

LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

Subtema I

La relevancia de los ingresos para la gestión financiera del sector público y para la supremacía presupuestaria del poder legislativo

Documento de Debate

Elaborado por

el grupo de trabajo del Subtema I

Algemene Rekenkamer, Países Bajos (presidencia)

Rechnungshof, Austria

Valstybes Kontrole, Lituania

Tribunal de Contas, Portugal

(Marzo de 2005)

Índice

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Introducción | 3 |
| 2 | Ingresos públicos | 4 |
| | 2.1 Ingresos por impuestos | 8 |
| | ¿Las contribuciones sociales son impuestos? | 8 |
| | Reorganizaciones generalizadas | 11 |
| | ¿Influye el Parlamento en la política de inspección fiscal de la autoridad tributaria? | 12 |
| | Aumento del grado de informatización | 12 |
| | La inspección fiscal informatizada todavía no muy extendida | 13 |
| | ¿Es preciso inspeccionar anualmente a los contribuyentes? | 14 |
| | Informaciones sobre aspectos no financieros son raras | 15 |
| | Las desgravaciones fiscales como instrumento político | 15 |
| | 2.2 Otros ingresos y subvenciones | 17 |
| | El control de las tasas | 19 |
| | El Estado como empresario | 20 |
| | ¿Quién es responsable para la gestión de los ingresos y para los resultados? | 20 |
| | Las subvenciones forman una categoría particular | 21 |
| 3 | Observaciones y tendencias | 22 |
| 4 | Asuntos del Congreso | 25 |
| | Área temática 1 | 25 |
| | Área temática 2 | 25 |

1 Introducción

El objetivo del subtema I es servir de base para los subtemas II y III, presentando las dimensiones, estructuras y la gestión de los ingresos públicos en los diferentes países europeos. La presente visión de conjunto no se limita a los ingresos por impuestos, sino que el objetivo también es abarcar otros tipos de ingresos no tributarios como por ejemplo los ingresos procedentes de patrimonio, las tasas administrativas, los ingresos por ventas, las rentas de capital, las ayudas concedidas por la Unión Europea (UE) y las subvenciones. En la recopilación de los datos, las desgravaciones fiscales fueron tratadas como categoría particular (pérdida de ingresos). Además se dedicó particular atención a la identificación y descripción de los diferentes organismos que gestionan ingresos públicos.

El grupo de trabajo del subtema I, integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Austria, Lituania, Países Bajos (presidencia) y Portugal, ha elaborado el presente documento de debate, resumiendo las informaciones, los conceptos y las preguntas que resultan de los 33 informes nacionales enviados por los miembros de EUROSAI como respuesta a la ponencia base del subtema I.¹ Con el fin de ofrecer una visión más completa del tema, se incluyeron también algunas informaciones de fondo proporcionadas por el grupo de trabajo del subtema III. El documento de debate representa la base tanto para las sesiones plenarias que tendrán lugar durante el Congreso en Bonn en el 2005, como para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones a adoptar por el Congreso.

Un documento separado, la *Síntesis*, contiene además un análisis detallado de los resultados expuestos en los cuestionarios.

Para recopilar los datos, el grupo de trabajo recurrió, donde era posible, a las cifras y definiciones elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).² Todos los miembros de EUROSAI han sido invitados a confirmar y completar las tablas con los datos del FMI sobre los ingresos públicos de su país. Esta tarea fue realizada por once países. Basándose en las cifras elaboradas por el FMI (en caso de estar disponibles), el grupo de trabajo completó las tablas con los datos enviados por otros

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Estonia, Eslovenia, España, Federación Rusa, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Malta, Macedonia, Moldavia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Tribunal de Cuentas Europeo.

² Para comprender mejor el desarrollo de los ingresos públicos, se presentan los datos de los años 1992, 1997 y 2002. Si estos datos no estaban disponibles para el año 1992 y/o el año 1997 y/o el año 2002, se eligieron los datos del año más cercano al año relevante. No fue posible indicar el año actual (en los casos en los que no se eligió el año de norma) en las tablas individuales.

19 países más (se trata de aquellos que habían mandado cuestionarios rellenos e informes nacionales completos).³ Por consiguiente, los cuadros y los datos analizados en el presente documento y su anexo se basan en las informaciones enviadas por un total de treinta países.

2 Ingresos públicos

¿Cuál es la importancia de los ingresos públicos?

La importancia de los ingresos públicos es evidente: sin ingresos no es posible efectuar gastos. Existe una amplia gama de ingresos públicos. Cada país tiene tipos comparables de impuestos. No obstante, la importancia relativa de los tipos de impuestos puede variar entre los países. Además, es preciso tener presente que los ingresos públicos representan un instrumento significativo para la implantación de políticas gubernamentales. Algunos ingresos tienen su origen en las normas tributarias, mientras otros derivan de la realización de servicios o de la realización de plusvalías. También forman parte de los ingresos públicos los ingresos no tributarios como aquellos procedentes de patrimonio, las tasas administrativas, los ingresos por ventas, las rentas de capital, las ayudas concedidas por la Unión Europea (UE) y las subvenciones. Es cierto que los ingresos provenientes de la toma de préstamos pueden suponer una parte significativa del presupuesto público. No obstante, para no rebasar los límites de la discusión, no se tuvo en consideración este tipo de ingresos.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores reconocen desde hace tiempo la importancia de un sistema eficiente de recaudación de ingresos. Por este motivo, la prioridad de las EFS ha sido convertir la fiscalización de los ingresos en una actividad especial e independiente de las EFS. La *fiscalización de los ingresos públicos* fue el tema de los Congresos INTOSAI celebrados en Rio de Janeiro (Brasil) en 1959, en Madrid (España) en 1974 y en Lima (Perú) en 1977. El asunto fue también recogido a escala regional, por ejemplo por el 4º Proyecto de Investigación de ASOSAI sobre el “Control Presupuestario de los Ingresos Públicos” (1998).⁴

En el IX INCOSAI, celebrado en Lima (Perú), fue aprobada la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. Desde entonces, dicha Declaración ha

³ Los informes nacionales y los cuestionarios están disponibles en la página web del VI Congreso EUROSAI: www.eurosai-2005.de.

