

## **INFORME DE LA ORGANIZACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES DE HACIENDA SOBRE LA PROPUESTA DE NUEVO ESTATUTO PARA CATALUÑA.**

### **Documento aprobado durante la celebración del XV Congreso de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado**

En línea con las demandas de múltiples compañeros miembros de esta Organización Profesional y atendiendo a las peticiones de diversos medios de comunicación, esta Junta de Gobierno propone el presente documento al Congreso, como postura oficial ante la propuesta de nuevo Estatuto para Cataluña:

**Previo.** El presente documento aspira exclusivamente a realizar una valoración limitada de la propuesta de nuevo Estatuto para Cataluña. La valoración se limita a:

- a) Dar una opinión sobre los aspectos fiscales de la propuesta de nuevo Estatuto. Estos aspectos se contienen fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en el título VI, artículos 202 y siguientes, así como en las cinco disposiciones finales del citado texto.
- b) Esta opinión es puramente técnica. Se trata de una valoración de las consecuencias, jurídicas y económicas de la aplicación de las normas propuestas por el Parlamento de Cataluña, basada en los conocimientos y experiencia de los Inspectores de Hacienda en la dirección y aplicación del sistema tributario.
- c) Aunque resulte obvio, es preciso recalcar que esta opinión técnica se refiere a la propuesta de Estatuto, tal como fue aprobada por el Parlamento de Cataluña, ya que es posible que la propuesta pueda ser objeto de cambios.

Las demás cuestiones que suscita esta propuesta de Estatuto, aquéllas de índole no fiscal, así como la valoración política e ideológica que pueda merecer esta propuesta legislativa, no son objeto de discusión en este documento, sin perjuicio de que cada Inspector, como ciudadano, tenga o pueda tener una posición al respecto.

### **Primero. Principios.**

- d) El artículo 202 de la propuesta del Parlamento de Cataluña establece los principios básicos reguladores de *"las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat"*. Entre estos principios destacan, el principio de bilateralidad, por el cual, el desarrollo de toda la legislación fiscal corresponde a la "Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat". Esta comisión se define en el artículo 214 de la propuesta y está formada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat.
- e) Además de lo anterior, se establece que *"En aplicación de los principios de proximidad y subsidiariedad, lo establecido por el presente Estatuto es aplicable de forma preferente, en caso de conflicto normativo con la legislación del Estado"*.

Estos dos principios básicos suponen que:

- f) Se atribuye la competencia de desarrollo de las normas estatutarias, que forzosamente tendrán que tener rango de ley, (el principio de legalidad tributaria, consagrado en los artículos 31 y 133 de la Constitución así lo exige) a un órgano, la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Generalitat, que al no ser un órgano legislativo no puede dictar normas con rango de ley. Evidentemente, es posible que los acuerdos de la Comisión mixta se trasladen mecánicamente a las Cortes Generales y/ o al Parlamento de Cataluña; pero nada garantiza que las Cortes Generales no legislen, al margen o en contra de la Comisión mixta. ¿esto sería válido? De las normas del Estatuto no se aprecia una respuesta clara a esta pregunta capital.
- g) La totalidad de la legislación fiscal del Estado, que actualmente regula en Cataluña la mayor parte de la fiscalidad, deja de ser aplicable, en la medida en que contradiga el articulado del futuro Estatuto. Esta limitación de la potestad tributaria originaria del Estado (artículo 133.1 de la Constitución) es de una constitucionalidad más que dudosa. Independientemente de lo anterior, ello crea una situación de gran inseguridad jurídica, puesto que los contribuyentes no pueden conocer cuál va a ser el régimen tributario material y formal que se les va a aplicar.

## **Segundo. Competencia Normativa.**

El artículo 203 de la propuesta del nuevo Estatuto señala como recursos de la Generalitat:

***"b) El rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que tienen la consideración de cedidos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Estatuto."***

Este artículo supone que la aplicación del sistema tributario Estatal en Cataluña corresponde a la Generalitat (a su Agencia Tributaria, como se verá) y que el Estado deja de ser el sujeto activo de cualquier relación tributaria en Cataluña.

