

en los diferentes niveles de cualificación.

En cuanto a la administración territorial de la Hacienda pública, es necesario ordenar las oficinas tributarias en los tres niveles que se han definido para la nueva estructura: Delegaciones de Hacienda especiales, Delegaciones provinciales y Administraciones tributarias. Antes de que se inicie el plazo de la declaración de la renta estarán abiertas al público 100 Administraciones tributarias. En este sentido, el esfuerzo ha sido notable, ya que en sólo doce meses van a entrar en funcionamiento 72 nuevas administraciones. A finales del presente año pensamos que esté prácticamente ultimado el programa, que consta, como se sabe, de 204 oficinas.

Está en marcha el Nuevo Procedimiento de Gestión, mediante el cual, y por medios informáti-

cos, se llevará el control de los ingresos periódicos que deban realizar los contribuyentes, requiriéndose a aquellos que no los hayan efectuado y liberando así a la inspección de estas tareas, para que pueda dedicarse a las de investigación e inspección que le son propias.

Es necesaria también una reforma, ya prácticamente consumada, de los medios de la inspección en tres niveles: Oficina Nacional, que controle las grandes empresas; Dependencias Regionales, que controlen las empresas de tamaño medio en el ámbito de las distintas Delegaciones de Hacienda Especiales, y, por último, la Inspección en las distintas Administraciones tributarias. Todo ello pasando de la concepción del inspector actuando en forma individualizada al trabajo en equipo, mediante unidades de inspección en las que el Cuerpo Superior asuma

funciones de dirección del personal menos cualificado, pero con una formación notable, que son los subinspectores.

Una reforma profunda, como la que se pretende, no se hace en uno, dos y ni siquiera a lo largo de cinco años: es una reforma lenta y que exige continuidad, pues, tal como hemos ido analizando a lo largo de este artículo, presupone la realización de cambios, no sólo en la normativa tributaria, sino también en la mentalidad fiscal de los ciudadanos y, por supuesto, en la organización de la administración tributaria.

No es posible esperar resultados espectaculares e inmediatos. No puede pensarse que la distribución por fuentes de renta del IRPF pueda cambiar en un solo año, pero lo que sí cabe esperar es que exista la voluntad política clara de terminar con el fraude.

## PROGRAMAS DE GESTION CON EFECTOS SOBRE LOS INGRESOS PUBLICOS

Javier PARAMIO FERNANDEZ

### NOTA PREVIA

Los órganos de la administración periférica de la Hacienda pública desenvuelven su actividad según procesos de gestión cuyo grado de normalización es muy dispar, al depender de que se encuentren o no definidos en una norma o en instrucciones acordadas por quien tiene competencia para ello. Frecuentemente, y porque otra cosa no sería posible ni quizá positiva, los responsables de esos órganos disponen de un grado de libertad que no es reducido para ordenar su funcionamiento y la utilización de los recursos que tienen asignados.

No obstante, la complejidad de la Hacienda pública en un país como el nuestro exige que la actividad de los órganos que la integran, su gestión en definitiva, esté orientada y dirigida a través

de programas elaborados en función de los objetivos que tienen asignados. Esta exigencia ha determinado una creciente atención del Ministerio de Economía y Hacienda dirigida al establecimiento de programas de gestión y a la dirección y control de su ejecución.

Voy a referirme a continuación a algunos programas específicos de gestión tributaria seleccionados, de un lado, por su importancia relativa en el quehacer diario de los órganos periféricos de la Hacienda pública y, de otro, por su influencia en la consecución de los objetivos recaudatorios señalados a dichos órganos.

Son estos programas:

1. De gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
2. De requerimientos por no presentación de declaraciones.

3. De gestión recaudatoria en vía ejecutiva.

4. De gestión de la Desgravación Fiscal a la Exportación.

Para finalizar, comentaré brevemente los objetivos recaudatorios alcanzados por las Delegaciones de Hacienda en el pasado ejercicio presupuestario.

### LA GESTION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

El Impuesto sobre la Renta es el de mayor incidencia de los que integran nuestro sistema tributario, medida por el número de contribuyentes sujetos.

El número de declaraciones presentadas en 1984, correspondientes al ejercicio 1983, ha sido de 6,5 millones, de las cuales:

**NUMERO DE DECLARACIONES PRESENTADAS POR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA  
DE LAS PERSONAS FISICAS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 1983 Y SU RECAUDACION**

