

**LA TRANSFERENCIA DE LA AGENCIA ESTATAL  
DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
EN LA PROPUESTA DE PACTO FISCAL<sup>(\*)</sup>**

JOAN CARLES COSTAS TERRONES

*SUMARIO. — I. LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA. — II. LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN. — III. LA PROPUESTA DE PACTO FISCAL. — IV. LA TRANSFERENCIA DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL PACTO FISCAL: 1. La Administración tributaria efectúa opciones políticas. 2. Una Agencia tributaria independiente. 3. La transferencia de la AEAT. — V. UNA PRIMERA VALORACIÓN DEL PACTO FISCAL. — VI. BIBLIOGRAFÍA.*

El objetivo de este trabajo consiste en explicar los motivos que aconsejarían la transferencia a las CCAA de los servicios que actualmente presta la AEAT y las condiciones en las que esta debería realizarse. Naturalmente, la transferencia se enmarca en una propuesta de sistema de financiación de las CCAA de la cual forma parte indisoluble.

**I. LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA**

El sistema de financiación del período 1997-2001, es sobradamente conocido y no necesita de una gran explicación. Por tanto, se anotan exclusivamente una serie de características.

1. De gran diversidad:

---

(\*) Intervención realizada en las *XII Jornadas entre Comunidades Autónomas sobre gestión de tributos*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Jaén 19 de mayo de 2000.

Existen cuatro sistemas de financiación:

a) Régimen foral: con amplia responsabilidad sobre la normativa, la gestión y la recaudación.

b) Canarias: Con responsabilidad muy reducida sobre la normativa, y amplia sobre la gestión y la recaudación.

c) Comunidades Autónomas de régimen común que no aceptaron el sistema 1997-2001 (Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura). Con prácticamente nula potestad tributaria y amplia respecto a la gestión y recaudación de una parte reducida de sus ingresos que son los antiguos tributos cedidos, es decir, los previstos en la LOFCA con la excepción del IRPF.

d) Resto de Comunidades Autónomas de régimen común. Con reducida potestad tributaria en una parte de sus ingresos, los antiguos tributos cedidos, amplia sobre gestión y recaudación de esa misma parte de sus ingresos que a su vez representan una parte reducida del conjunto. Las excepciones a este último aspecto lo constituyen las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la CE, que no han asumido los servicios sanitarios y sociales de la Seguridad Social, por ejemplo, Madrid.

2. Como consecuencia de esa diversidad en la financiación tributaria y de la existencia de fondos de compensación de distintos orígenes,

- El grado de suficiencia también es diverso, lo que se observa palmariamente en el gasto por habitante.

- El grado de derivación territorial de los ingresos es a su vez diverso. En un extremo se hallan las comunidades forales y en el opuesto aquellas que tienen un menor nivel de renta y reciben una parte importante de sus ingresos de fondos de compensación.

- Los impuestos son distintos en las Comunidades Autónomas. No haciendo mención de las particularidades de Canarias, se puede observar un grado muy importante de diferencias en la tributación directa entre régimen foral y común, tanto en los tributos cedidos a las CCAA de régimen común, como en los gestionados por la AEAT y las comunidades forales. La tributación indirecta, a pesar de tener normativa única, reviste peculiaridades importantes respecto a la adscripción de los recursos y sus modos de gestión.

3. La voluntad política de los distintos gobiernos va desde las comunidades forales que desean mantener su sistema vigente, a propuestas importantes de modificación, como las llamadas "*propuesta*

*Zaplana*" o "*Pacto fiscal*" concretadas en el inicio del pasado año 1999. No parece necesario insistir en la clara naturaleza política de las propuestas.

Las dos propuestas tienen como características comunes:

1. Avanzar en el grado de derivación territorial de los ingresos.

2. Incrementar el nivel de responsabilidad mediante los impuestos especiales.

3. La diversificación de las fuentes de financiación con participación en la imposición sobre el consumo.

Las diferencias más importantes en las propuestas, son:

1. La participación de las Comunidades Autónomas no se produce en todos los impuestos en la Propuesta Zaplana.

2. La participación en el IVA que sugiere el Presidente de la Comunidad Valenciana incluye dos posibilidades, que pudieran ser no mutuamente excluyentes. De una parte, el establecimiento de una participación territorializada y de otra la cesión de la recaudación procedente de los "servicios prestados a los ciudadanos de un territorio, relacionados con determinados suministros, como la energía eléctrica, el gas, el combustible, el agua".