En aplicación de lo anterior, el artículo 204.2 de la propuesta establece que *"La Generalitat tiene capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea"*.

El artículo 204. 3 matiza lo anterior, estableciendo que *"El ejercicio de la capacidad normativa a que se refiere el apartado 2, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, incluye en todo caso la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota."*

La aplicación de estos artículos, en su redacción actual, daría lugar a una inseguridad jurídica pavorosa:

- a) No se define qué es un impuesto soportado en Cataluña. Por ejemplo, en el impuesto sobre el valor añadido, en el que el hecho imponible son las entregas de bienes o prestaciones de servicios, es decir las ventas ¿cuándo se entiende que es un impuesto soportado en Cataluña? ¿Cuándo el vendedor es una empresa con sede en Cataluña, aunque venda en Badajoz? ¿Cuándo una empresa de Badajoz vende en Barcelona?
- b) ¿Quién define, en consecuencia, qué impuestos se soportan en Cataluña y, por lo tanto, quién legisla sobre ellos? El órgano legislativo competente deberá venir establecido en una norma con rango de ley. ¿Pero quién dicta esta ley, el Estado o la Generalitat?. Parece que debe ser el Estado el que defina el ámbito de cesión de los impuestos que cede a la Generalitat; no obstante, si se aplica

lo dispuesto en el art. 202.4 de la propuesta, la norma de la Generalitat más próxima debería prevalecer sobre la norma estatal. Si esto no se aplica, todo el sistema queda a expensas de lo que decida el Estado en la ley de cesión correspondiente. Lo que parece claro es que no se puede definir qué impuestos se soportan en Cataluña por parte de la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales; simplemente porque esta comisión no es un órgano legislativo. Se puede pensar, siguiendo el esquema del concierto vasco en otra solución. No obstante, del texto lo que se deduce es la que la conclusión no es clara. Hay que señalar que los partidos políticos que defienden el Estatuto afirman que el sistema propuesto no tiene nada que ver con el concierto económico del País Vasco.

- c) Por si lo anterior no fuera bastante, una vez se defina en la norma con rango de ley cuáles son los impuestos soportados en Cataluña, hay que definir qué competencias tienen la Generalitat y el Estado. Simplemente, no se sabe cuáles son estas competencias y cómo se ejercen. ¿Qué es participar en la fijación del tipo impositivo? ¿Las exenciones, las reducciones, bonificaciones en base y en cuota?. Los tipos impositivos tienen que ser los establecidos por el Estado, pero la Generalitat debe participar. Lo que no está nada claro es como debe participar la Generalitat. Muy relacionado con esta tema está la vigencia de la Ley Orgánica de Financiación de CCAA y de la ley 21/2001 del sistema de financiación de las CCAA. Curiosamente, estas dos normas no están entre las que se propone derogar la propuesta de Estatuto. En la ley orgánica de financiación de CCAA existen múltiples normas que son incompatibles con la propuesta de Estatuto. Por ejemplo, los tributos susceptibles de cesión y las competencias sobre los tributos, pero no se propone su derogación o adaptación. Saber si cualquiera de los preceptos de ambas leyes sigue vigente y para quién es sumamente complejo.
- d) En conclusión, como no se sabe qué impuestos se soportan en Cataluña, quién determina los impuestos que se soportan en Cataluña, ni cuáles son las competencias del Estado y la Generalitat; cualquier norma que se dicte será objeto de impugnación; además los contribuyentes y la Administración no van a tener claro cuál es el régimen fiscal aplicable.

### **Tercero. Competencias de Gestión, recaudación, liquidación e inspección.**

Aunque, como se ha visto, no está nada claro cuáles son los “tributos estatales soportados en Cataluña”, lo que sí está claro es que las competencias de gestión, recaudación, liquidación e inspección, sobre estos tributos corresponden a la Generalitat (art. 204.5), que ejerce estas competencias a través de la Agencia Tributaria de Cataluña, en adelante ATC (art.205.1).

