los más bajos del mundo – como en el control del fraude fiscal, en un entorno cada vez más globalizado.

e) Porque, en síntesis, el sistema tributario español actualmente existente daña a la economía española, retrasa nuestra salida de la crisis, no cumple con los principios constitucionales del sistema tributario (artículo 31.1 de la Constitución) y es causa directa de tensiones territoriales y sociales crecientes.

Esta realidad ha conllevado que la Unión Europea recomendara a España, el pasado 9 de julio, "llevar a cabo una revisión sistemática del sistema tributario antes de marzo de 2014", tarea a la que se ha entregado el gobierno y con la que nuestra Organización Profesional coincide plenamente.

Dada nuestra especialización en la materia, nuestra inmersión en la sociedad civil española, nuestro compromiso con los valores del Estado social, democrático y de Derecho, y con los principios constitucionales del sistema tributario recogidos en el artículo 31.1 de la CE, tenemos la firme convicción, como ciudadanos y servidores públicos, de que sólo se construye el bien común y se sirve al interés general apoyando las reformas estructurales, mejorando el funcionamiento del Sector Público y planteando, en este proceso de reforma y modernización, un nuevo sistema fiscal. Tales circunstancias nos obligan, en conciencia, por razones de profesionalidad, de oportunidad y hasta de carácter cívico, a contribuir con nuestra Propuesta de Reforma Fiscal a este debate relativo al modelo de sistema tributario español que necesitamos para salir de la crisis y construir, de verdad, un Estado social, democrático y de Derecho. Este documento, se incardina en este propósito.

Conviene, sin embargo, recordar, desde el principio, que 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.

Como se ha repetido tantas veces, y con acierto, "un sistema tributario vale, lo que la Administración tributaria encargado de aplicarlo" y, además, resulta evidente que uno de los problemas del sistema tributario español es la falta de correlación entre alguno de los principios fiscales sobre los cuales se diseña -empezando por el de generalidad-, y sus resultados prácticos.

Desde la perspectiva de una Organización de Inspectores de Hacienda como es la nuestra, el énfasis en eliminar las diferencias entre la teoría y el marco legal del nuevo sistema tributario, y su impacto real en la sociedad y la economía españolas, debe ser objeto de una especial preocupación.

En efecto, por muy perfectas y justas que puedan resultar en su redacción las normas fiscales, de persistir el grado de economía sumergida actualmente existente en nuestro país (la mayor parte de los estudios la sitúan en un porcentaje superior al 20%), de continuar con el elevado nivel de fraude fiscal que padecemos, de seguir permitiendo la elusión por quienes deberían ser los principales contribuyentes del sistema o, en fin, de no poder cobrar la cantidad de obligaciones hoy impagadas al Erario Público, habremos fracasado con ese sistema tributario, ya que, lo que define su perfección es la correcta aplicación práctica de unos principios, y no su mera enumeración y su plasmación en normas con una defectuosa aplicación práctica.

Pero, para afrontar un cambio completo, no basta con un adecuado diseño de las figuras tributarias que compondrán nuestro Sistema Fiscal; ni siquiera con una adicional reforma de las normas que definan y desarrollen la aplicación de esos tributos, su gestión, su comprobación e investigación y su recaudación. Cualquier propuesta de Reforma Fiscal española quedaría incompleta sin, a la vez, configurar una Administración Tributaria que gestione eficaz y eficientemente tal sistema junto con la minoración de los niveles de fraude fiscal y economía sumergida ahora existentes. Por tanto, un tercer pilar de la Reforma deberá ser la revisión del modelo organizativo encargado de la aplicación práctica del Sistema Fiscal.

## **2. Integración de las funciones recaudatorias en un único ente.**

### **2.1. Punto de partida**

Cada vez son más las voces, dentro y fuera de la Administración Tributaria, que consideran necesaria una reforma de la misma. No hay una opinión unánime, pero cobra fuerza la idea de una reforma integral de la Administración Tributaria.

Sin embargo, la actual propuesta de IHE se enmarca en un planteamiento alternativo, cual es la integración de funciones realizadas por distintos Entes.