3. Respecto a la administración tributaria, la Propuesta Zaplana propone que las CCAA "participen en la gestión del IVA" y una profundización en la colaboración entre administraciones, que "mejore la integración y coordinación en la gestión de los tributos, tanto en los Impuestos compartidos, como los que sean titularidad exclusiva del Estado, o de las Comunidades Autónomas". La propuesta de Pacto Fiscal incluye la transferencia de los servicios de la AEAT a la Generalitat de Catalunya.

## II. LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN

Hasta este momento, los sistemas de asignación de la gestión de los tributos a un nivel de gobierno, han tenido un buen grado de racionalidad desde el enfoque de la vinculación entre administración a la que financian y administración que gestiona. Las eventuales excepciones son el Impuesto sobre el Patrimonio, que puede observarse como un ejemplo -más o menos logrado- de gestión conjunta y el IRPF. En este último, los resultados no debieran ser negativos debido ya que el principal interesado (70% como mínimo), es el que gestiona.

Por otra parte, la racionalidad de mantener la potestad tributaria en el Estado, respecto a tributos cedidos que, como el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, son gestionados por las CCAA y financian sus presupuestos, es bastante discutible. Si a esto se añade la potestad tributaria de las comunidades forales sobre estos mismos tributos, la racionalidad empieza a ser más que discutible.

El segundo aspecto que debe examinarse, es la experiencia en la colaboración entre administraciones. En síntesis, la experiencia no es muy alentadora.

Hasta el inicio del acuerdo de financiación actual, la colaboración fue inexistente. A partir de la creación de la Comisión Mixta para la gestión del IRPF, la colaboración mejora, pero curiosamente esto se produce en la forma siguiente:

1. Por lo que se refiere al IRPF:

- La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de planes de inspección es nula.

- La participación de las Comunidades Autónomas en planes de gestión consiste en recibir información previa de lo que tiene previsto realizar la AEAT.

- Muchas Comunidades Autónomas establecen servicios de elaboración de declaraciones en la campaña de renta.

2. Por lo que se refiere a los antiguos tributos cedidos:

Aquí es donde se produce la mejora anteriormente comentada y consiste en la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de una parte de la información disponible por parte de la Agencia. Se realiza un cruce de no declarantes en el IP con otros datos de la AEAT, se inicia la construcción del CLASE de CCAA y éstas remiten con mejor frecuencia la información relativa a tributos cedidos.

Por otra parte se inicia la llamada comisión IVA-ITP, para resolver los habituales conflictos entre estos dos impuestos, con un grado elevado de éxito, al menos en algunas comunidades.

Es importante destacar que todo lo positivo ha consistido en puesta en común de información tributaria y no intervención en el desempeño de las funciones de la otra administración.

### III. LA PROPUESTA DE PACTO FISCAL

La propuesta de Pacto Fiscal es posible hallarla en el Programa Electoral de Convergència i Unió de las pasadas elecciones generales y con mayor desarrollo en la conferencia del Conseller de Economía de la Generalitat de Catalunya, Hble. Sr. Artur Mas, pronunciada en el Cercle Financer, el día 25 de enero de 1999.

En la propuesta de Pacto Fiscal se observan las características siguientes:

1. Toda la financiación de la Generalitat de Catalunya debe originarse de acuerdo con el principio de derivación territorial. Esto incluye la financiación sanitaria y la participación de las CCLL en los ingresos del Estado.

2. La atribución de los ingresos debe corresponder también al concepto de carga efectivamente soportada por los residentes en la CA. Este concepto es el que inspira el Concierto con el País Vasco y el Convenio con Navarra y hace necesario determinar

a. El indicador correspondiente a cada impuesto en la imposición indirecta. En IVA y IIEE el consumo, en I. Primas de Seguros, el riesgo cubierto, etc...

b. En la imposición directa, el criterio de residencia en IRPF, el origen de la renta en las rentas de no residentes (puntos de conexión), y un criterio de traslación en el Impuesto sobre Sociedades. El régimen foral ha resuelto el problema de la traslación mediante el sistema de cifra relativa de negocios pero ha dado lugar a la multiplicidad de sistemas fiscales. Parece mucho más conveniente la creación de un criterio homogéneo que la multiplicidad, y por tanto el Pacto propone el PIB como indicador del impuesto sobre sociedades soportado.

Se debe destacar que la elección de indicador es neutra respecto al volumen de financiación, ya que esta se modula mediante los porcentajes.

3. Como consecuencia, es necesario efectuar los mismos ajustes que los sistemas forales en la imposición indirecta y un nuevo ajuste en el I. S. Estos ajustes han de preservar la eficacia en la gestión de la administración gestora y el sistema del País Vasco aparece como generalizable, sin ningún tipo de problema.