Estos dos artículos suponen, en la práctica, la asunción de la totalidad de las competencias que se desarrollan actualmente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Cataluña. Estas funciones se desarrollarían por parte de la ATC. Actualmente, los órganos de la Agencia Tributaria Estatal en Cataluña desarrollan las funciones de Gestión, Recaudación, Liquidación e Inspección fundamentalmente sobre los siguientes tributos:

- h) Tributos a la importación: Arancel Aduanero Común, IVA a la importación e Impuestos Especiales de fabricación devengados como consecuencia de la importación (Alcoholes, tabacos e Hidrocarburos).
- i) Impuestos Especiales de Fabricación.
- j) Impuesto de Sociedades.
- k) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- l) Impuesto sobre el Valor Añadido.

El traspaso de estas competencias puede afectar a la eficiencia en la aplicación del sistema tributario por las siguientes razones:

En primer lugar, por problemas de información. En cualquier sistema de control tributario, el elemento esencial del mismo es la información. Actualmente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria posee potentes bases de datos, que son un elemento imprescindible para el trabajo de sus funcionarios, y también para que la Administración Tributaria pueda cumplir sus funciones con eficacia.

Además, las Administraciones Tributarias Autonómicas tienen sus propias bases de datos. Según han declarado a la prensa diversos directores de las mismas, estas Administraciones Tributarias no comparten esta información con la Agencia Estatal, porque la Agencia Estatal no les permite un acceso suficientemente amplio a sus bases

de datos. En consecuencia, actualmente ya existe un problema de intercambio de información entre los organismos fiscales. La propuesta de nuevo Estatuto, sin duda, agravaría esta situación:

- a) Actualmente, cualquier funcionario de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Cataluña tiene acceso a la totalidad de las bases de datos, para el ejercicio de sus funciones. Los funcionarios de la Agencia Tributaria del Estado no tienen, actualmente, acceso a las bases de datos de la Generalitat. Los funcionarios de la Generalitat tienen un acceso limitado a las bases de datos de la Agencia Estatal. En el futuro, los funcionarios de la ATC tendrán forzosamente un acceso más limitado a estas bases de datos, puesto que ningún organismo da acceso a los demás, especialmente si pertenecen a otra Administración, a toda su información. Eso ocurre en todas las Administraciones del mundo.
- b) En lógica contrapartida, la ATC no dará acceso completo (ahora no da ninguno) a sus bases de datos a los funcionarios de la Agencia Estatal, como de hecho ya ocurre en la actualidad entre las Administraciones Tributarias. Este hecho será más grave porque la ATC gestionará más información de la que gestiona actualmente.
- c) Este simple hecho tiene dos consecuencias muy graves: un incremento importante del fraude y una elevación de los costes de cumplimiento por parte de los contribuyentes que, a menudo, tendrán que dar la misma información en varios modelos a varias Agencias Tributarias.
- d) Adicionalmente a lo anterior; en los términos en los que está redactada la propuesta de Estatuto existe un problema adicional de gran gravedad: el derecho de todo catalán, reconocido en el artículo 31 al acceso a todos sus datos personales, sin limitación alguna. Esto, respecto de la Administración Tributaria, supone que todo ciudadano debe saber de qué datos dispone sobre él la ATC. Además, una autoridad independiente verificará estos datos, que quedarán bajo la competencia de la Generalitat (art.156). En estas condiciones, el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias disminuye drásticamente, ya que en muchos casos, los contribuyentes sólo declararán aquello que la Administración Tributaria ya conoce. En estas condiciones, es bastante probable que la información suministrada por la Agencia Estatal se reduzca al mínimo.

- e) A los problemas de falta de información se sumarán los problemas relativos al retraso de la información. Actualmente, los funcionarios de la Agencia Tributaria requieren a otros contribuyentes la información que necesitan, y no está en sus bases de datos, para verificar la situación de los contribuyentes que son objeto de cualquier actuación de control o de recaudación tributaria. Con la propuesta de nuevo Estatuto, como la competencia de gestión tributaria corresponde a la Generalitat dentro de Cataluña, y al Estado fuera de ella, ambas Administraciones se verán obligadas a solicitar a la otra Administración que requiera la información al contribuyente con residencia o domicilio en su territorio. Este sistema funcionaría igual que la petición actual de información a otros Estados de la Unión Europea. La experiencia de cualquier inspector indica que estas peticiones suelen tardar más de un año en ser atendidas. Esto implica retrasos sistemáticos e importantes en todos los procedimientos en los que contribuyentes catalanes tengan operaciones fuera de Cataluña, y también en los que los contribuyentes del resto de España tengan operaciones en Cataluña.