A día de hoy, el número de órganos recaudadores existentes es muy amplio, no sólo en el ámbito estatal (Agencia Tributaria, Tesorería General de la Seguridad Social y una miríada de órganos gestores de tasas y otros recursos de Derecho público), sino también en el autonómico y local. Debería reducirse su número para lograr una mejor efectividad en el cobro, dado que ello conllevaría importantes ahorros de costes de funcionamiento, liberación de personal para realizar otras tareas de control, una mayor coordinación y menor pérdida de información.

Es en este marco contextual en el que encajamos la presente propuesta, y que tiene como objeto la mejora de la organización de la gestión recaudatoria estatal, mediante la unificación de las funciones de gestión de cobro aplazado y ejecutivo de las deudas, en la búsqueda de una mayor eficiencia, agilidad y economía en la realización de tales funciones.

## 2.2. Propuesta

En la AGE, el componente tributario de los ingresos asciende al 63%, siendo el 48% para los OO. AA., el 15% para las AA.EE., el 7% para otros OO.PP., y llegando al 86% en la SS. Por tanto, la integración de funciones recaudatorias a nivel estatal cobra especial relevancia entre la AGE, la SS y los OO. AA., dejando al margen a las diversas mutualidades de funcionarios (ISFAS, MUGEJU, MUFACE), además de al SPEE y al FOGASA, que recaudan importantes cuantías (23.000 millones €) de cotizaciones de descuento automático en nómina y, por tanto, sin probabilidad de impago. **Es decir, el 70% de todos los ingresos públicos son tributarios.**

Nuestra propuesta se dirige a lograr la mejora de la gestión recaudatoria del Sector Público Estatal (no empresarial ni fundacional), tanto mediante la gestión de solicitudes de aplazamiento de pago, como a través de los procedimientos administrativos de apremio. La recaudación mayoritaria, producida con el pago voluntario mediante las correspondientes declaraciones-liquidaciones debería permanecer en manos del Ente titular de cada recurso de Derecho público, que instrumentarían las tareas de información y asesoramiento necesarias para ello.

La mejora en la gestión recaudatoria aplazada o ejecutiva puede llevarse a cabo a través de **dos alternativas diferentes**, si bien, la segunda debe considerarse como paso previo para lograr la primera:

- Concentrar en una única organización la competencia exclusiva sobre la materia, a través de lo que denominaremos Administración Tributaria Independiente (ATI).
- Mantener los servicios existentes con un incremento en la coordinación de sus actuaciones y en los intercambios de información.

### **ALTERNATIVA 1: La Administración Tributaria Independiente (ATI) como único Ente estatal con competencias de gestión recaudatoria.**

Otorgar a uno solo de los Entes ya existentes la gestión recaudatoria, supondría ahorro de costes corrientes y de personal, eliminar los problemas de coordinación, y conseguir mayor agilidad en la tramitación y eficacia en la gestión de la información. Y ello sin excesivas demoras de implementación, pues se seguirían ejerciendo las mismas competencias por directivos y personal expertos en la materia. Sus **principales ventajas** serían las siguientes:

- No se necesitarían los protocolos de coordinación.
- Ahorro de costes, al gestionar todas las deudas desde los mismos equipos, con los mismos procedimientos y aplicaciones informáticas ya existentes en el Ente encargado del cobro.
- Economías de escala, puesto que no supondría nuevos procedimientos, sino solamente un incremento de la deuda a gestionar. Podrían redimensionarse los servicios en cada Ente.
- Seguridad jurídica, con normas y criterios uniformes para todo tipo de deudas.
- Agilidad administrativa, sin necesidad de intercambios de información.
- Procedimientos únicos y ante un sólo Ente, con ahorro de costes indirectos para las empresas y ciudadanos.

Elegida esta alternativa, faltaría por determinar el Ente en el que se residenciaría la competencia para la gestión recaudatoria. Dado el conjunto de créditos y recursos a gestionar, así como la necesaria capacidad técnica, económica y material, tan sólo la AEAT y la TGSS tienen capacidad para asumir el reto, al reunir dichos requisitos, y sumar a los mismos una amplia experiencia en la gestión recaudatoria.

Ello es así debido a que actualmente la AEAT gestiona un 58% de los ingresos tributarios estatales y la TGSS cobra las cotizaciones sociales, que suponen el 34% de los ingresos estatales totales. Asimismo, la recaudación de otros Entes del Sector público Empresarial (SPE), apenas alcanzan el 3% de los ingresos tributarios, y un 43% de las deudas de estos organismos ya se gestiona en período ejecutivo por la AEAT de una forma altamente eficiente.

