

La eficiencia administrativa y su trascendencia en la justicia tributaria

María Amparo Grau Ruiz

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid
Directora de la Revista Técnica Tributaria

“Los países más desarrollados y democráticos del mundo se caracterizan, entre otras cosas, por tener un sistema tributario consolidado, una Administración tributaria eficiente y, sobre todo, una ciudadanía convencida de que el cumplimiento de las obligaciones tributarias constituye la mejor arma para alcanzar los objetivos sociales y políticos que debe perseguir una sociedad avanzada”, tal como voces autorizadas de la academia han querido resaltar recientemente ¹.

Si nos detenemos en el análisis de la segunda de las características, esto es, la eficiencia predicada de la Administración, lo que se entienda por esta cualidad, en principio tan positiva, es crucial para la correcta aplicación del Derecho tributario en España. En este sentido, baste referir que el Diccionario de la Real Academia Española define la eficiencia como la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. En nuestro ordenamiento jurídico está claro el punto de partida que supone la disponibilidad de la Administración pública y su orientación al interés general, conforme a los mandatos constitucionales. Obviamente, la cuestión fundamental estriba en aclarar oportunamente a todos los agentes implicados cuál es el efecto que se pretende conseguir. Para ello, además habrán de tomarse en consideración los medios con que se puede contar. En este punto, la colaboración recabada de “administradores vicarios” no puede pasarse por alto.

Es perfectamente comprensible que las Administraciones tributarias, pese a sus relativamente limitados recursos humanos en la mayoría de los países de nuestro entorno, realicen notables esfuerzos para atajar el fraude fiscal y lograr el justo reparto en la contribución al sostenimiento de las cargas públicas, contando con la colaboración social. Precisamente en el momento actual, a la hora de gestionar todos los medios materiales y recursos humanos disponibles, no cabe ignorar la radical transformación que estamos viviendo y el impacto que la generalización del uso de las tecnologías digitales tendrá en todos los sectores de la economía y la sociedad, incluido el ámbito tributario.

1 Declaración de Granada de 18 de mayo de 2018, página 3.

La estrategia digitalización de la Unión Europea² prevé, a través del primer programa digital paneuropeo, importantes inversiones en la administración electrónica y en los ciudadanos, de forma que puedan adquirir cibercompetencias y utilizarlas. Sin duda, la automatización de los procesos financieros con herramientas avanzadas (por ejemplo, *robotic process automation*, RPA), en su caso combinada con la estandarización, abre nuevas posibilidades, como se ha puesto de relieve con la experiencia de la Administración tributaria del Reino Unido³. Sin embargo, no puede obviarse que también entraña nuevos riesgos, como el del tratamiento de datos con relevancia tributaria, merecedores de la debida protección.

Ahora bien, ¿cómo controlar si las ansiadas mejoras en la eficiencia administrativa han sido realmente experimentadas? No puede fiarse todo a la superación de la brecha digital; aunque esta sea condición necesaria, no es suficiente. Distintos organismos internacionales, en su afán de apoyar la mejora integral del actuar administrativo están ofreciendo nuevas fórmulas, que se complementan entre sí.

Éste es el caso de TADAT, por su nombre en inglés: *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*⁴. Esta “herramienta para una evaluación de diagnóstico de la administración tributaria” trata de ofrecer una evaluación objetiva de la salud de los componentes clave del sistema de administración tributaria, el grado de reforma que es necesario y las prioridades relacionadas que requieren atención. Pone énfasis en nueve de áreas de resultado de desempeño: la integridad de la base de contribuyentes registrados, la gestión eficaz de riesgos, el apoyo al cumplimiento voluntario, la presentación oportuna de las declaraciones de impuestos, el pago oportuno de los impuestos, la exactitud de la información declarada, la resolución efectiva de controversias tributarias, la administración eficiente de recaudación, y la rendición de cuentas y transparencia. Por su parte, ISORA, sigla de *International Survey on Revenue Administrations*, es una encuesta armonizada para recopilar datos sobre la gestión tributaria⁵, y la OCDE la tiene en cuenta en la serie de información comparada *Tax Administration Comparative Information Series* (TAS), que examina los elementos fundamentales de las administraciones tributarias modernas, subraya las tendencias innovadoras y destaca sus buenas prácticas.