En segundo lugar, un problema grave de gestión tributaria serían los cambios de domicilio. Los cambios de residencia o domicilio determinarían que los ingresos tributarios de los contribuyentes se atribuyesen a una u otra Administración. Actualmente, ya se han producido conflictos, como el existente entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Madrid a cuenta del impuesto sobre operaciones societarias en la ampliación de capital de Terra. Con el nuevo sistema, los conflictos se multiplicarían, puesto que la tributación por el impuesto de sociedades es del 35%, a diferencia del 1% de operaciones societarias y, además, se paga todos los años, y no sólo cuando se amplía capital. Además, es evidente que se incrementarían exponencialmente los cambios ficticios de domicilio; ya que los contribuyentes defraudadores aprovecharían los fallos de información para deslocalizarse y evitar pagar a ninguna Administración.

Además de estos problemas generales de gestión existen problemas específicos relativos a los impuestos estatales cuya gestión se cede:

- 1- Respecto de los tributos aduaneros, en la medida en que es necesaria una gestión uniforme de los mismos, para evitar así desviaciones de tráfico originadas por una aplicación diferente de estos tributos.
- 2- Respecto de los impuestos especiales de fabricación hay que señalar que tienen un régimen de control complejo, derivado de sus elevados tipos, por lo que se hace necesaria una coordinación de su control en todo el territorio estatal, cuestión que se hace mucho más difícil fragmentando las competencias.
- 3- En el caso del impuesto de sociedades, para una adecuada gestión del mismo, especialmente en el caso de las grandes sociedades, es necesario disponer de información, no sólo estatal sino internacional.
- 4- Algo similar se puede decir del impuesto sobre el valor añadido.
- 5- Probablemente, es en el caso del IRPF en donde se producirían menos problemas por una gestión descentralizada del mismo. No obstante, para la gestión del sistema de declaraciones, es imprescindible gestionar un volumen ingente de información de todo el territorio español y además hacerlo deprisa. Si se fragmenta la gestión y no se comparte la información sin restricciones es muy probable que los plazos para las devoluciones de IRPF dejen de ser de unos días (en casi todos los casos) para volver a ser de meses.

Es cierto que pueden existir algunas ventajas de coordinación, básicamente entre el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales; pero esto sólo si los contribuyentes de ambos impuestos tienen su domicilio fiscal en Cataluña; en otro caso la coordinación no se facilita sino que se complica extraordinariamente. También puede facilitar la gestión del Impuesto sobre sucesiones y donaciones; en este caso no hay problema de domiciliación (o más bien no es mayor que la ya existente). Sin embargo, estas ventajas son muy inferiores a los problemas inmensos que crea la nueva estructura.

La problemática de la cesión de la recaudación tributaria es todavía más grave. Cuando los contribuyentes no pagan voluntariamente sus deudas tributarias, la Agencia Estatal de Administración Tributaria pone en marcha el procedimiento de apremio. A través de este procedimiento realiza actuaciones



de embargo sobre los bienes del deudor. La ATC puede realizar estas actuaciones, pero no puede realizar actuaciones de embargo fuera del territorio catalán, por mandato imperativo del artículo 157.2 de la Constitución, que señala: “ **2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios**”. En consecuencia, ni la ATC ni la Administración de la Generalitat puede embargar una cuenta corriente que un contribuyente catalán tiene en una oficina de Huesca. En esas condiciones, la ATC tendría que firmar un acuerdo con Agencia Estatal para que, como ocurre en la actualidad mediante el acuerdo de fecha 14 de mayo de 1999 – que firmaron Juan Costa y Ártur Más – la Agencia Estatal realizase la recaudación. Actualmente, la Agencia Tributaria Estatal gestiona la totalidad de la recaudación ejecutiva de la Generalitat. Dada esta situación, gestionando más impuestos, parece que la Generalitat deberá encargarse de su recaudación al Estado; tanto por razones de eficacia como por limitaciones territoriales; Es decir, en la práctica no cambiar nada, salvo que la Agencia Estatal estaría trabajando, en exclusiva para otra Administración y no para la Administración del Estado, y para las demás por convenio. Si la Agencia Estatal recaudase con carácter prioritario sus propias deudas y dejase para el final las deudas de la ATC, el perjuicio para la ATC y para Cataluña sería gravísimo. En otro caso, si la ATC se empeña en recaudar, los contribuyentes catalanes situarán los bienes fuera del territorio, por ejemplo las cuentas corrientes y, en consecuencia, la recaudación se resentiría de forma gravísima.