4. En lo que se refiere a la participación en cada impuesto, el porcentaje concreto relativo a Catalunya, es el que a continuación se indica, pero es preciso destacar que, de aplicarse a otras CCAA el sis-



tema, los porcentajes podrían ser diferentes de acuerdo con el volumen de financiación.

	GENERALITAT	GOBIERNO CENTRAL
IRPF	60%	40%
Impuesto sobre Sociedades	50%	50%
IVA	50%	50%
Impuestos especiales	100%	
Impuesto sobre la matriculación de vehículos	100%	
Tributos cedidos	100%	

5. Respecto a la gestión, el Pacto Fiscal establece la transferencia de los servicios de la AEAT a la Generalitat. Este es el punto más importante de este trabajo y es el que se tratará más adelante.

6. La propuesta de Pacto Fiscal contiene un alto grado de potestad tributaria. En general, se trata de que cada ente responsable de un presupuesto pueda regular una buena parte de los aspectos que tiene cada tributo, con las restricciones que se derivan de la pertenencia a la Unión Europea y la coherencia del sistema fiscal. Este principio supone:

1. La potestad tributaria en la tributación indirecta queda reservada al Estado, como sucede en el régimen foral.

2. En la tributación directa se establece, en general, que corresponde al Estado la determinación del hecho imponible, la residencia y los elementos del impuesto que alcanzan a la determinación de la base imponible. Por tanto, la Comunidad Autónoma, fijaría las reducciones en la base, las tarifas y las deducciones.

En particular, las competencias de la CA serían las enumeradas a continuación:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio.
- Reducciones de la base y exenciones, lo que incluye el mínimo exento.
  - Tarifa sin limitaciones.
  - Deducciones de la cuota.

- b) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Fijación de condiciones e importes en la estimación objetiva singular.
  - Mínimos exentos.
  - Tarifas.
  - Deducciones con las excepciones de los regímenes especiales correlativos al Impuesto sobre Sociedades.
- c) Impuesto sobre la Renta de No Residentes.
- La CA no puede legislar en este impuesto.
- d) Impuesto sobre Sociedades.
- Tipos impositivos
  - Deducciones con excepción de doble imposición interna y externa.
  - Regulación de los regímenes especiales de PYMES, ETV, etc.
- e) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Base imponible, en aquellos supuestos en que la normativa civil de la CA no coincide con el Código Civil.
  - Exenciones.
  - Reducciones en la base.
  - Deducciones en la cuota.

6. Además existen otras propuestas en el Pacto, como la transferencia del Catastro o la creación de un órgano económico-administrativo de características muy diferentes al actual, pero no parece hoy el día de examinarlas.

#### IV. LA TRANSFERENCIA DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL PACTO FISCAL

La transferencia de los servicios hoy prestados por la AEAT no es más que una consecuencia lógica del modelo en su aplicación a Catalunya.

La participación en el rendimiento de los impuestos, es mayoritaria en todos los casos y por tanto es el gobierno autonómico el que debe realizar las opciones políticas que corresponden a la gestión de los tributos.

### 1. La Administración tributaria efectúa opciones políticas

Se acaba de afirmar que existen opciones políticas en la administración de los tributos. Probablemente esta afirmación necesita de un mayor grado de explicación.

En la Administración del sistema tributario español, se producen decisiones de orden político.

1. Al decidir la dotación de recursos humanos totales y en cada ámbito geográfico de actuación, gestión, inspección, recaudación y tribunales económico administrativos. Este aspecto no precisa de grandes demostraciones, puesto que la diferencia en la dotación de recursos humanos, en un sistema de información homogéneo, determina diferencias en el grado de satisfacción de los objetivos públicos, algo que ya sucede en España.

2. En la determinación de prioridades de actuación, en el ámbito de una dotación dada de recursos humanos y de información. Establecer como ámbito de comprobación inspectora las rentas de trabajo independiente, dependiente o las de capital, es un claro ejemplo.

3. En la fijación de sistemas de retribución del personal de los órganos gestores. Un sistema absolutamente prefijado de retribución produce resultados diferentes a los que da origen un sistema del tipo "baremo de productividad" vigente hoy en la AEAT, incluso ante la opinión pública.

4. La decisión de publicar con antelación los ámbitos prioritarios de actuación. Un sistema basado en el aviso previo, con posibilidad de regularización voluntaria sin sanciones es totalmente diferente a otro basado en la comprobación sin aviso previo y con sanciones.