⁴ Consulte: www.asosai.org.

ejercido una influencia considerable en el desarrollo de los sistemas de fiscalización de numerosos países del mundo. Según el párrafo 3 del apartado 18, toda la *actividad estatal* estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control por parte de la EFS. El artículo 20 hace referencia expresa a la fiscalización de los ingresos por impuestos, aludiendo a la necesidad de controlar la regularidad, los sistemas y la eficacia de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos. Además se menciona la posibilidad de asesorar al organismo legislativo. Todos estos elementos representan instrumentos claves para que las EFS puedan fiscalizar de forma exitosa los ingresos. En resumen, queda claro que los principios fundamentales establecidos en la Declaración de Lima siguen siendo aún válidos hoy en día para la fiscalización de los ingresos.

El Preámbulo del *Código de Ética y Normas de Auditoría de INTOSAI* subraya la importancia de la Declaración de Lima. Dicho documento fue publicado en 1992 por el Comité de Normas de Auditoría, y reestructurado y aprobado en Seúl (Corea del Sur) en 2001. Para los miembros de INTOSAI, estas normas no tienen carácter vinculante, pero sí que expresan el consenso de las EFS sobre lo que se considera la “mejor práctica”. Cada EFS tiene que evaluar la medida en que estas normas sean compatibles con el cumplimiento de su mandato.

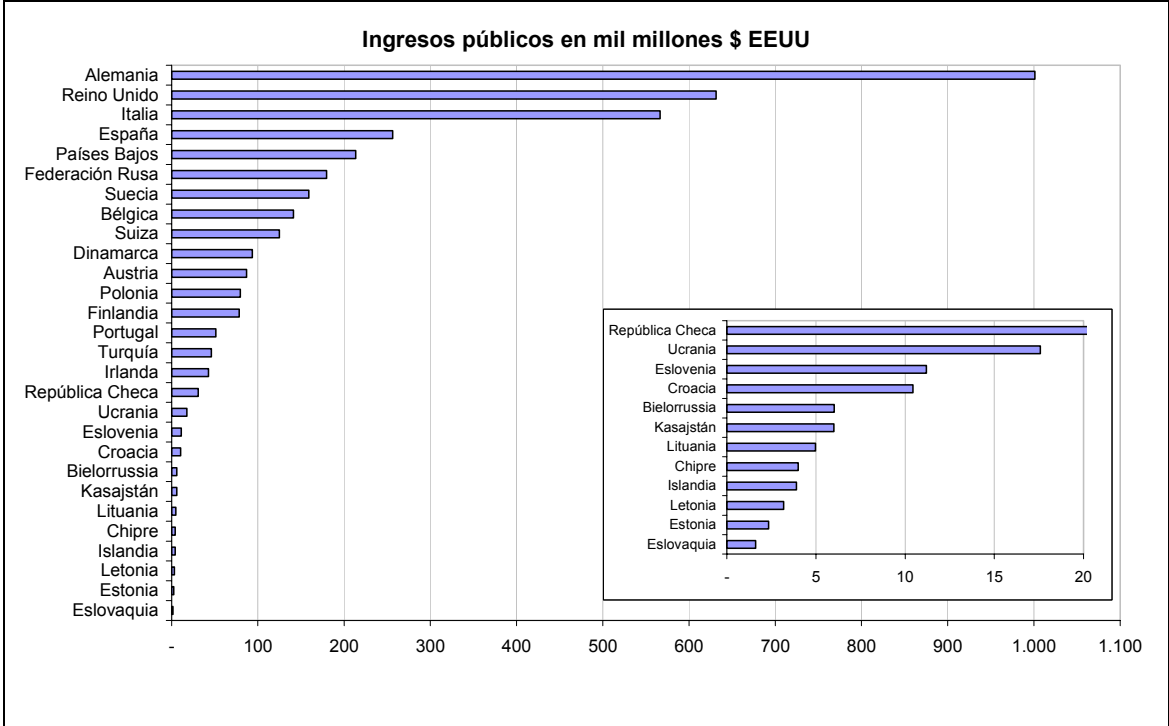
Las Normas de Auditoría de INTOSAI ofrecen un marco global para el establecimiento de procedimientos y normas a seguir en el ejercicio de una auditoría. Algunas normas hacen referencia a la fiscalización de los ingresos (por ejemplo los párrafos 2.2.7 y 3.6.4). Sin embargo, este marco global no proporciona orientación específica para la fiscalización de los ingresos, ni siquiera para los tributos. Tampoco otras normas de fiscalización facilitan tal orientación (elaboradas por ejemplo por la EUROSAI o por la International Federation of Accounts – la IFAC).

En lo que respecta a los ingresos, el Public Sector Committee (rebautizado como International Public Sector Accounting Standards Board) de la International Federation of Accountants invitó en enero de 2004 a todos los organismos interesados a que opinen sobre los ingresos procedentes de operaciones no bursátiles (incluidos impuestos y transferencias). El documento elaborado contiene sugerencias para la contabilización y cuantificación de ingresos provenientes de operaciones no bursátiles en los estados financieros de los organismos públicos.

La importancia de los ingresos públicos y el desarrollo de normas adecuadas para fiscalizarlos subrayan la trascendencia del tema del VI Congreso EUROSAI en Bonn.