La cesión de la Inspección de los tributos soportados en Cataluña también plantea muchos problemas, especialmente en los contribuyentes con un tamaño mediano o grande, en la medida en que realizan operaciones en todo el territorio español (o incluso internacionalmente). Esto implica que múltiples elementos no se pueden comprobar por quedar fuera de la competencia de la ATC. La ATC deberá requerir la colaboración de la Agencia Estatal para realizar prácticamente cualquier inspección porque no podrá verificar operaciones realizadas fuera de Cataluña, ni elementos materiales situados fuera de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, ver si existe un almacén o no), ni requerir

información de contribuyentes no establecidos en Cataluña... En consecuencia, la capacidad de investigación quedará muy limitada frente a los órganos actuales de inspección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Cataluña. De nuevo, la ATC estaría obligada a "encargar" este trabajo a la Agencia Estatal. El encargar el trabajo a otro siempre genera retrasos, puesto que los órganos de inspección de la Agencia Estatal tienen sus propios planes de Inspección, lo que hará que el trabajo que desarrollan para otras Agencias no sea el que se realice en primer lugar. Es decir, que cabe esperar que las Inspecciones de la ATC, si pretenden tener un nivel de calidad similar a las que actualmente realiza la Agencia Estatal, se realicen en unos plazos muy superiores de tiempo.

En consecuencia, la aplicación de los preceptos estudiados, en los que se establece que corresponde a la ATC de la Generalitat la gestión, liquidación, inspección y recaudación de todos los tributos soportados en Cataluña, conllevaría efectos muy negativos sobre la eficiencia del sistema tributario, ya que incrementaría los niveles de fraude y evasión fiscal, dificultaría el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes, disminuiría su seguridad jurídica y, en general, haría más ineficaz la actuación administrativa en la aplicación correcta del sistema tributario.

#### **4. La revisión de la actuación administrativa.**

El artículo 206 de la propuesta de Estatuto establece que la competencia para la revisión en vía administrativa de las actuaciones de la ATC corresponde a los órganos económico-administrativos de la propia Generalitat. Esto supone una modificación de la situación actual, en la que la revisión en vía administrativa de la actuación de la Administración Tributaria Autonómica en materia de tributos cedidos corresponde a los órganos económico-administrativos del Estado (Tribunales Económico Administrativos Regionales y Central). En la práctica, este precepto equipara los tributos cedidos con los tributos propios de la Generalitat.

El principal problema que suscita el artículo 206 es la falta de uniformidad en la aplicación del derecho. El sistema actual de revisión económico-administrativa, en el que los Tribunales Regionales están vinculados por el Tribunal Central, persigue una revisión de todos los contribuyentes de acuerdo con los mismos criterios. Sin embargo, de prosperar la propuesta contenida en el artículo 206, la revisión en vía administrativa de la ATC, no tendría nada en común con la revisión realizada en el resto de los territorios del Estado. De hecho, se establecerían criterios de interpretación de las normas distintos. Además, para los contribuyentes con reclamaciones importantes, supone una merma de sus derechos, al existir dos instancias de reclamación económico-administrativas (Regional, potestativa y Central), cuando ahora pasa a existir sólo una.