Por tanto, parece que queda suficientemente ilustrada la afirmación anterior, relativa a las opciones políticas. La idea de una administración neutra políticamente, que aplica la justicia tributaria, tan ciega como la propia justicia, es al menos errónea y tiende a dar una imagen de posibilidad de neutralidad que ni se ha dado ni probablemente se dará. Esto es especialmente importante al considerar la posibilidad de una agencia tributaria independiente.

### 2. Una Agencia tributaria independiente

El análisis de una eventual Agencia tributaria independiente no es nuevo. A ella se ha referido OLCINA y PÉREZ (1991 a y b), COSTAS (1997) y el *Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades*

*Autónomas* entre otros, con distintas opciones respecto a su viabilidad real y consecuencias.

Las conclusiones más importantes de estos trabajos se intentan sintetizar a continuación:

"Parece pues necesario diseñar un sistema de financiación que, en lo referido a la gestión tributaria, separara perfectamente la discusión entre gobiernos sobre el reparto de la recaudación y la cuestión de la recaudación tributaria. En otras palabras: que no coloque al gobierno central a ambos lados de la relación, siendo tanto nivel de gobierno con derechos sobre lo recaudado como agente recaudador de cualquier otro gobierno.

Si esta condición no se cumple, el gobierno que recauda posee unas posibilidades de manipulación de los resultados que induce a los que no recaudan a no cooperar." (OLCINA y PÉREZ, 1992 p. 25).

La Agencia, por tanto, para estos autores, debe separar al gobierno central en tanto que presupuesto financiado, del gobierno central, que controle la agencia. La pregunta ahora es ¿cómo se hace esto? En el sistema actual existe plena movilidad geográfica del personal de la Agencia, el gobierno central tiene derechos sobre más del 80 por ciento de la recaudación impositiva total, la potestad tributaria originaria es del Estado y existen 15 gobiernos autonómicos con muy diferentes objetivos. Por tanto, no parece que exista respuesta a la cuestión planteada, o al menos todavía no se ha dado.

"... Supondría un retroceso respecto a los niveles de corresponsabilidad fiscal ya alcanzados" (COSTAS, 1994, p. 71). A pesar del tiempo transcurrido, los resultados del actual sistema de colaboración no ha hecho modificar la opinión mientras se mantengan las características básicas del modelo.

La visión del *Libro Blanco sobre la Administración tributaria* se centra en que, como consecuencia del sistema de impuestos compartidos, se debe crear una administración tributaria compartida que sería responsable de estos tributos y con carácter voluntario podría convenir la gestión de otros tributos. Esta agencia tributaria integrada (en el caso de que lo fuera, ya que el convenio es voluntario) "se organizará con clara separación entre el nivel político y el profesional, con márgenes para decidir su organización interna .... Y se financia fundamentalmente a través del precio percibido por sus servicios." Además, debería estar sometida a un mecanismo específico de control parlamentario que se deduce sería efectuado por el Parlamento español.

Estaría adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda y su creación "se tiene que parecer bastante más a un proceso de fusión empre-

sarial con creación de una nueva entidad, que a un contrato de arrendamiento de servicios”.

Respecto al “mecanismo de financiación a través de un precio, que se expresa en forma de porcentaje sobre la recaudación..... Aunque a primera vista, puede parecer difícil, existe abundante información tanto interna como foránea para poder determinar dicho precio de forma que obligue a la Agencia a comportamientos eficaces”.

Sin embargo, no se precisa cual es la abundante información. A mi juicio, la Conclusión del Capítulo VI del Informe merece ser anotada. “En nuestra opinión, para dar cabida a las Comunidades Autónomas en la Agencia sería necesario, cuanto menos:

- Delimitar con claridad el órgano político –donde deberían tener entrada las CCAA-, de los niveles profesionales autónomos.

- Descentralizar la Agencia, implicando a las CCAA en sus respectivos niveles regionales.

Una forma de alcanzar este objetivo sería configurando, a nivel central, un Consejo formado por los representantes políticos de las haciendas administradas normalmente, por el Secretario de Estado de Hacienda y por los Consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas integradas. Este Consejo “hace los encargos” y puede vetar al Director, pero no tiene responsabilidades ejecutivas en la Agencia, las cuales corresponden a su Director que sería así el máximo responsable de la misma. Con este planteamiento, no tendría demasiado sentido la pervivencia del actual Consejo de Dirección.

Por su parte, a nivel regional, el Consejo podría tener igualmente representantes de la Comunidad Autónoma y de la Administración central y la Agencia tendría su Director Regional dependiente del Director de la Agencia.