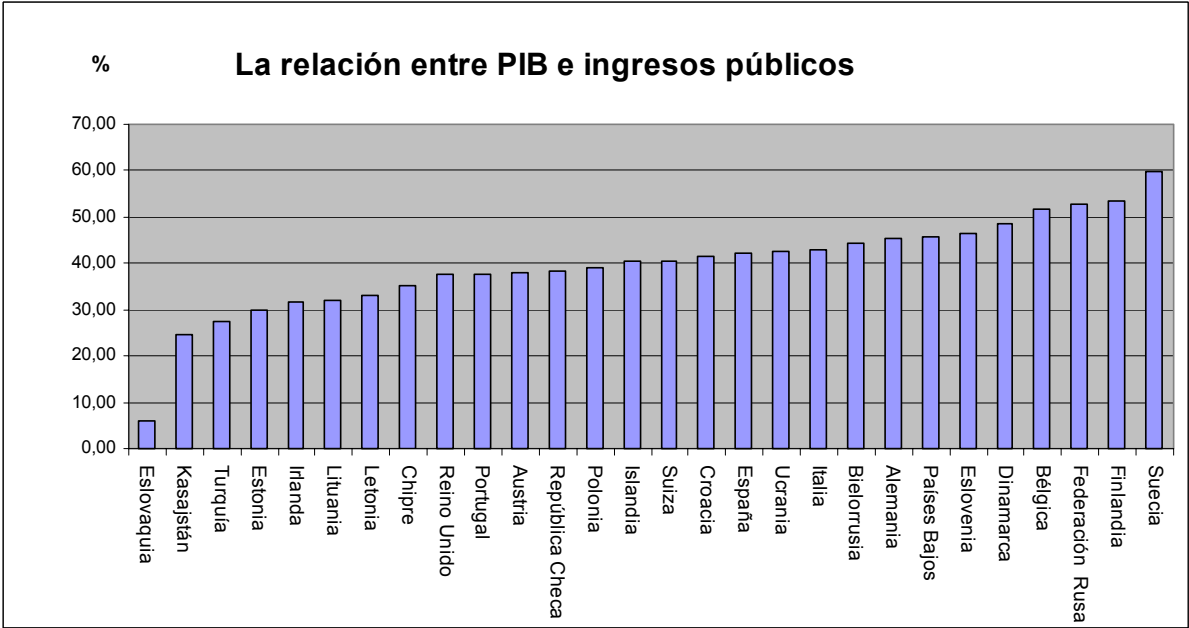
El siguiente cuadro visualiza, para el año 2002, los importes de los ingresos públicos en los países integrantes de la EUROSAI.

Cuadro 1



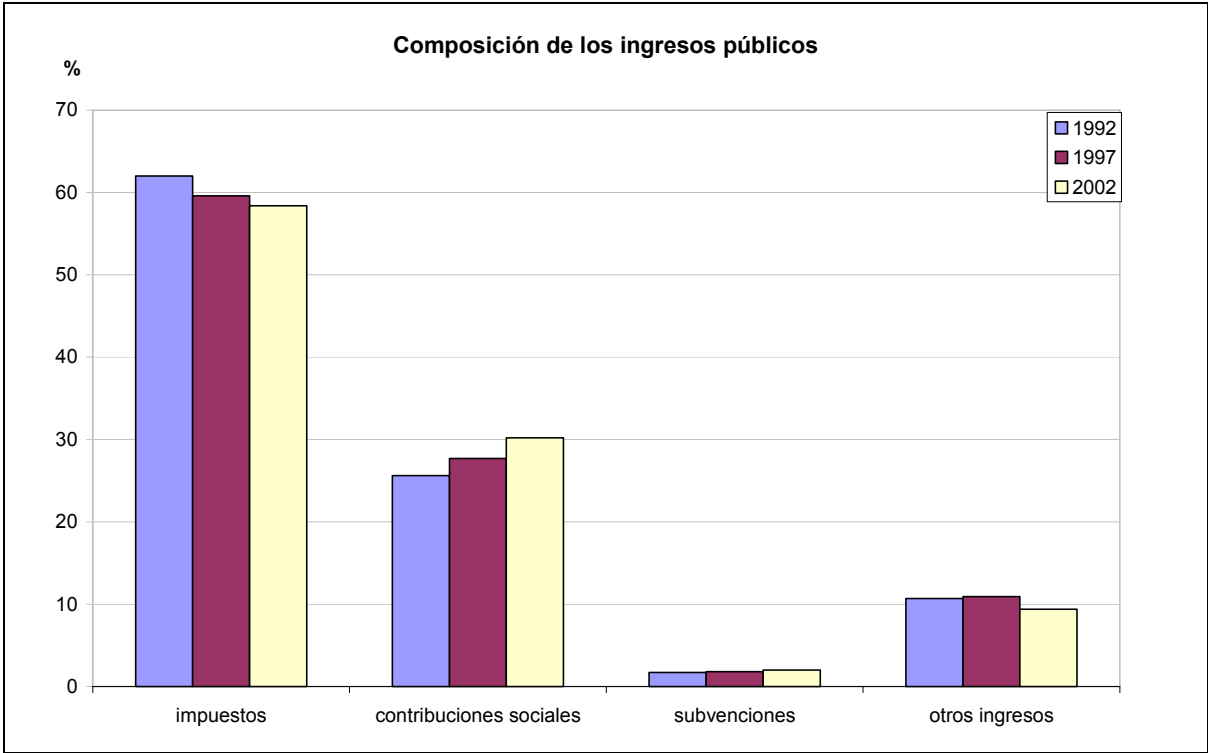
El siguiente cuadro muestra la relación entre PIB e ingresos públicos.

Cuadro 2



El siguiente cuadro expresa la composición del total de los ingresos públicos a escala del Estado central para los años 1992, 1997 y 2002.