Ambas organizaciones gestionan volúmenes similares de obligados, aunque los ingresos gestionados por la AEAT son mayores y más variada su procedencia, y el número de aplazamientos gestionados por la AEAT multiplica casi por veinte los de la TGSS, en las actuaciones ejecutivas se muestra más activa la TGSS, realizando mayor número de derivaciones de responsabilidad y de venta de bienes embargados.

En cuanto a sus costes, el presupuesto de gastos es superior en la TGSS, si bien los gastos de personal y corrientes son menores. La rentabilidad por euro invertido, no obstante, es muy superior en la AEAT, y también la recaudación por funcionario en actuaciones de control.

Sólo uno de cada seis funcionarios de la AEAT trabajan en el área de recaudación, cifra que se estima ligeramente inferior en la TGSS. El gasto de personal, superior en la AEAT, se debe a la diferente composición del personal (mayor % cuerpos superiores y técnicos).

Finalmente, la AEAT cuenta con la que quizá sea la base de datos más potente y con mayor información patrimonial de los deudores, y unos desarrollos informáticos que suponen mayor capacidad para la gestión masiva de expedientes.

**En conclusión, el órgano idóneo para centralizar en él la gestión recaudatoria sería la AEAT**, a través de su Departamento de Recaudación y sus Dependencias Regionales. De integrarse las funciones en la nueva ATI, el personal que actualmente desarrolla funciones de recaudación en la TGSS debería ser traspasado al nuevo órgano único, por lo que estos funcionarios, altamente cualificados, aportarían experiencias y métodos de trabajo, que deberían redundar en un incremento exponencial de las actuaciones de recaudación y de su eficacia, más allá del mero aumento de efectivos.

## **ALTERNATIVA 2: Base de datos única y coordinación máxima**

La segunda alternativa supondría mantener en cada Ente las competencias hasta ahora existentes, y profundizar en el intercambio de información y en la coordinación de

actuaciones. Ese es el camino hasta ahora elegido por la AEAT y la TGSS, instrumentado mediante la firma de convenios de colaboración.

Esta alternativa, aunque no idónea, es más sencilla de aplicar, y supondría un ahorro de costes y una simplificación en las actuaciones recaudatorias de los diferentes órganos de recaudación actuales. Además, supone menos complejidades político-administrativas, por el mantenimiento de la "soberanía" de cada uno de los Entes.

#### **Para ello realizamos las siguientes propuestas:**

1. Armonizar los procedimientos de liquidación y cobro, mediante la creación de una base de datos única -plataforma única de pagos- integrada en la ya existente Sede Electrónica de la AEAT, en la que se deberán integrar todos los entes del Estado que cobren cualquier tipo de tributo o ingreso público.

2. Los órganos liquidadores deben informar de todos los datos que componen la deuda, en el mismo instante que sea liquidada, y puesta en conocimiento inmediatamente a la AEAT, en cuanto finalice su plazo voluntario de ingreso o se solicite su aplazamiento. Asimismo cualquier incidencia en la misma, como su anulación, modificación o suspensión, deberá ser comunicada de forma automática en el sistema informático propuesto en la medida anterior.

3. Permitir la compensación de cualquier deuda frente a un Ente del SPE con créditos a favor del deudor procedentes de esos mismos Entes.

4. Lograr una coordinación absoluta entre la AEAT y la TGSS, mediante la unificación de sus bases de datos y procedimientos informáticos. Los criterios para asignar los distintos deudores, por tipología o residencia, a las distintas oficinas, deben ser los mismos en ambos Entes, de modo que se facilite la gestión conjunta de deudores.

Sería deseable uniformizar la normativa recaudatoria, modificando los artículos correspondientes de la Ley General de la Seguridad Social para que pudiera ser aplicable el Reglamento General de Recaudación al cobro de las cotizaciones, como un tributo o, si acaso, crédito de Derecho público amparado por el mismo. A título de ejemplo, serían necesarios cambios en la definición de la cotización, el régimen de recargos, las figuras de los responsables o la gestión de aplazamientos (deudas inaplazables, garantías o plazos), ya siendo sustancialmente igual la normativa de ejecución forzosa.

Unificación de los criterios que deberían regir cuestiones como tramitación y resolución de aplazamientos; pautas a seguir en los procesos concursales; procedimientos de ejecución forzosa; modalidades y trámites a seguir en enajenaciones de bienes.