	<i>Positivas</i>	<i>Negativas</i>	<i>A devolver</i>	<i>Total</i>	<i>Cuota diferencial neta (En millones de pesetas)</i>
Andalucía .....	353.630	39.873	503.552	897.055	12.337
Aragón .....	124.375	10.264	149.952	284.591	4.855
Asturias .....	101.328	2.713	144.286	248.327	1.307
Baleares .....	68.680	5.402	57.035	131.117	4.551
Canarias .....	83.309	10.002	122.031	215.342	4.361
Cantabria .....	38.876	1.988	63.768	104.632	1.524
Castilla-León .....	187.399	15.684	246.595	449.678	5.354
Castilla-La Mancha .....	92.582	12.419	120.229	225.230	2.633
Cataluña .....	577.127	43.468	741.544	1.362.139	15.879
Extremadura .....	48.148	7.620	59.233	115.001	1.494
Galicia .....	167.897	15.673	198.650	382.220	6.805
Madrid .....	458.988	17.856	679.275	1.156.119	19.514
Murcia .....	61.211	6.949	80.787	148.947	2.348
Navarra .....	766	34	2.391	3.191	114
País Vasco .....	159	2	462	623	7
Rioja .....	21.460	733	29.842	52.035	686
Valencia .....	300.730	23.503	383.809	708.042	12.808
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>2.686.665</b>	<b>214.183</b>	<b>3.583.441</b>	<b>6.484.289</b>	<b>96.577</b>

- el 41,3 por 100 han resultado positivas;
- el 3,3 por 100 fueron negativas, y
- el 55,4 por 100 resultaron con cantidades a devolver.

Un dato significativo, con importantes consecuencias sobre el proceso de gestión de este Impuesto, es el progresivo incremento del número de declaraciones con derecho a devolución. Sin remontarnos más que a los tres últimos años, el porcentaje de éstas sobre el total ha pasado del 51,5 al 55,4 por 100. En cifras absolutas, este incremento se traduce en unas 520.000 declaraciones, situándose en el último ejercicio en 3,6 millones el número de las que han resultado con derecho a devolución.

El proceso de gestión de estas declaraciones es complejo y dilatado, ya que se extiende desde su recepción en las Delegaciones de Hacienda hasta la práctica de la devolución a los contribuyentes, pasando por la revisión material de todas y cada una de ellas mediante la utilización de programas informáticos. No es preciso destacar que el cumplimiento de los plazos de devolución que contempla el Reglamento del Impuesto no resultaría posible sin contar con un programa muy definido, en contenido y en tiempo, al que las oficinas gestoras deben acomodarse, y cuyo control exige una atención permanente.

La cuantía de las devoluciones practicadas en 1984 ascendió a 80.000 millones de pesetas, lo que supone el 6,2 por 100 de los ingresos por este Impuesto aplicados al Presupuesto del mismo ejercicio.

En el cuadro se recoge la distribución por Comunidades Autónomas de las declaraciones presentadas en 1984 para cada una de las tres clases señaladas antes, así como la recaudación derivada de las mismas, una vez compensadas las devoluciones.

**PROGRAMA DE REQUERIMIENTOS**

Un proceso de gestión dirigido a contribuyentes presuntamente incumplidores de la obligación de declarar constituyó el objeto de un programa especial de requerimientos, que se elaboró y comenzó a ejecutar en los ejercicios de 1983 y 1984.

El programa se centró en las posibles omisiones relativas a:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Retenciones sobre rendimientos de trabajo.
- Impuesto sobre Sociedades.
- Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas.

- Impuesto sobre el Lujo.

El programa se instrumentó en dos fases, seguidas de las correspondientes actuaciones inspectoras en los casos en que se consideraron necesarias. En la primera fase se indicó a los contribuyentes la presunta omisión detectada, induciéndoles a regularizar su situación o a manifestar y justificar que no procedía regularización alguna. El control de las respuestas u omisiones sirvió de base a la segunda fase del programa, en la que se remitieron requerimientos formales con notificación de sanción.

Los objetivos inmediatos de un programa de estas características son básicamente tres:

- Asegurar las regularizaciones procedentes en la situación de los contribuyentes sobre los que el mismo incide directamente.
- Inducir al cumplimiento de sus obligaciones tributarias a determinados sectores o núcleos de contribuyentes.
- Depurar y completar los censos que se utilizaron como base de la campaña de requerimientos.

La ejecución del programa obligó, al margen del proceso normal de gestión de las respectivas Delegaciones de Hacienda, a emitir un total de 410.000 requerimientos, entre ambas fases, y a controlar el resultado de los mismos pa-

ra acometer las actuaciones posteriores en cada caso procedente.

### PROGRAMA DE RECAUDACION EJECUTIVA

La recaudación constituye la última fase del proceso de gestión tributaria. La recaudación ejecutiva de los tributos estatales se lleva a cabo en nuestro país, considerando la cuestión en términos generales, con base en una organización en la que se dan las siguientes características:

- Separación de los restantes órganos de gestión tributaria estatal.
- Dependencia compartida de órganos de la Administración Financiera y de Diputaciones Provinciales.
- Encomienda simultánea de la recaudación de tributos locales.