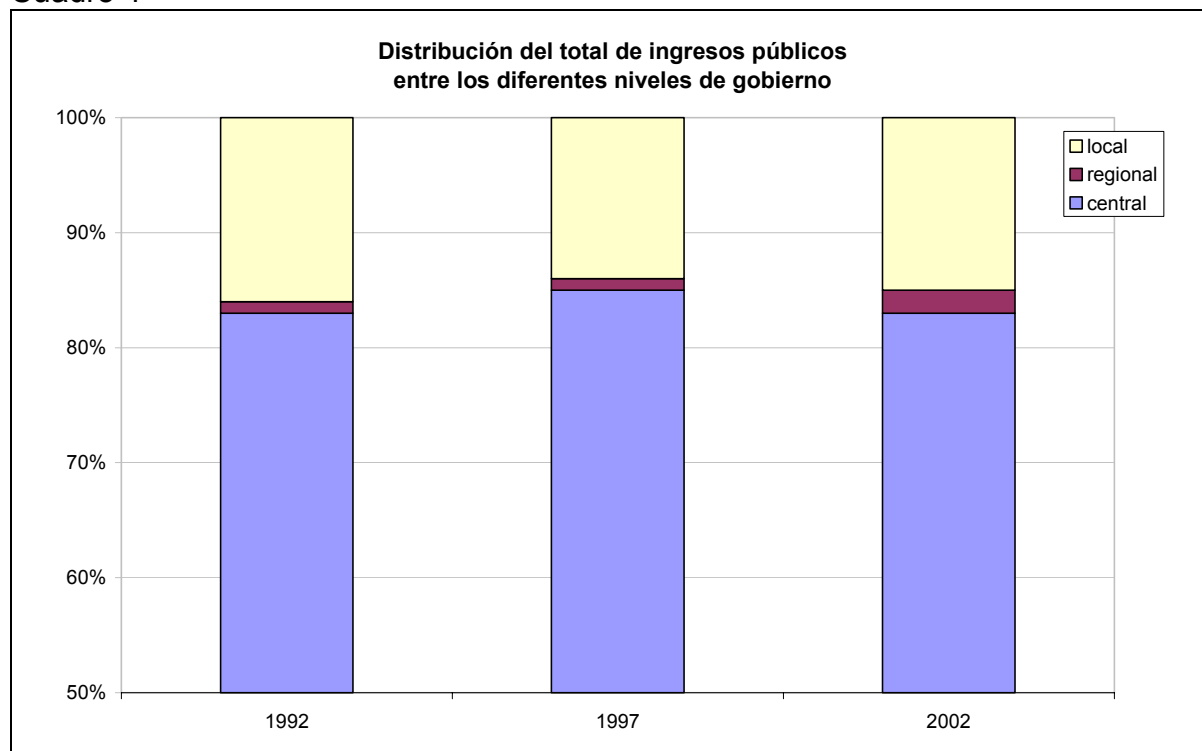
Cuadro 3



El cuadro muestra que, a lo largo del período analizado, no se produjeron cambios sustanciales en la composición de los ingresos públicos totales. Los impuestos y las contribuciones sociales son, con gran diferencia, los tipos de ingresos públicos más importantes para todos los países (véase el anexo, cuadro 2).

Cada nivel de gobierno tiene sus propios ingresos. En la mayoría de los países, las regiones y los municipios reciben determinadas cantidades de ingresos procedentes de impuestos. En el siguiente cuadro quedan eliminados estos flujos financieros. En el cuadro se presenta la distribución de los ingresos públicos entre los tres niveles de gobierno.

Cuadro 4



La distribución de competencias e ingresos entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional, local) varía significativamente entre los países. Por regla general, el Estado central recauda la mayoría o la totalidad de los ingresos. El cuadro 4 demuestra que el Estado central recauda un promedio de 85 por ciento de los ingresos públicos totales (véase el anexo, cuadro 3). Sólo una cantidad relativamente baja de ingresos es recaudada directamente por el nivel de gobierno local. Sin embargo, se puede observar la tendencia de que, dentro de los ingresos totales de la Administración local, la parte de los ingresos propios va creciendo. Sólo un número reducido de países tiene una escala regional.

2.1 Ingresos por impuestos

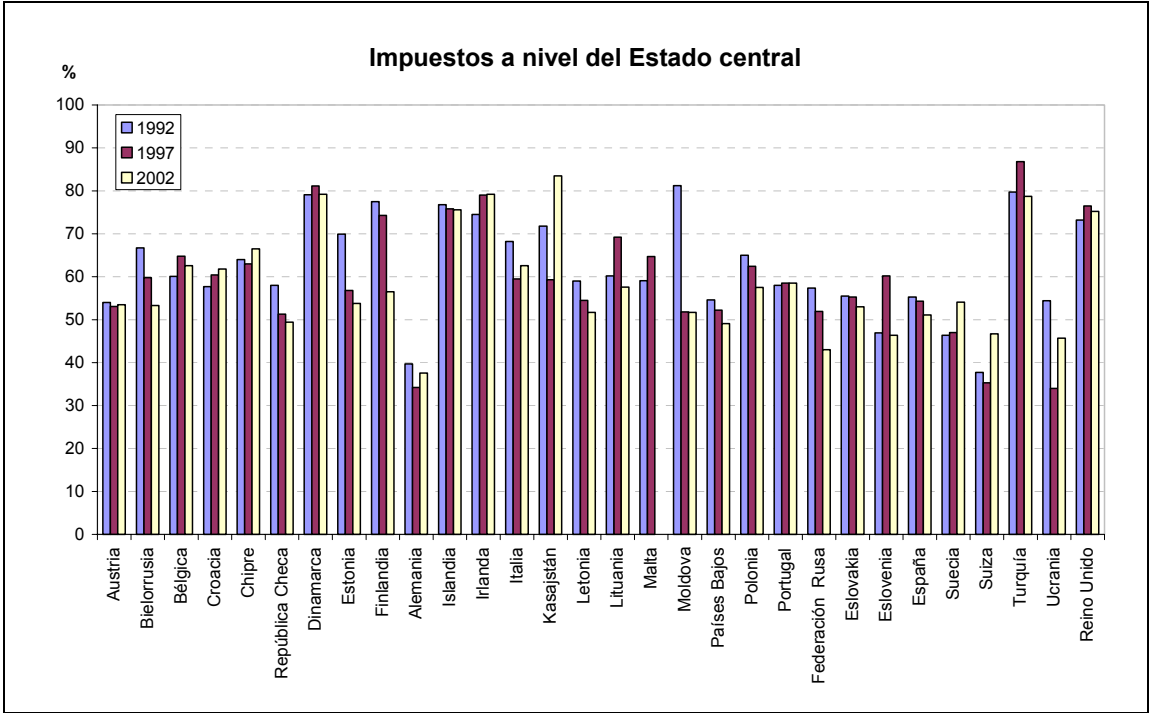
¿Las contribuciones sociales son impuestos?

Debido a su carácter coactivo, las contribuciones sociales pueden ser consideradas un tipo de impuestos. No obstante, las opiniones al respecto son variadas. En el presente documento, las contribuciones sociales son tratadas como categoría separada. Por este motivo, cuando en el texto o en las tablas se hace mención a *los impuestos*, no están incluidas las contribuciones sociales.