Los cambios anteriores se deberían producir simultáneamente con la integración de las respectivas administraciones tributarias, proceso que podría incluso llevarse a cabo, por razones de prudencia, en dos etapas. En una primera, las Comunidades Autónomas integradas podrían seguir siendo titulares de los medios y el personal “aportado”, cubriendo directamente sus costes, es decir, manteniendo el pago de gastos y retribuciones como hasta ese momento. Consolidada la integración, en una segunda etapa, todos los medios materiales y personales pasarían a ser responsabilidad de la Agencia y ésta empezaría a cobrar de las CCAA el precio convenido por los servicios prestados.”

Si bien, en mi opinión, la propuesta del Informe es en la práctica una fusión por absorción, pero no empresarial porque se trata de función pública, es preciso reconocer que no es incongruente con el planteamiento que ha realizado con anterioridad (p. 93):

“En el ámbito de los ingresos, la auténtica decisión política consiste en determinar el volumen de ingresos y su patrón distributivo... Existen diversas alternativas organizativas...y debería elegirse la menos costosa. Esta última elección es pues, de naturaleza esencialmente económica, no política. Por consiguiente, la fórmula por la que se opte en nada afecta al espacio de las decisiones políticas.”

Tampoco resulta incongruente, sino plenamente acorde con el objetivo de conseguir que “las diferencias territoriales de diligencia en la gestión no podrían atribuirse ni imputarse a las respectivas haciendas. Antes bien se tratará de un problema organizativo interno que, caso de precisar el establecimiento de incentivos, tendrían que ser a favor de los gestores y no de las haciendas gestionadas”.

Las opiniones anteriores, cuestionan en menor o mayor grado la posibilidad de una agencia tributaria independiente, de forma que no supusiera una fusión por absorción. Sin embargo, sí es posible destacar ahora un aspecto: sí las propuestas de derivación territorial de los ingresos contenidas en el Pacto Fiscal se aceptaran, la situación variaría enormemente, ya que los CCAA serían partícipes de un alto nivel de los ingresos generados en su territorio. Se abrirían por tanto nuevas posibilidades a explorar.

### 3. La transferencia de la AEAT

Como se ha dicho anteriormente, la transferencia de la Agencia en el Pacto Fiscal es una consecuencia natural del sistema de participación. Sin embargo, siempre que se ha planteado esta cuestión, la negativa de los representantes del gobierno central ha sido rotunda, basada en que la existencia de 15 agencias redundaría en un sistema totalmente ineficaz, sin recordar que hoy existen 18 agencias. No es hoy el día de enjuiciar la eficacia actual y real de la AEAT, ni de compararla con la que resultaría de la transferencia a las CCAA. Sin embargo, en mi opinión, la negativa entraña un argumento al menos erróneo: la ineficacia de las Administraciones tributarias autonómicas. Además, una concepción de la gestión tributaria, que no tiene en consideración los requerimientos fundamentales de esta gestión : información, informática y medios personales.

Respecto a la ineficacia de las administraciones autonómicas, se pueden señalar algunos aspectos:



- la recaudación real de los tributos cedidos excede a la normativa en un buen nivel, hasta el punto que en muchas ocasiones la diferencia ha sido el único punto de apoyo de los gobiernos autonómicos frente a las restricciones del sistema de financiación.

- Persona tan poco sospechosa de estar sesgada a favor de las Comunidades Autónomas como el Sr. Josep Borrell, afirmó que la gestión de las CCAA había mejorado a la del Estado con relación a los tributos cedidos.

- Seguramente D. Enrique GIMÉNEZ-REYNA (1997), tenía razón cuando afirmaba que el día en que se produzca el debate político en las Cortes acerca de los tributos cedidos, basado en el informe que rinde la Inspección General "nos pondremos colorados más de uno de los que estamos aquí. Cuando uno ve las revisiones de cada uno de los tributos cedidos, alguno se podría sonrojar. Hay unos tratamientos que provocarían que nuestros ciudadanos nos criticaran con mucho fundamento." Sin embargo, me parece que la afirmación del entonces apreciadísimo Director General de Tributos, hoy Secretario General de Hacienda, implica, de una parte, que las revisiones que se publican son las de las CCAA, y de otra, que no todo el mundo se sonrojaría. Por mi parte, creo que también, seguramente, si se publicaran los informes relativos a las Delegaciones Especiales o de la Oficina Nacional de Inspección, o los TEAR, los colores tal vez deberían aparecer en algunos funcionarios del Ministerio. Por lo que se refiere a las críticas de los ciudadanos, me temo que ya se producen sin necesidad de publicación.