Así pues, como se observa, hoy en día, no faltan instrumentos para valorar la eficiencia de las administraciones tributarias. Indudablemente, es plausible la propensión de las mismas a participar en estos ensayos y la transparencia que procuran estas instituciones al ofrecer datos homogéneos en el plano internacional. Sin embargo, lo trascendente es que, más allá del debate interno entre las propias administraciones, se haga además un seguimiento de sus avances por los grupos de interés en beneficio de toda la sociedad.

2 En el marco del Mercado Único Digital se ha propuesto aumentar las inversiones en inteligencia artificial, supercomputación, ciberseguridad, cibercompetencias y la administración electrónica, claves para la competitividad de la UE en el futuro. Concretamente, se van a invertir 1 300 millones EUR para garantizar la transformación digital de la administración y los servicios públicos y su interoperabilidad a nivel de la UE, así como para facilitar el acceso a tecnologías y conocimientos especializados para todas las empresas, en particular las pymes. Los Centros de Innovación Digital actuarán como «ventanillas únicas» para las pequeñas y medianas empresas y las administraciones públicas. “La Comisión Europea ha propuesto hoy crear el primer programa Europa Digital e invertir 9 200 millones EUR para adaptar el próximo presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 a unos retos digitales cada vez mayores”, Comunicado de prensa, Bruselas, 6 de junio de 2018. Disponible en el enlace http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4043_es.htm [última consulta el 18 de junio de 2018].

3 Her Majesty's Revenue & Customs ha tenido una experiencia más dilatada con la automatización que otros Departamentos, experimentando primero con proyectos piloto y algunas empresas para comprobar el margen existente, hasta usarla a escala empresarial (James Merrick-Potter, Head, Robotic Automation Unit, UK Cabinet Office). *Reimagining finance for the digital age: How the application of intelligent automation is transforming the finance function*, Capgemini, 2018, p.17. Disponible en el enlace <https://www.capgemini.com/reimagining-finance-for-the-digital-age/> [última consulta el 18 de junio de 2018].

4 TADAT es un esfuerzo de colaboración de la Unión Europea, el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, Alemania, Holanda, Japón, Noruega, Reino Unido y Suiza. Las 9 áreas de resultados de desempeño, se desglosan en 28 indicadores, desagregados en 47 dimensiones de medición.

5 Lanzada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Organización Intra-Europea de Administraciones Tributarias (IOTA, Intra-European Organisation of Tax Administrations), el FMI y la OCDE. La plataforma en línea RA-FIT (Revenue Administration Fiscal Information Tool) es usada para completarla.

En esta línea interesa acoger con agrado la puesta en marcha de dos Observatorios, especialmente útiles para quienes realizan la labor de asesoría fiscal: el Observatorio global de Agencias tributarias en materia de cooperación administrativa internacional y gobernanza fiscal mundial (*The Global Observatory on Tax Agencies: towards International Administrative Cooperation and Tax Governance*) al amparo de una red interuniversitaria de excelencia constituida entre varios proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D+i en España y el Observatorio dedicado a la protección de los derechos de los contribuyentes (*Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights*) creado en el IBFD como plataforma neutral para monitorizar cómo se desarrolla la protección eficaz de los derechos fundamentales de los contribuyentes en el plano mundial.

En última instancia, el quid de la verdadera eficiencia administrativa radica en poner a la administración tributaria en la situación de ser capaz de cumplir su misión en un escenario cambiante. Habrá de procurar los recursos debidos al Erario público, siempre de la forma más justa posible, adaptada a la realidad de los tiempos.