Por otra parte, como se establece en el artículo 95 que las sucesivas instancias de un proceso judicial terminarán en el Tribunal Superior de Justicia no existirá ninguna instancia judicial común que revise los actos administrativos de la ATC y del Estado. Sólo quedará, en su caso, y si se establece, el recurso de unificación de doctrina al Tribunal Supremo. Estas disposiciones suponen, a medio plazo, la desaparición del Derecho Tributario Español como un todo, puesto que si en una situación idéntica la ATC y la Agencia Estatal actúan con criterios distintos (algo que tarde o temprano ocurrirá), la revisión la harán órganos distintos, tanto en vía administrativa como judicial. Si estos órganos no coinciden en su actuación, el derecho tributario en Cataluña y en el resto del Estado será distinto. El grado de inseguridad jurídica para los contribuyentes es muy elevado y los peligros para la unidad de mercado no pueden obviarse fácilmente.

## **5. La comisión mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.**

A este Organismo, al que ya nos hemos referido anteriormente, le corresponde, de acuerdo con el artículo 214.2, entre otras cuestiones:

- f) Determinar la aportación catalana a la Hacienda del Estado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 a 210.
- g) Establecer los mecanismos de coordinación entre la ATC y la Administración Tributaria del Estado a que se refiere el artículo 205, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal, de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.

Respecto a los criterios de coordinación y armonización, no es admisible que se fijen por un acuerdo y no por una norma con rango de ley. No se puede establecer qué Administración es competente para liquidar una deuda, para inspeccionarla, para recaudarla; que órgano administrativo debe revisar esta liquidación, y que órgano judicial debe juzgarlo, en un acuerdo de un órgano administrativo y no por medio de ley.

En cuanto a la aportación catalana a la Hacienda Estatal, simplemente señalar que el importe de la misma es el que determina, según el nuevo sistema el grado de solidaridad territorial del nuevo modelo de financiación catalán. En consecuencia, la solidaridad entre territorios no queda determinada por el Estado, sino por una Comisión mixta entre el Estado y una Comunidad Autónoma. Planteado en estos términos, si el importe de los tributos recaudados en Cataluña, menos esta cuota catalana, es superior a la financiación de la Generalitat que correspondería según el modelo vigente, se habrá producido un incremento del presupuesto de la Generalitat a costa del Estado. Si es al contrario, habría una mejora financiera del Estado a costa de la Generalitat. En cualquier caso, no es excluible que, dados los problemas de seguridad jurídica, incremento del fraude, dificultades de cumplimiento..., exista una menor recaudación global y tanto el Estado como la Generalitat disminuyan sus ingresos tributarios.

## **6. Otras cuestiones.**

Existen algunas cuestiones fiscales dispersas a lo largo de la propuesta de Estatuto. Son las siguientes:

- a) El artículo 118 de la propuesta señala como competencia exclusiva de la Generalitat, "la determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales", tanto de las asociaciones como de las fundaciones. Esto plantea el problema de que la determinación de qué entidades están sometidas a unos beneficios fiscales y la determinación concreta de estos beneficios fiscales difiera de una Comunidad Autónoma a otra. En concreto, si la Agencia Estatal de Administración Tributaria deniega unos beneficios fiscales a una fundación en Murcia, no puede ser que la ATC conceda estos beneficios fiscales a una Fundación catalana en identidad de circunstancias.

Conviene recordar que los beneficios fiscales, especialmente los de las fundaciones, pueden ser muy importantes.

b) El artículo 127 establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de cultura. Esta competencia exclusiva "comprende en todo caso: ...Quinto. El establecimiento de medidas fiscales de incentivación de las actividades culturales en los tributos sobre los que la Generalitat tenga competencias normativas".

Como se ha hecho referencia anteriormente, según la propuesta de Estatuto, la Generalitat tiene competencia normativa sobre los tributos del Estado soportados en Cataluña. En consecuencia, según la norma prevista anteriormente, la Generalitat podría establecer beneficios fiscales sobre cualquier tributo para incentivar la actividad cultural. Un mínimo de transparencia y claridad en el sistema fiscal y en la ejecución presupuestaria exige que si la Generalitat quiere incentivar actividades culturales no utilice bonificaciones fiscales, sino que otorgue las subvenciones que considere oportunas mediante el correspondiente procedimiento.

c) El artículo 164.2 de la propuesta de Estatuto establece que "corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de seguridad ciudadana y orden público, y la protección de los derechos fundamentales relacionados con esta materia que deriva del ejercicio de la autoridad gubernativa, que incluye en todo caso: La protección y la lucha contra el fraude fiscal."

