

Financiación autonómica y administración tributaria en España: Una propuesta de modelo integrado de gestión

Jorge Onrubia

Universidad Complutense de Madrid, FEDEA & GEN

WORKSHOP FEDEA SOBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS

Las experiencias de Alemania, Canadá y España

16 de marzo de 2017

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- Parece lógico que los gobiernos que se benefician de la recaudación tributaria participen en la gestión de las figuras que la proporcionan, ...
- ... máxime cuando estos tienen un elevado grado de autonomía en la fijación de los elementos de sus estructuras, determinantes de su nivel de recaudación.
- Los argumentos de la teoría de la descentralización fiscal favorables a la proximidad de la acción de gobierno a los ciudadanos ... también contribuyentes (Oates, 1972, 2005)

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- La concepción de la política tributaria desde la aproximación amplia de la “política de sistemas fiscales” (Slemrod y Gillitzer, 2014): razonable que todos los gobiernos participen en la aplicación de los instrumentos de recaudación que les permiten financiar sus competencias de gasto.
- La capacidad de administrar los impuestos aumenta su visibilidad, contribuyendo positivamente a la corresponsabilidad fiscal y a la rendición de cuentas (Martínez-Vázquez, 2014).

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- ¿Son más eficaces las administraciones de los gobiernos centrales para aumentar el cumplimiento tributario?
- ¿Existen diferencias significativas entre las AT Central y las AATT Subcentrales en el coste de administración por euro recaudado?
- ¿Es razonable asumir mayores costes de administración por euro recaudado a cambio de potenciar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos subcentrales? ¿Hasta dónde?

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- Elegir **qué nivel de gobierno debe gestionar qué impuestos** en un país fiscalmente descentralizado es un **dilema entre tres principios** con importantes *trade-off* (Mikesell, 2007):
 - **Eficiencia** (economías de escala y de gama, coordinación, compartición de la información, incentivos al comportamiento estratégico)
 - **Autonomía** (ejercicio del poder fiscal y exigencia de responsabilidad)
 - **Equidad horizontal** (igual cumplimiento tributario a lo largo del todo el territorio nacional)

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- Pero estos argumentos deben hacerse compatibles con la aplicación (*enforcement*) eficaz y eficiente de las figuras que integran el sistema tributario, concebido como tal sistema.
- Exigencia: contar con un diseño organizativo-institucional que dé respuestas satisfactorias a los problemas de coordinación y de incentivos presentes en la gestión del sistema tributario
- Las respuestas deben prestar una atención especial a los aspectos relacionados con la información y el conocimiento, elementos fundamentales en el desarrollo de esta actividad.

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- En un escenario de descentralización fiscal con autonomía tributaria (relevante) podemos identificar cuatro elementos clave a tener en cuenta en el diseño del modelo de gestión:
 - La existencia de economías de escala
 - La coordinación vertical y horizontal entre administraciones tributarias
 - La distribución e intercambio de información
 - La competencia fiscal a través de la administración tributaria

¿Quién debe gestionar los impuestos en un país descentralizado? La teoría ...

- Los tres primeros (economías de escala, coordinación y uso de la información) tienen un origen esencialmente tecnológico y están asociados al proceso productivo de la actividad de administración tributaria.
- El cuarto (competencia fiscal) tiene su origen en el oportunismo (contractual) que llevaría a los gobiernos participantes en la relación a utilizar la gestión tributaria como un instrumento de competencia fiscal.

¿Qué nos muestra la experiencia comparada?

- La descentralización fiscal no implica que los impuestos deban ser administrados de forma descentralizada: ambas decisiones están relacionadas, pero son separables (Bird, 2015).
- Diferentes países, con mayor o menor grado de descentralización fiscal, han adoptado modelos de administración tributaria distintos: gestión centralizada (Suecia, Italia), gestión regional (Alemania), con dos niveles de administración y coordinación reducida (USA) o con acuerdos de encomienda de gestión y elevada coordinación y armonización de bases imponibles (Canadá).

¿Qué nos muestra la experiencia comparada?

- No existe evidencia empírica comparada sobre su mejor o peor comportamiento (recaudación, cumplimiento fiscal), aunque algunos estudios relacionan mayor fragmentación con menor eficiencia.
- No existe evidencia empírica que la existencia de diversas administraciones tributaria mejoren la visibilidad de los impuestos (depende también del diseño impositivo) ni faciliten la exigencia de responsabilidad de los electores.

