La singularidad fiscal de Cataluña: un concierto encubierto

Ana de la Herrán Piñar

Presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE)

El análisis de la propuesta de singularidad fiscal para Cataluña presentada en julio de 2024 y resultado del acuerdo entre el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) y Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), para la investidura de Salvador Illa como presidente de la Generalitat, ha suscitado un debate muy encendido entre los expertos en materia de financiación autonómica y administración tributaria, entre los cuales están los Inspectores de Hacienda del Estado.

En octubre de 2024, con ocasión del XXXIV Congreso de la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda (IHE) se presentó un documento, bajo la rúbrica de "Una Administración tributaria de todos y para todos", que expone las líneas generales de las tesis mantenidas por este colectivo en relación con las consecuencias que, para la Agencia Tributaria, tendría, en caso de aplicarse, este acuerdo de singularidad fiscal. El análisis que contiene este documento se lleva a cabo desde un punto de vista estrictamente organizativo, teniendo en cuenta que la Agencia Tributaria desarrolla sus funciones en todo el territorio nacional, con las matizaciones que contiene la salvedad de las excepcionalidades previstas para los territorios forales de País Vasco y Navarra y que tienen su anclaje constitucional en la Disposición Adicional Primera de nuestra norma fundamental.

Bajo esta perspectiva, el colectivo entiende que la organización actual de la AEAT quedaría desmembrada, produciéndose con ello unas consecuencias y perjuicios inevitables en materia de aplicación del sistema tributario y de lucha contra el fraude fiscal.

El acuerdo se refiere de manera expresa a la necesidad de avanzar y profundizar en el autogobierno y en la autonomía fiscal y financiera de esta región, compatible con un modelo tributario federal, con una mayor capacidad normativa, de gestión, recaudación, liquidación e inspección.

Lo anterior supone, de facto, la cesión de las competencias que actualmente corresponden a la Agencia Tributaria (Estado) hacia Cataluña (comunidad autónoma) por lo que, independientemente de la denominación que se utilice ("los contratos son lo que son, según su naturaleza jurídica, y no lo que las partes dicen que son", STS 765/2010 o 335/2013, entre otras), nos encontramos ante un régimen idéntico al concierto vasco o al convenio navarro. Cuestión distinta es que, en materia de financiación, el reparto pueda reorganizarse en virtud de lo que dispone la normativa sobre financiación autonómica, que precisa de una revisión urgente desde hace más de diez años, y que, en síntesis, está contenida en la Ley orgánica 8/80 de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la Ley 22/2009 de financiación de comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, y la Ley 16/2010 de cesión de tributos a la Comunidad de Cataluña, dictada al amparo de la normativa anterior y de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica que aprueba el Estatuto de Cataluña (Ley 6/2006).

La anterior cesión de competencias gestoras, de comprobación y de recaudación, como reconoce el propio acuerdo, avanza hacia un modelo confederal de financiación que no está previsto en nuestra norma fundamental y que, en cualquier caso, implicaría unos nuevos desafíos en materia de aplicación del sistema tributario español porque fragmentaría la actual organización que tiene la Agencia Tributaria con unas consecuencias evidentes para la actual prestación de servicios por este organismo.

En este sentido, la información de que dispone la Agencia Tributaria es su materia prima, y se nutre de toda la información que deriva de las declaraciones presentadas por los distintos obligados tributarios, permitiendo con ello formar un adecuado perfil de riesgo del contribuyente para organizar correctamente y de manera eficiente y eficaz el plan anual de control tributario que contiene las líneas básicas de las actuaciones de comprobación que pueden llevarse a cabo.

Así, la Agencia Tributaria, ha podido implementar planes de control que se han desarrollado con un éxito indiscutible, en diversas áreas de fraude fiscal, como son las que tienen que ver con las deslocalizaciones de domicilios, la comprobación de los llamados grupos consolidados de sociedades, las empresas multinacionales, en materia de control de las tramas de IVA, los fraudes relacionados con el control aduanero y la lucha contra el contrabando, entre otros.

Estas actuaciones, que se ejecutan con un esfuerzo importante por lo que respecta a la inversión en capital humano y en herramientas cada vez más potentes, no podrían realizarse sin la unidad de acción con la que actualmente trabaja la Agencia Tributaria que dispone de una base única de datos de información con la que puede actuar ágilmente para poder detectar, cuanto antes, actuaciones constitutivas de fraude fiscal.

El hecho de fragmentar esta forma de trabajar conllevaría un coste que puede ser objeto de análisis desde dos perspectivas. Por un lado, desde la perspectiva de la agilidad y rapidez con la que actualmente la Agencia Tributaria toma sus decisiones con respecto a los controles que realiza, y que tienen como punto de partida una única base de datos y un único mando que evita retrasos que, de producirse, implicarían sin duda una enorme dificultad en la localización de quienes podrían ser los responsables de actuaciones fraudulentas, así como en la desaparición de los bienes del posible deudor tributario. En este campo, como suele decirse coloquialmente, una actuación a tiempo es una victoria por lo que, a sensu contrario, actuar tarde equivale a una derrota.