Dejando aparte el error obvio de considerar una competencia la protección del fraude fiscal, es evidente que la lucha contra el fraude fiscal, entendido como delito, debe ser una competencia de la policía judicial, que funcionalmente depende de los jueces y magistrados. Independientemente de lo anterior, las grandes tramas de fraude son hoy en día internacionales, con lo que no parece una idea muy apropiada fraccionar la competencia fiscal entre diversas policías de ámbito regional.

- d) El artículo 144 de la propuesta de Estatuto señala que corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre medio ambiente; esta competencia compartida incluye, en todo caso:

“El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales”. Evidentemente, esta competencia sobre la fiscalidad ambiental ha de tener límites. No parece deseable que los incentivos fiscales para la protección del medioambiente sean diferentes según territorios, o que existan tributos medioambientales distintos según CCAA. Por último, tampoco parece apropiado que la Generalitat; basándose en este título conceda beneficios fiscales o, en general, altere la normativa de tributos sobre los que no tendría competencia en otro caso. La técnica utilizada de “incluye en todo caso” puede llegar a ser muy problemática.

## **7. Conclusiones.**

La valoración global de los aspectos fiscales de esta propuesta de nuevo Estatuto no es positiva. Del estudio detallado de esta propuesta consideramos que la norma propuesta, así como el sistema fiscal resultante de la misma, presenta los siguientes inconvenientes:

- a) Incremento de la inseguridad jurídica por los siguientes motivos:
- Falta de claridad en la distribución de la materia imponible, es decir, sobre qué hechos imposables recae la competencia del Estado y de la Generalitat.
  - Indefinición en la distribución de competencias normativas en los distintos tributos entre la Generalitat y el Estado. Es decir, no se sabe cuáles son las competencias sobre un determinado tributo de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña.
  - Incompatibilidad absoluta con el sistema actual de financiación de la Comunidades Autónomas que, sin embargo, no se pretende modificar, lo que provocará un incremento importante de los conflictos normativos.
  - Atribución de competencias que deben ser legislativas a un órgano no legislativo, como es la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Generalitat. Así, los criterios de armonización fiscal o el desarrollo del Estatuto deben hacerse por ley.

- b) Reducción en la eficiencia de la aplicación del sistema tributario, entre otras, por las siguientes razones:
- Reducción de la información disponible para el control de los incumplimientos tributarios.
  - Probable ruptura de las bases de datos de la Agencia Estatal o cuando menos, una disminución drástica en la eficiencia de su utilización.
  - Retrasos en la tramitación de los procedimientos tributarios, al tener que solicitar información, que actualmente se tiene disponible, a otros organismos.
  - Acceso por parte de los ciudadanos a los datos que la Administración Tributaria posee de los mismos.
  - Imposibilidad constitucional de que la Agencia Tributaria Catalana, que viene a sustituir a la AEAT, realice actuaciones ejecutivas de recaudación o inspección fuera del territorio catalán. Esto conlleva la imprescindible necesidad de que la AEAT realice el trabajo que la ATC no puede realizar. Esta circunstancia, la distribución de tareas entre ambos organismos, incrementará los plazos de los procedimientos y reducirá de forma importante los resultados de la lucha contra el fraude.
  - Incremento importante de los conflictos entre las distintas Administraciones para localizar a los contribuyentes en su territorio y beneficiarse así de la recaudación derivada de sus ingresos fiscales.
- c) Por último, el sistema de revisión de la actuación administrativa propuesto, tanto en vía económico-administrativa como en vía jurisdiccional, incrementaría sustancialmente la inseguridad jurídica e impediría una aplicación homogénea del Derecho Fiscal en España.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda considera que los aspectos fiscales examinados y el modelo fiscal propuesto deberían ser objeto de una profunda reforma en las Cortes Generales.

**Granada a 21 de octubre de 2005**