El modelo actual en España (Ley 22 / 2009)

- Coexistencia de una administración tributaria central (AEAT) y de 15 administraciones tributarias de las CCAA de régimen común + las Haciendas Forales Vascas y Navarra.
- Tributos cedidos a las CCAA con gestión: ITP y AJD, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto de Patrimonio, Juego.
- Tributos cedidos parcialmente a las CCAA gestionados exclusivamente por la AEAT: IRPF, IVA e Impuestos Especiales (salvo IDMT y IVMDH)
- Modelos organizativos diversos : Agencias (AND, AST, BAL, CANT, CAT, GAL, MUR) y Servicios de la DG de Tributos)

El modelo actual en España (Ley 22 / 2009)

- Modelo de coordinación para la gestión de los impuestos cedidos “formalmente” bien diseñado y completo:
- Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 65 Ley 22 / 2009)
- Consejos Territoriales (uno por CA) para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 66 Ley 22 / 2009)
- Se contemplan exhaustivamente todo tipo de funciones: plan de objetivos (diseño, seguimiento y evaluación), líneas estratégicas, normalización regulatoria, control tributario, intercambios de información, aplicaciones informáticas, ...

El modelo actual en España (Ley 22 / 2009)

- Pero el **modelo de coordinación** para la gestión de los impuestos cedidos resulta **escasamente operativo**, generando *de facto* un comportamiento muy fragmentado y propiciando escaso interés por parte de las CCAA y “victimismo”.
- Diagnóstico principal: composición de los órganos de decisión, con las CCAA sin capacidad efectiva de decisión en el plan estratégico de la AEAT (recursos y su implantación territorial, diseño de las actuaciones, acceso a la información on-line, ...).
- Problema de confianza en la AEAT: corporativismo, “riesgos” de uso de la información, pérdida del poder de control,...

Propuesta de Administración Integrada

- Necesidad de reformar el marco organizativo-institucional de la administración tributaria en España, ante la **realidad de un Estado fuertemente descentralizado, con un sistema impositivo compartido** (salvo en el Impuesto de Sociedades)
- Requisito **crucial para el funcionamiento satisfactorio del modelo de financiación autonómica**, esencialmente de la autonomía y responsabilidad fiscal.
- **Necesidad de mejoras sustanciales y estables en el tiempo del cumplimiento tributario** que nos acerquen a los niveles de los principales países de la Unión Europea y de la OCDE.

Propuesta de Administración Integrada

- Búsqueda de soluciones a través del diseño institucional: se centra en la **gobernanza de la administración tributaria**.
- Adecuado para la **atribución de potestades tributarias** del Estado establecido en el art. 133.1 de la Constitución Española, que lleva a un **modelo de compartición de tributos**.
- Factible para **compatibilizar la autonomía constitucional de gestión plena de los territorios forales** (País Vasco y Navarra) con las **ganancias de eficiencia** derivadas de una gestión integrada el sistema fiscal en su conjunto.
- **Gradualidad en el grado de integración**

Propuesta de Administración Integrada

- **Mantenimiento de las competencias de gestión por figuras impositivas** (ventajas de economías de escala y especialización)
- **Redefinición de los órganos de gobierno de la AEAT**, creando un Consejo Directivo de máximo nivel en el que participen las CCAA (posiblemente por turnos rotarios) con competencias efectivas que permitan hacer realidad las funciones reconocidas (art. 65) (p.e. en Canadá, el Board of Management de la CRA, con 15 miembros, 11 representando a los gobiernos regionales).
- **Establecer protocolos normalizados de compartición de información** (bases de datos de acceso común)

Propuesta de Administración Integrada

- **Establecer un sistema transparente de evaluación de la actividad** (resultados, costes, eficiencia) tanto de la AEAT como de las administraciones tributarias **de las CCAA**, con un protocolo de **publicación de resultados y rendición de cuentas**, conforme a **estándares OCDE** en países considerados con **mejores prácticas** (UK, Canadá, Suecia, Australia, ...).
- En una segunda fase se pueden **explorar fórmulas de integración de equipos por áreas de especialización**, siempre justificando las ganancias potenciales que se obtendrían (aprovechamiento de la información, formación técnica, etc.)

Propuesta de Administración Integrada

- Para asegurar que se produce una **integración efectiva**, debería establecerse un **protocolo de seguimiento** que debería ser **competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera**.
- La articulación jurídico-administrativa de la administración tributaria integrada sería a través de la figura del Consorcio (art. 118 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público): entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creada por varias AAPP para el desarrollo de actividades de interés común, y con régimen económico-financiero propio (art. 121, 122).
- Adscripción a la Administración Central (DA 20^a Ley 30/1992).

Propuesta de Administración Integrada

Algunas advertencias:

- La propuesta no puede servir para transitar hacia modelos dirigidos a establecer competencias de gestión basadas en la territorialización de los hechos imposables. Es obvio que entraría en conflicto con los cuatro elementos determinantes apuntados: economías de escala, coordinación, uso eficiente de la información y no-competencia fiscal vía gestión.
- Un modelo como el propuesto **no puede articularse mediante acuerdos bilaterales** entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, por las mismas razones.