Menos anecdótico resulta el análisis de los factores determinantes de una buena gestión tributaria. En mi opinión, los factores relevantes son: información, informática y medios personales. El factor información se puede considerar plenamente conseguido por la AEAT, igual que en la mayoría de países occidentales, mediante los mecanismos de retención y repercusión y el deber general de colaboración. Es lógico que continuamente se deban modificar, en especial el último, para adaptarlo a la realidad económica cambiante, pero ha alcanzado un gran nivel.

En lo que se refiere a su tratamiento informático, no cabe duda que es un requisito complementario e indispensable, por lo que es preciso que sea suficiente y compartido entre los distintos niveles de gobierno.

Es absolutamente imprescindible que la información y su tratamiento esté disponible, desde cualquier punto de las administraciones tributarias gestoras algo que no se ha conseguido totalmente en el sistema actual. Esto se observa en:

a) Los sistemas de información de la AEAT de las comunidades forales (CCFF) y de las CCAA de régimen común no son comunes. Si bien no parecen existir problemas en el intercambio de información entre CCFF y AEAT, el sistema no es el más ágil, si bien es plenamente congruente con el sistema de separación de contribuyentes establecido.

b) El acceso a la información de las CCAA a las bases de la AEAT ha mejorado recientemente, pero aún se puede calificar de parcial, y lo que es peor, con un grado de discrecionalidad de la AEAT, inexplicable probablemente porque no es explicable.

c) Naturalmente, no es preciso comentar la posibilidad de acceso de las CCAA de régimen común a la información tributaria de las CCFF.

Desde este enfoque, el incremento de la segmentación de la información tributaria como consecuencia de cambios en el sistema de financiación, no es aceptable. Es más, si los problemas para gravar adecuadamente las rentas de capital se hallan hoy en la U.E. en el secreto bancario o en la pura negativa de Luxemburgo a facilitar información, no parece que esa deba ser la dirección que adopten las Administraciones tributarias españolas si se quiere dar cumplimiento al principio constitucional de generalidad en la imposición.

En su lugar, la plena inserción de la información en un sistema común a todas las administraciones, quedaría facilitado por la existencia de una administración única para la gestión de la información que podría ser incardinada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esto ayudaría a superar la fase de inoperancia en que se encuentra el Consejo, que ha quedado reducido prácticamente en exclusiva a un foro de encuentro y desencuentro respecto al volumen de financiación de cada Comunidad, en el que se reflejan como un espejo las diferencias políticas y acaba por imponerse, como no podía ser de otra forma, el criterio del gobierno central.

Existe un aspecto relativo al futuro funcionamiento de las administraciones tributarias, que se debe resaltar. En los pasados años, hemos vivido una revolución en las comunicaciones que ha llevado a hablar de una nueva economía y, en general, de una forma diferente de hacer las cosas; y esta revolución no ha hecho más que empezar.

Si para la administración tributaria un eje fundamental de su actuación es el tratamiento de la información, tal vez haya llegado el momento de intentar explorar que significaría el futuro de las nuevas comunicaciones.

De momento, la AEAT ha establecido sistemas de declaración, para empresas, de algunos aspectos referentes al deber de colaboración. Por otra parte, está entrando en un sistema de declaración del impuesto sobre la renta que si bien en este año no tendrá un éxito pleno, en muy poco tiempo producirá, en una primera fase, la eliminación de millones de declaraciones del IRPF y, en aproximadamente 5 años, la práctica eliminación de la necesidad de la autoliquidación de éste impuesto. Se está llegando de esta forma, en el IRPF, a algo más o menos semejante al sistema de declaración previsto en la LGT hoy de naturaleza residual a lo que no será ajena la simplificación a que ha dado lugar la última reforma del impuesto, otorgando un mayor grado de protagonismo a las administraciones tributarias. Por su parte, la Generalitat de Catalunya, ha puesto recientemente en funcionamiento un sistema, en Transmisiones Patrimoniales Onerosas, en la transmisión de vehículos usados, que se espera permitirá en el plazo de un año liquidar el impuesto desde cualquier lugar del territorio del Estado que tenga "terminales inteligentes" de entidades financieras o desde el propio domicilio. Hoy actúa en las de "La Caixa", pero es cuestión de tiempo que se extienda a la totalidad de las entidades.

Está bastante claro que la revolución de las comunicaciones afectará a la gestión de los tributos y la tecnificará en alto grado. Si una administración tributaria "pierde el tren" o no está todo lo atenta que sea necesario, podrá tener dificultades importantes respecto a la suficiencia financiera. Incluso es probable que, a largo plazo, hagan más por la corresponsabilidad los cambios inducidos por la sociedad de la información que la voluntad de los gobiernos.