Por otro lado, la eficiencia en la utilización de los recursos públicos es un deber que atañe a todas las administraciones públicas en virtud de la obligación que tienen de actuar conforme al interés general (Vid. Art. 103 de la CE). Esto implica, entre otras cuestiones, que no puede permitirse que se produzca un despilfarro de los recursos que son de los contribuyentes por lo que su actuación debe procurar reducir los costes de la propia administración, pero también los que soporta el contribuyente, los llamados costes de cumplimiento *(compliance costs)* y que suponen no sólo hacer frente a la obligación tributaria principal, como recoge el articulo 19 de la Ley 58/2003, General Tributaria, sino también a otras que implican una inversión en tiempo y en coste económico que es obligatorio reducir, tal como recoge el artículo 3.2 de la Ley General Tributaria, que señala que "la aplicación del sistema tributario se basará (....) en la limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales (...)".

En definitiva, la propuesta de singularidad fiscal para Cataluña, en el análisis llevado a cabo por la IHE, haría quebrar un organismo que actualmente funciona con una eficacia probada y reconocida a nivel nacional e internacional y haría aumentar, sin duda, los costes del propio sistema. La actuación de la Agencia Tributaria es tan sobresaliente que se ha utilizado, desde su creación, como eje vertebrador de algunas de las políticas sociales más importantes y que han permitido allegar, de manera rápida, recursos a los colectivos más vulnerables. La idea de dividir la administración tributaria no puede tener argumentos técnicos que la defiendan y, de seguir adelante, pondrá en peligro la supervivencia del sistema fiscal cuyo éxito o fracaso está basado en la calidad de la administración tributaria que lo aplica (Musgrave, 1991).

§

En este sentido, la información de que dispone la Agencia Tributaria es su materia prima, y se nutre de toda la información que deriva de las declaraciones presentadas por los distintos obligados tributarios, permitiendo con ello formar un adecuado perfil de riesgo del contribuyente para organizar correctamente y de manera eficiente y eficaz el plan anual de control tributario que contiene las líneas básicas de las actuaciones de comprobación que pueden llevarse a cabo.

Así, la Agencia Tributaria, ha podido implementar planes de control que se han desarrollado con un éxito indiscutible, en diversas áreas de fraude fiscal, como son las que tienen que ver con las deslocalizaciones de domicilios, la comprobación de los llamados grupos consolidados de sociedades, las empresas multinacionales, en materia de control de las tramas de IVA, los fraudes relacionados con el control aduanero y la lucha contra el contrabando, entre otros.

Estas actuaciones, que se ejecutan con un esfuerzo importante por lo que respecta a la inversión en capital humano y en herramientas cada vez más potentes, no podrían realizarse sin la unidad de acción con la que actualmente trabaja la Agencia Tributaria que dispone de una base única de datos de información con la que puede actuar ágilmente para poder detectar, cuanto antes, actuaciones constitutivas de fraude fiscal.

El hecho de fragmentar esta forma de trabajar conllevaría un coste que puede ser objeto de análisis desde dos perspectivas. Por un lado, desde la perspectiva de la agilidad y rapidez con la que actualmente la Agencia Tributaria toma sus decisiones con respecto a los controles que realiza, y que tienen como punto de partida una única base de datos y un único mando que evita retrasos que, de producirse, implicarían sin duda una enorme dificultad en la localización de quienes podrían ser los responsables de actuaciones fraudulentas, así como en la desaparición de los bienes del posible deudor tributario. En este campo, como suele decirse coloquialmente, una actuación a tiempo es una victoria por lo que, a sensu contrario, actuar tarde equivale a una derrota.

Por otro lado, la eficiencia en la utilización de los recursos públicos es un deber que atañe a todas las administraciones públicas en virtud de la obligación que tienen de actuar conforme al interés general (Vid. Art. 103 de la CE). Esto implica, entre otras cuestiones, que no puede permitirse que se produzca un despilfarro de los recursos que son de los contribuyentes por lo que su actuación debe procurar reducir los costes de la propia administración, pero también los que soporta el contribuyente, los llamados costes de cumplimiento *(compliance costs)* y que suponen no sólo hacer frente a la obligación tributaria principal, como recoge el articulo 19 de la Ley 58/2003, General Tributaria, sino también a otras que implican una inversión en tiempo y en coste económico que es obligatorio reducir, tal como recoge el artículo 3.2 de la Ley General Tributaria, que señala que "la aplicación del sistema tributario se basará (....) en la limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales (...)".

En definitiva, la propuesta de singularidad fiscal para Cataluña, en el análisis llevado a cabo por la IHE, haría quebrar un organismo que actualmente funciona con una eficacia probada y reconocida a nivel nacional e internacional y haría aumentar, sin duda, los costes del propio sistema. La actuación de la Agencia Tributaria es tan sobresaliente que se ha utilizado, desde su creación, como eje vertebrador de algunas de las políticas sociales más importantes y que han permitido allegar, de manera rápida, recursos a los colectivos más vulnerables. La idea de dividir la administración tributaria no puede tener argumentos técnicos que la defiendan y, de seguir adelante, pondrá en peligro la supervivencia del sistema fiscal cuyo éxito o fracaso está basado en la calidad de la administración tributaria que lo aplica (Musgrave, 1991).

§