Al margen de la consideración que pueda merecer la actual organización de este servicio de recaudación, y cuya posible revisión quizá debería ser abordada a corto plazo, sus peculiaridades no justifican ciertamente su tratamiento como «pieza separada» del resto de la organización tributaria.

En el año 1984, y para su ejecución en el segundo semestre de ese año, se elaboró un programa de impulso y control de actuaciones recaudatorias que no contempló únicamente a los órganos de recaudación, sino también a otros que tienen cometidos relacionados con los mismos, en especial los de intervención y los de informática.

El proceso consistió en la adopción de medidas específicas para cada Delegación de Hacienda y zona recaudatoria, con el fin de agilizar el proceso de recaudación tributaria y eliminar los obstáculos existentes. Para cada zona se fijó un objetivo recaudatorio trimestral,

cuyo posible incumplimiento habría de ser objeto de análisis y corrección en el siguiente.

Los resultados del programa, el primero de estas características que ha sido elaborado y aplicado, han sido muy positivos, superándose casi en un 60 por 100 el objetivo de los 12.600 millones a recaudar en vía ejecutiva en el segundo semestre de 1984 fijados en el programa. Los 19.800 millones recaudados han supuesto un incremento del 130 por 100 respecto de la recaudación de igual período del año anterior.

### GESTION DE LA DESGRAVACION FISCAL A LA EXPORTACION

La gestión de las devoluciones por Desgravación Fiscal a la Exportación se instrumenta a través de un proceso administrativo que se inicia con las solicitudes de los exportadores, presentadas simultáneamente con la documentación en la Aduana que interviene la operación, y culmina con el pago de la compensación correspondiente.

En este proceso es especialmente importante conjugar dos exigencias que resultan, a veces, de difícil conciliación, como son: la rapidez en la devolución y la necesidad de preservar los intereses de la Hacienda evitando reintegros indebidos. Es significativo el dato de la importancia cuantitativa que estos pagos alcanzan, que en 1984 ascendieron a 320.000 millones de pesetas.

La mayor parte de los pagos por desgravación fiscal se realizan vía devoluciones, habiéndose acudido en 1984 a la compensación con las deudas tributarias de impuestos indirectos en un 18 por 100 de los casos.

El crecimiento en los últimos años de los pagos por Desgravación Fiscal a la Exportación ha sido espectacular, como se pone de manifiesto en el cuadro.

### OBJETIVOS RECAUDATORIOS DE LAS DELEGACIONES DE HACIENDA

Voy a hacer una referencia final a los resultados alcanzados por las Delegaciones de Hacienda en cuanto a la ejecución del Presupuesto de ingresos para 1984 se refiere.

En el pasado ejercicio se señalaron unos objetivos recaudatorios determinados a cada Delegación, partiendo de los datos sobre previsiones de ingresos disponibles, de las cifras consignadas en los Presupuestos Generales del Estado y de las previsiones de ingreso por conceptos a cargo de otros agentes gestores, básicamente la Dirección General del Tesoro.

Estos objetivos recaudatorios fueron desagregados, mes a mes y por cada concepto presupuestario, para cada Delegación de Hacienda.

Mediante un programa elaborado a tal fin, se siguió el grado de cumplimiento de dichos objetivos, también mensualmente y concepto a concepto, con el fin de tomar conocimiento de las desviaciones producidas, para que fuesen adoptadas las medidas correctoras necesarias.

Cifrado en 100 el objetivo presupuestario de recaudación, su distribución por Comunidades Autónomas fue para el año 1984, la que recoge el siguiente cuadro:

Andalucía .....	8,49
Aragón .....	2,67
Asturias .....	2,35
Baleares .....	1,63
Cantabria .....	1,60
Canarias .....	1,90
Castilla-León .....	4,27
Castilla-La Mancha .....	1,73
Cataluña .....	22,89
Extremadura .....	0,78
Galicia .....	3,97
Madrid .....	30,92
Murcia .....	1,32
Navarra .....	0,49
País Vasco .....	7,03
La Rioja .....	0,51
Valencia .....	7,45

### DESGRAVACION FISCAL A LA EXPORTACION (En millones de pesetas)

AÑOS	Total	Índice de variación
1978 .....	109.426	100,0
1979 .....	151.312	138,3
1980 .....	169.661	155,0
1981 .....	187.981	171,8
1982 .....	256.600	234,5
1983 .....	300.543	274,7
1984 .....	320.071	292,5

El incremento recaudatorio obtenido por las Delegaciones de Hacienda en 1984, respecto a 1983, ha sido del 22,78 por 100. Si bien el objetivo de crecimiento previsto para la totalidad de los conceptos del Presupuesto de ingresos del pasado ejercicio fue del 24,05 por 100, el análisis de los conceptos cuya gestión corresponde a los órganos periféricos permite afirmar que los resultados alcanzados por éstos se acomodaron a las exigencias impuestas por la previsión presupuestaria.