Por tanto, en mi opinión, ha llegado el momento de que cada palo aguante su vela responsabilizando a las CCAA de su financiación, sin que recaiga en una autoridad más o menos lejana y evanescente la responsabilidad ante los electores.

El sistema de gestión tributaria, en un futuro que ya está aquí, puede ser mucho más justo y acorde a la voluntad política del electorado, condicionado únicamente a la propia voluntad y a la de nuestros socios de la U.E., que se puede recordar, es el entorno en el que realmente nos hallamos.

Existe otro aspecto que es preciso comentar. En el día de hoy, como creo será puesto de manifiesto próximamente por la Inspección de los Servicios del Ministerio de Hacienda, el grado de cooperación entre CCAA no ha alcanzado el nivel deseable. La obligación de transferir información y caudales, recibidos por una comunidad, que corresponden a otra, se cumple parcialmente toda vez que no existe

un incentivo al cumplimiento total. Un sistema de información globalizado dejaría pocos resquicios a la obligación anterior de transferir información y caudales, lo que, sin duda, redundaría en una efectiva mejora del sistema tributario.

Desde el enfoque de globalización de la información, los objetivos políticos de la administración tributaria anteriormente comentados, adquieren, si cabe, una mayor relevancia. Los procedimientos de comprobación del IRPF se automatizarán aún más, el control, por ejemplo, del IVA, se hará mayor, y puede ser que los impuestos especiales no tengan el grado de evasión "intracomunitaria" que hoy revisten. Como consecuencia, lo que hasta ahora se han llamado aspectos políticos de la gestión, las alternativas que se ofrecen a la administración tributaria, alcanzarán mayor relevancia. La comprobación preferente del IRPF de los profesionales o del I.S., por ejemplo, será la alternativa en la que habrá que optar, y esa opción no creo que deba efectuarla el socio minoritario, el Estado, sino el mayoritario, la Comunidad Autónoma, ya que al final, quien paga los impuestos son los ciudadanos.

El tercer factor es de enorme relevancia y, como se ha dicho anteriormente, es una de las decisiones políticas que toma la administración tributaria, dando origen a lo que podríamos llamar estilo de gestión. Su análisis necesita de mayor espacio del que hoy se le puede dedicar, pero si es posible sugerir algunas cuestiones:

¿El modelo de incentivos de la Inspección de la AEAT debería extenderse a los órganos de gestión o a los TEA? ¿O bien debería reducirse? ¿Dan mejor resultado los sistemas de gestión basados en sanciones altas? ¿Se debe, para mejorar los resultados, incidir en los contribuyentes de mayor cuota absoluta o relativa no ingresada? ¿Se deben potenciar y extender los sistemas de acuerdo previo? ¿Los actos de gestión tributaria deben seguir siendo un resultado de decisiones individuales o deberían ser adoptados por órganos colegiados?

Las respuestas a estas cuestiones, entre otras, determinarían el "estilo gestor" y los resultados de cada administración gestora. Durante muchos años, al menos hasta 1995, la respuesta dada por la AEAT ha sido que las sanciones altas mejoran la recaudación y que se debe incidir en la mayor cuota absoluta sin potenciar los acuerdos previos. Sin embargo, no cabe duda de que existen otras opciones en nuestro entorno, tanto dentro como fuera del territorio del Estado.

Existe otro aspecto menos político pero no menos importante. La transferencia a las CCAA permitiría establecer niveles de salarios no uniformes y más próximos a la realidad de cada comunidad. Por ejem-



plo, de acuerdo con las series que publica FUNCAS (Fundación Cajas de Ahorro) los índices regionales de precios en 1998 (en paridad del poder de compra), oscilan entre 107,3 en Baleares y Catalunya y 91,8 en Extremadura. Por lo que se refiere a la vivienda, la varianza en precios es mucho más elevada ya que va desde 152,4 en Madrid a 56,6 en Extremadura. Además y como señalan López y Padró (2000, Pág. 6), trabajo del que se han obtenido estos datos, "la varianza de precios relativos crece en el tiempo, sin excepciones".

Tal vez de esta forma se podría evitar la gran rotación de personal que tienen algunas comunidades.

## V. UNA PRIMERA VALORACIÓN DEL PACTO FISCAL

Hasta este momento, se han intentado describir las características más importantes del Pacto Fiscal, con especial detenimiento en los aspectos de gestión tributaria.

Un breve resumen probablemente ayudará a una mejor comprensión del modelo.

1. Toda la financiación se establece de acuerdo con el principio de derivación territorial, igual que el modelo foral.

2. La participación en los tributos compartidos es mayoritaria por parte de las CCAA.

3. Existe potestad tributaria en grado muy amplio en la imposición directa y nulo respecto a la indirecta.

4. El ejercicio de esta capacidad redundará en modificaciones de los ingresos, tanto para el Estado como para la Comunidad Autónoma.