En casi todos los países, el importe representado por las contribuciones sociales dentro de los ingresos públicos va creciendo. En el período en cuestión, el porcentaje promedio se incrementó desde el 26 hasta el 30 por ciento. En unos pocos países, el porcentaje se eleva al 40 por ciento, mientras un número reducido de países indica un porcentaje inferior al 20 por ciento (véase el anexo, cuadro 4). Probablemente, los ingresos por impuestos y los ingresos por contribuciones sociales se desarrollen de forma tan diferente por el hecho de que, en muchos países integrantes de EUROSAI, el crecimiento económico escaso y las reducciones fiscales han provocado una disminución de los ingresos por impuestos, mientras que las contribuciones sociales han ido creciendo a raíz de las tendencias económicas y demográficas desfavorables.

En los países integrantes de EUROSAI, los ingresos por impuestos constituyen la fuente más importante para financiar los gastos presupuestarios. Los impuestos recaudados por el Estado central representan entre el 45 y 85 por ciento de los ingresos públicos totales.

Cuadro 5



Por lo que se refiere al período analizado, la media de los impuestos dentro de la totalidad de los ingresos, disminuyó levemente del 62 por ciento en 1992 al 57 por ciento en el año 2002. Más detalles se pueden encontrar en el cuadro 5 del anexo.

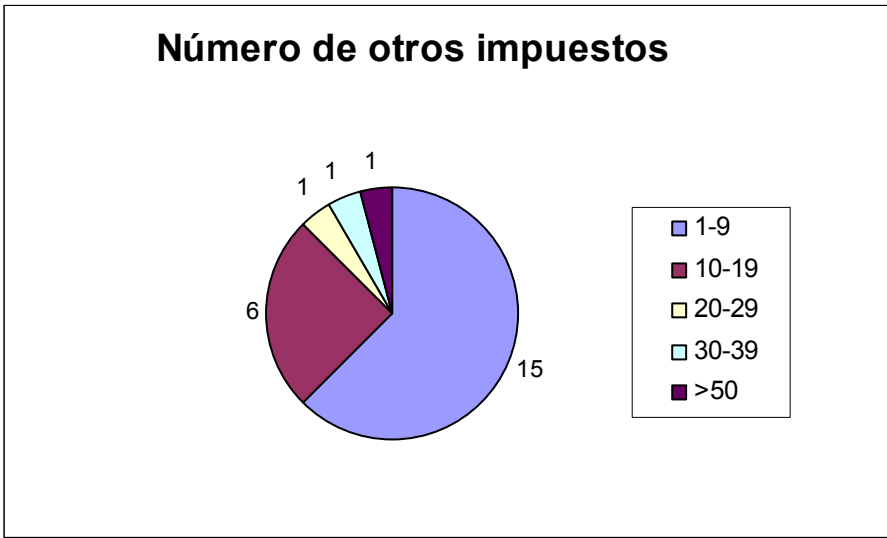
En cuanto a la relación entre ingresos procedentes de impuestos directos e ingresos por impuestos indirectos, se observan diferencias significativas entre los países. En un 30 por ciento de los países analizados (se trata, en su mayoría, de países de la Europa Occidental), los impuestos directos suponen un 50 por ciento o más de la totalidad de los ingresos.

En los países con varios niveles de gobierno, cada nivel recibe una parte de los ingresos derivados de impuestos. Una parte reducida de los países (el 30 por ciento) comunica que existen impuestos conjuntos, cuyo rendimiento se reparte entre el nivel local y central de gobierno.

Los impuestos mencionados con más frecuencia por los encuestados son el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), así como los impuestos sobre consumos específicos. Estos cuatro tipos de impuestos aportan entre el 34 y 95 por ciento de los ingresos públicos totales del Estado central.

La mayoría de los países (18) comunica que estos cuatro impuestos suponen entre el 60 y 90 por ciento de los ingresos totales. El siguiente cuadro visualiza que el número de “otros impuestos” oscila desde 1 hasta 50.

Cuadro 6



Aunque los cuatro impuestos más importantes contribuyen de forma muy distinta a la totalidad de los ingresos públicos, no se observan anomalías obvias. Las cifras registradas se reparten de manera regular. Cuando los ingresos por los cuatro mayores impuestos son relativamente bajos, se podría contar con mayores ingresos

por otros impuestos, o viceversa. Sin embargo, las cifras no corroboran esta correlación.

Reorganizaciones generalizadas

Cada país tiene su propia autoridad tributaria. Para fiscalizar, es importante conocer la estructura organizativa y funcional de la autoridad tributaria, así como sus relaciones con el Parlamento y el público.

Generalmente, en aquellos países donde la recaudación de los impuestos es efectuada tanto por el Estado central como por las Administraciones locales, existen dos autoridades tributarias separadas que informan a las entidades correspondientes. La autoridad tributaria central informa al Ministerio de Hacienda, y la autoridad tributaria local al gobierno local.

En los países analizados existen por lo menos tres dimensiones de especialización de la autoridad tributaria:

- según el ámbito territorial; la autoridad es competente para las entidades ubicadas en un determinado territorio,
- según tipos de contribuyentes; la autoridad es competente para grandes compañías, PYMES o para particulares,
- según tipos de impuestos; la autoridad es competente para un determinado tipo de impuesto.

Para la mayoría de los países, la labor realizada por la autoridad tributaria es considerada una función soberana del Estado que no puede delegarse a terceros. Sin embargo, un número reducido de países comunica que los terceros participan en el cumplimiento de algunas partes de las tareas principales encomendadas a la autoridad tributaria. En este contexto, el hecho de obligar al contribuyente a que autoliquide el impuesto no es considerado como acto de externalización.

La mayoría de los países señala que, recientemente se produjeron modificaciones significativas, o bien en la estructura organizativa de la autoridad tributaria, lo que se debe a cambios en los sistemas informáticos y/o a la influencia ejercida por la UE, y/o en la gestión tributaria. En aproximadamente la mitad de los países encuestados, se integraron la autoridad tributaria y aduanera. La mayoría de las modificaciones emprendidas tuvieron efectos positivos en la eficiencia y eficacia de la Administración tributaria.