También deben simultanearse actuaciones presenciales 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.

Asimismo, determinadas funciones se deberían realizar conjuntamente entre ambas organizaciones, tales como la inclusión de las cotizaciones sociales en la plataforma única de pagos estatal., organización conjunta de subastas en plataforma única telemática, o adjudicaciones directas conjuntas con búsqueda activa de compradores.

### **2.3 Funciones con las CC. AA. y EE. LL.**

La extensión de esta idea al resto de Administraciones Públicas Territoriales, genera un problema competencial. Intercambiar información, unificar bases de datos y, no digamos ya, sentar en una mesa de coordinación periódica a representantes de múltiples Administraciones sería una tarea compleja, y más en estos momentos, pues el objetivo es crear un sistema de recaudación, totalmente coordinado, en el cual se integren bajo la superior coordinación de la AT, todos los órganos de las CCAA y EELL con competencias recaudatorias.

Entendemos que los condicionantes de nuestro sistema administrativo harían que cualquier cambio supondría modificaciones radicales en el sistema de reparto de competencias entre las distintas administraciones: estatal, autonómicas y locales. No obstante, en este ámbito, y dentro del "statu quo" actual, se podrían realizar mejoras en la recaudación, que redundarían en evitar que se duplicaran las funciones, y se coordinaran las funciones.

El punto de partida son los convenios de recaudación ejecutiva con la AEAT (si bien limitados al cobro ejecutivo de deudas a cobrar fuera del territorio de cada C. A.) que todas las CC. AA. (salvo Navarra) tienen suscritos. Nada obsta que se pueda profundizar en los mismos del siguiente modo:

- Las CC. AA., a través de las Agencias Tributarias que se están reproduciendo en todo nuestro territorio, deberían encargarse de la gestión recaudatoria voluntaria de todas las deudas generadas por los municipios, que liberarían así recursos para otras tareas. Esta gestión incluiría la remisión de notificaciones, los aplazamientos y las compensaciones.
- Todas las CC. AA. que así lo consideraran, podrían concertar convenios de cobro en período ejecutivo con la AEAT, que incluiría todas las deudas de Derecho público propias y de los municipios, impagadas en período voluntario.
- Transmitir automáticamente datos al vencimiento del plazo voluntario de ingreso, mediante medios telemáticos y un cauce sencillo para evitar demoras.
- Permitir el acceso a funcionarios de cada administración, a las bases de datos de recaudación de las otras administraciones.

En cuanto a las EE.LL. que, pese al reciente convenio suscrito entre la AEAT y la FEMP, no han suscrito en su mayoría estos convenios, remitirían, según lo expuesto, relaciones de deudas liquidadas o cuyo cobro proceda por vía de recibos periódicos, a las CC. AA. que, además y a través de sus Agencias, deberían crear plataformas de pago para todo su territorio, pero sobre la base de un patrón estatal, definido de común acuerdo entre todas las administraciones.

Alternativamente, y si el sistema de cobro por las CC.AA. fuese inviable, aquellas remitirían mediante los convenios con la AEAT únicamente sus deudas propias. En cuanto a los municipios, sería predicable el mismo esquema, con algún matiz, como podría ser la asunción del cobro voluntario por las Diputaciones para todos los municipios cuyas capacidades sean limitadas (p. e. con un nº pequeño de habitantes), de modo que serían estas, así como los grandes municipios, los que suscribirían los acuerdos individuales y transmitirían los datos a la AEAT en las mismas condiciones que las CC. AA.

## **CONCLUSIÓN**

Desde la Organización de Inspectores de Hacienda se propone una integración de funciones de recaudación en el ámbito de la Administración General del Estado, proporcionando dos alternativas; una más audaz, consistente en la unificación de funciones en un único órgano administrativo, la ATI, que sería sucesor de las actuales TGSS y AEAT; o bien, se propone un avance en la colaboración de ambas organizaciones, como paso previo a su integración.

Simultáneamente, se propone la conveniencia de que cada CC.AA asuma dentro de su esfera territorial, la coordinación de las actuaciones de recaudación de los entes locales dentro de su territorio, sin perjuicio de la posibilidad de que convengan con el Estado la asistencia mediante la profundización de los actuales modelos de colaboración en la recaudación.