5. Como consecuencia inmediata del punto 2 anterior, la gestión de los tributos pasa a depender de la Comunidad Autónoma.

Las consecuencias de la adopción del modelo serían:

a) A reserva de una comprobación numérica, el modelo es generalizable a la mayoría de las CCAA con competencias sobre los servicios sanitarios y sociales de la Seguridad Social. Muy en especial las CCAA que hoy reciben transferencias importantes mediante la participación en los ingresos del Estado podrían aceptar el sistema descrito.

b) La suficiencia recaudatoria depende de la propia Comunidad Autónoma, que tiene todo el instrumental necesario para alcanzarlo.

c) El grado de solidaridad se hace explícito, algo muy deseado por algunas comunidades y automático, ya que los porcentajes de reparto no son alterables, al menos a corto plazo.

d) A pesar de que el sistema necesitaría ajustes periódicos, algo inevitable en cualquier sistema, el nivel de estabilidad es mucho mayor que el actual.

e) A diferencia de los sistemas forales no existe distribución de los contribuyentes de acuerdo a cifra relativa de negocios, una distribución que es siempre imperfecta y manipulable. Las fuentes tributarias se gravan mediante impuestos compartidos.

f) También a diferencia de los sistemas forales no existe valoración de la carga asumida por el estado o cupo. La "aportación" se indicia al crecimiento de la recaudación generada por las medidas legislativas del Estado y de la Comunidad. La cuantificación de la solidaridad depende de los porcentajes iniciales de participación y en menor medida del uso que se efectúe de la potestad tributaria. Esto también es aplicable a las comunidades receptoras de fondos de solidaridad que serán responsables del uso que efectúen de su potestad tributaria.

g) La responsabilidad de las CCAA en materia normativa y recaudatoria es total. Los límites se hallan en la interrelación entre tributos que posibilitan a la administración gestora el desplazamiento de un tributo a otro. Por tanto, no es conveniente la atribución total de rendimientos de un impuesto a una administración, sino una participación en todos ellos. Esto es especialmente importante en relación con los tributos cedidos y podría significar la participación del Estado en todos ellos.

h) Como consecuencia de la capacidad normativa de las CCAA el sistema permite la competencia fiscal. No es una característica deseable, pero restablecería la igualdad entre CCAA ya que hoy la competencia ya existe, al menos, entre las comunidades forales y el Estado. El gobierno de La Rioja, entre otros, podría dar testimonio de esta afirmación.

En este sentido también es posible analizar en que medida puede producirse competencia fiscal normativa. La realidad de los sistemas fiscales europeos, contempla sistemas fiscales que no pueden calificarse de paraísos, pero que permiten la existencia de instituciones que dan origen a la planificación fiscal internacional, por ejemplo, Irlanda, Holanda, Portugal, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca... Estos países son todos miembros de la Unión Europea y, a pesar de

los esfuerzos por lograr un marco de fiscalidad homogéneo mínimo respecto a las rentas del capital, no ha sido posible su consecución hasta el día de hoy. Por tanto, la competencia fiscal existe entre CCAA en España, entre Estados en el seno de la U.E y entre la Unión y otros territorios. La tendencia no parece que vaya a variar y, en mi opinión, es más razonable dotar de posibilidades de competencia a las CCAA que mantenerlas inermes frente a esta realidad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

1. COSTAS TERRONES, J.C. (1994): "Consideraciones en torno a una agencia tributaria única" en *Hacienda Pública Española* nº 129. 2/1994.
2. GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, Enrique. Intervención en el Seminari sobre "Una nova etapa en la corresponsabilitat fiscal". Institut d'estudis Autònoms. Barcelona, 5 de junio de 1997.
3. LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem y PADRÓ I MIQUEL, G (2000): "L'índex de capacitats territorials de compra i l'espai social de Catalunya" en *El Cli* nº 6. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona.
4. MAS I GAVARRÓ, A. (1999): *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta*, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances. Barcelona.
5. MONASTERIO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA, J.V. y SOLÉ VILANOVA, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Consejo de Política Fiscal y Financiera. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
6. OLCINA, G. y PÉREZ, F. (1992): "Corresponsabilización fiscal de dos niveles de gobierno: relaciones principal-agente", *Hacienda Pública Española*, Monografías 1/1992.
7. ZAPLANA, E. (1999), "La economía valenciana en el umbral del año 2000", Intervención en la Bolsa de Valencia, el día 26 de abril. Mimeo.