¿Influye el Parlamento en la política de inspección fiscal de la autoridad tributaria?

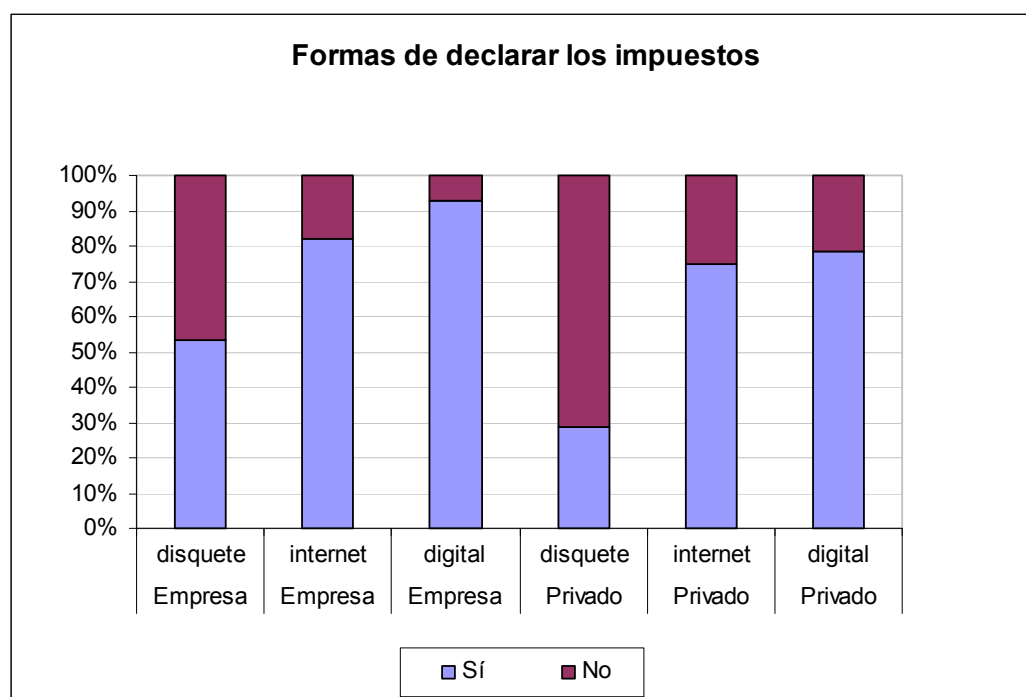
La mayor parte de los países comunica que el Parlamento participa en el proceso de implantación y modificación de impuestos, y en el establecimiento de tipos de gravamen. Según la mayoría de las EFS, el Parlamento no ejerce una influencia directa en la política de inspección fiscal de la autoridad tributaria. Algunos países responden que el Parlamento está autorizado, en caso de que surjan deficiencias (por ejemplo a través de los medios de comunicación), a exigir la responsabilidad del ministro competente. Esto representa una influencia indirecta en la política de inspección fiscal.

Aumento del grado de informatización

Por lo que se refiere a los contribuyentes privados y empresas, la declaración tributaria puede ser realizada de forma digital (a través de Internet o en disquete) en un 80 por ciento de los países. Sólo en un número reducido de países, no existe la posibilidad de que los contribuyentes privados declaren sus impuestos de forma digital.

El siguiente cuadro muestra las formas de declarar los impuestos.

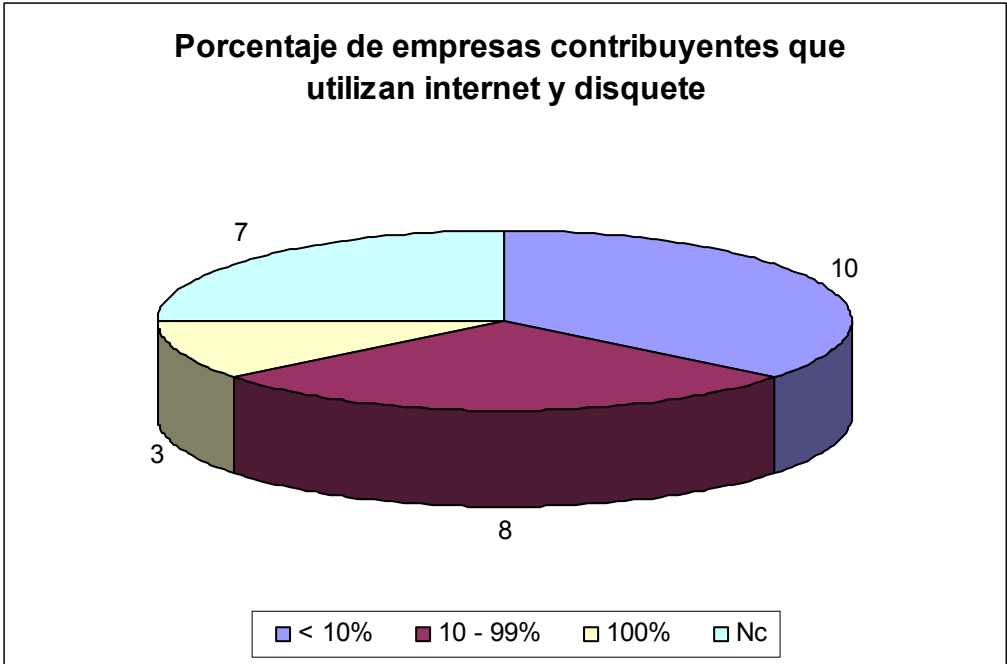
Cuadro 7



En un número relativamente elevado de países (10), el porcentaje de las empresas contribuyentes que declaran sus impuestos a través de los medios arriba mencionados es inferior al 10 por ciento. En ocho países los porcentajes se elevan a entre 10 y 100 por ciento, en tres a 100 por ciento. Por lo que se refiere a los contribuyentes particulares, los porcentajes son ligeramente superiores.

El siguiente cuadro refleja el empleo de internet y disquete.

Cuadro 8



El porcentaje de las empresas que efectúan su declaración de forma electrónica se eleva desde el 0 hasta el 100 por ciento.

En muchos países miembros de EUROSAL, se observan progresos considerables en la declaración y tramitación de los impuestos por vía electrónica. Se trata, sin duda, de una tendencia.

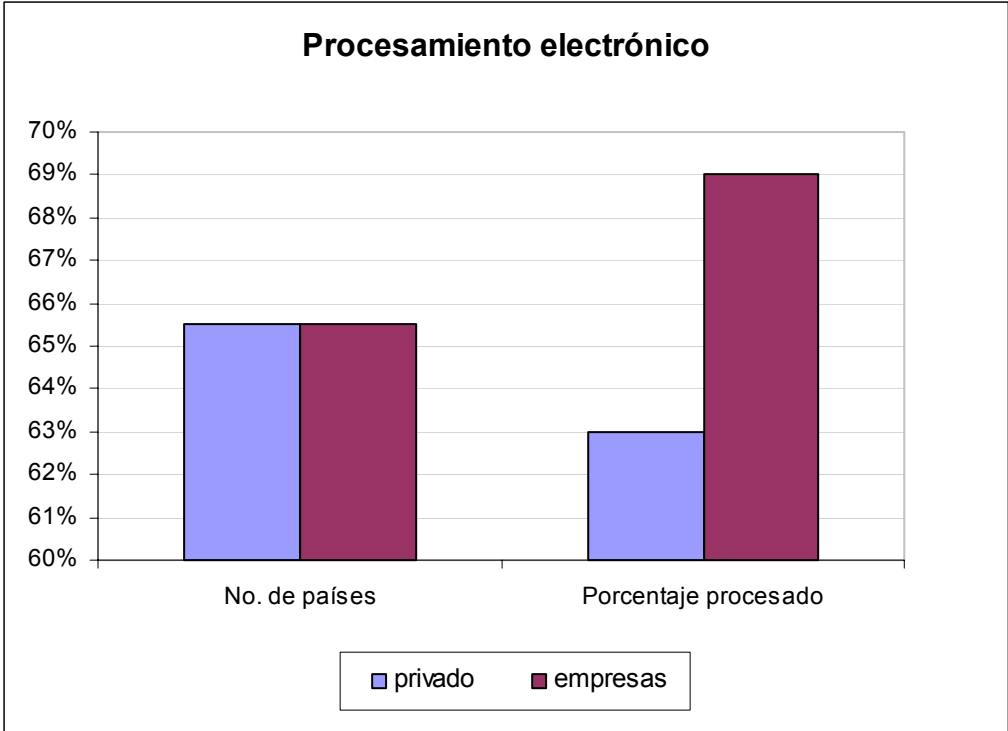
La inspección fiscal informatizada todavía no muy extendida

En la mayoría de los países, las autoridades tributarias tienen acceso electrónico a los datos necesarios para la tramitación de las declaraciones, particularmente a aquellos sobre los sueldos y salarios, los antecedentes tributarios y la propiedad de inmuebles y vehículos. La mayor parte de las autoridades tributarias no dispone de datos electrónicos sobre la propiedad de embarcaciones, hipotecas y créditos personales.

En la mayoría de los países integrantes de EUROSAT, el progreso realizado en la informatización de la liquidación y de la inspección fiscal es mínimo. Un número relativamente bajo de países ha informatizado completamente la inspección fiscal. La parte de las empresas inspeccionadas de forma electrónica es más alta que la de los contribuyentes particulares. Algunos países señalan que sólo las comprobaciones de validez se realizan por ordenador.

El siguiente cuadro visualiza el grado de informatización de la inspección fiscal.

Cuadro 9

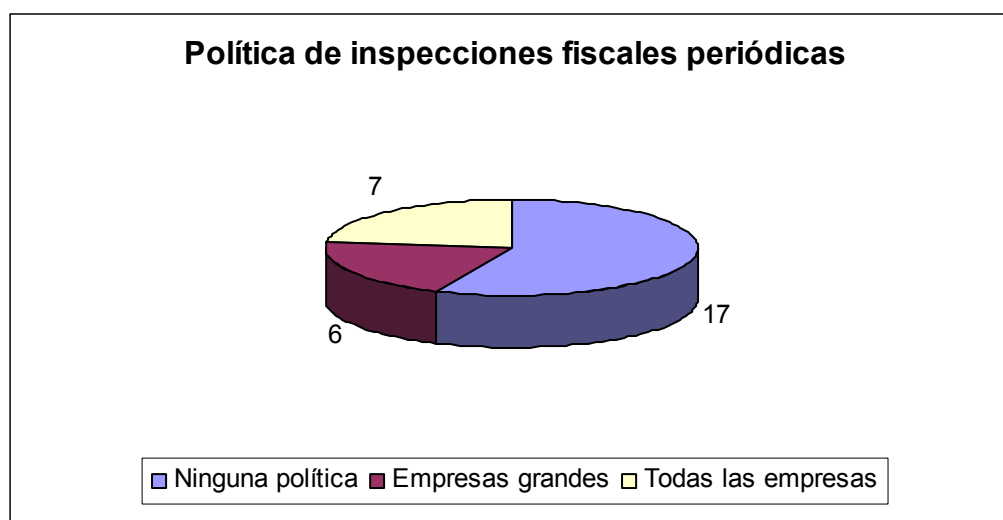


¿Es preciso inspeccionar anualmente a los contribuyentes?

Aproximadamente la mitad de los países encuestados tiene políticas para determinar la frecuencia de las inspecciones fiscales. La mayoría de los países miembros de EUROSAT se empeña en realizar regularmente inspecciones fiscales, por lo menos cuando se trata de contribuyentes de gran envergadura.

El siguiente cuadro expresa la existencia de una política de inspección fiscal.

Cuadro 10



Informaciones sobre aspectos no financieros son raras

Todos los países miembros de EUROSAI indican que aportan a los Parlamentos informaciones de carácter financiero sobre los ingresos procedentes de impuestos. Esta información puede ser presentada de forma separada o como parte del procedimiento de información en general. En la mayoría de los casos, esta información es presentada como parte del informe anual sobre el Ministerio de Hacienda. Sólo un número reducido de autoridades tributarias proporciona, en sus informes anuales, aspectos no financieros.

En once países se incluyen en los informes anuales ciertos aspectos no financieros, como por ejemplo datos relativos a la calidad de los servicios prestados, al número de procedimientos por delito fiscal y a la regularidad de la tramitación fiscal. Cinco de estos países incluyen en sus informes aspectos no financieros relativos a peticiones específicas del Parlamento. En tres países, la administración tributaria informa anualmente sobre los indicadores de eficiencia y eficacia.

En dos países, el ministro responsable para la administración tributaria presenta una declaración sobre la regularidad de la actividad tributaria (parecida a una *declaración sobre la fiabilidad*).

Las desgravaciones fiscales como instrumento político

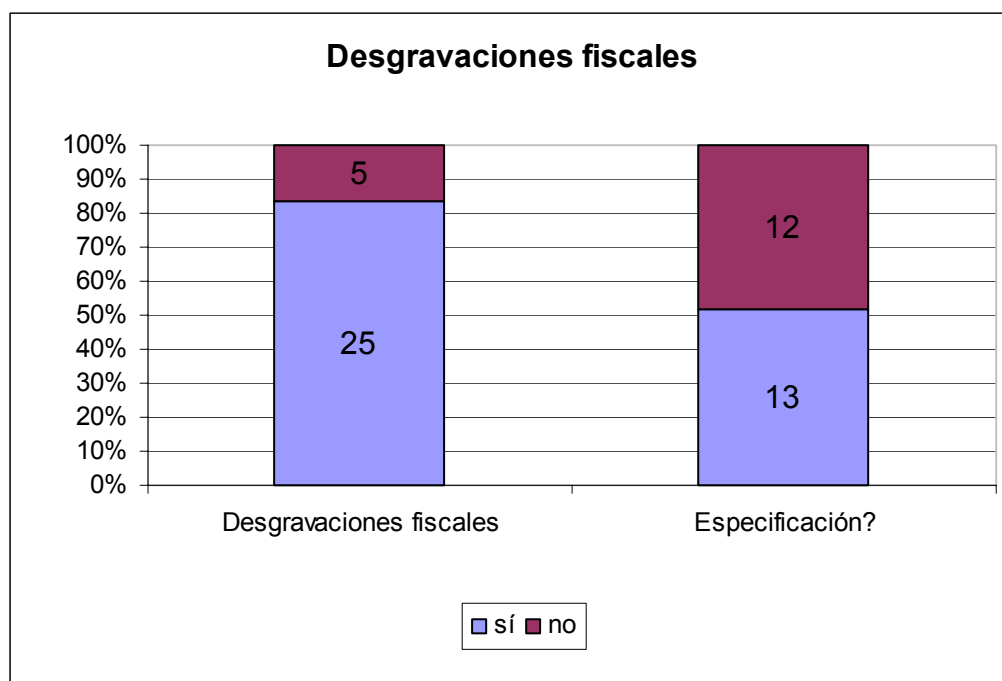
Aparte de los objetivos fiscales (como la cobertura del gasto público), la política tributaria de muchos países miembros de EUROSAI constituye también un instrumento para estimular el rendimiento y el crecimiento económico. En algunos

países, las desgravaciones fiscales en forma de subvenciones adquieren una envergadura considerable.

En casi todos los países es posible desgravar fiscalmente ciertos gastos. La mayoría de las desgravaciones suelen ser concedidas en relación con medidas medioambientales o como incentivos a la inversión empresarial. La mitad de las EFS no fue capaz de especificar el volumen financiero de las desgravaciones. Las cifras aportadas por aquellos países que podían especificar su volumen, reflejan diferencias sustanciales. Sólo en tres países no tiene lugar ningún control del régimen de desgravación fiscal. Doce países comunican que el ministro responsable no informa sobre la eficacia y eficiencia de las desgravaciones fiscales.

El siguiente cuadro refleja la posibilidad de efectuar desgravaciones fiscales y la disponibilidad de datos sobre sus repercusiones financieras.

Cuadro 11



En principio, los incentivos fiscales sólo pueden ser aprobados mediante ley. La mitad de las EFS encuestadas indica que la autoridad tributaria tiene la facultad para otorgar, «dentro del marco establecido por la normativa legal», exenciones, deducciones y reducciones fiscales.

2.2 Otros ingresos y subvenciones

No deben ser subestimados

La categoría de los *otros ingresos y subvenciones* está formada por una serie de flujos financieros de mayor y menor dimensión. Su importancia es sustancialmente diferente entre países y a lo largo de los años. En muchos países integrantes de EUROSAL, los *otros ingresos públicos* suelen ser, comparado con los ingresos procedentes de impuestos, de menor trascendencia, y abarcan tipos muy distintos de ingresos.

Los *otros ingresos públicos* sirven en gran medida para cubrir los gastos del presupuesto general. La asignación de determinados ingresos para sufragar ciertos gastos sólo puede ser autorizada en casos excepcionales o mediante aprobación por el Parlamento.

A nivel de gobierno central, existen diferencias considerables entre los países en cuanto a la parte representada por los *otros ingresos y subvenciones* dentro de los ingresos públicos totales. Para los años 1992, 1997 y 2002, el porcentaje medio de esta categoría se eleva al 12 por ciento de los ingresos públicos totales. El 58 por ciento de los países señala un porcentaje medio inferior al 12 por ciento.

A nivel de gobierno local, los porcentajes de la categoría *otros ingresos y subvenciones* se elevan a unos valores sustancialmente superiores a los del nivel de gobierno central. Este factor se explica en primer lugar por el flujo financiero proveniente del Estado central y destinado a otros niveles de gobierno. El porcentaje medio es de 43 por ciento aproximadamente. A nivel de gobierno local el porcentaje de los países en los que el porcentaje de otros ingresos y subvenciones es inferior a este promedio es igualmente 43 por ciento (véase los cuadros 6 - 7 del anexo).

Otros ingresos

Existen por un lado tasas exigidas por la utilización de licencias y otras tasas administrativas devengadas por la prestación de un servicio público. Por otro lado, existe una amplia gama de flujos financieros de distinto volumen, como por ejemplo los beneficios procedentes de la venta de inmuebles públicos o de materias primas, así como las rentas derivadas de la propiedad de patrimonio público.

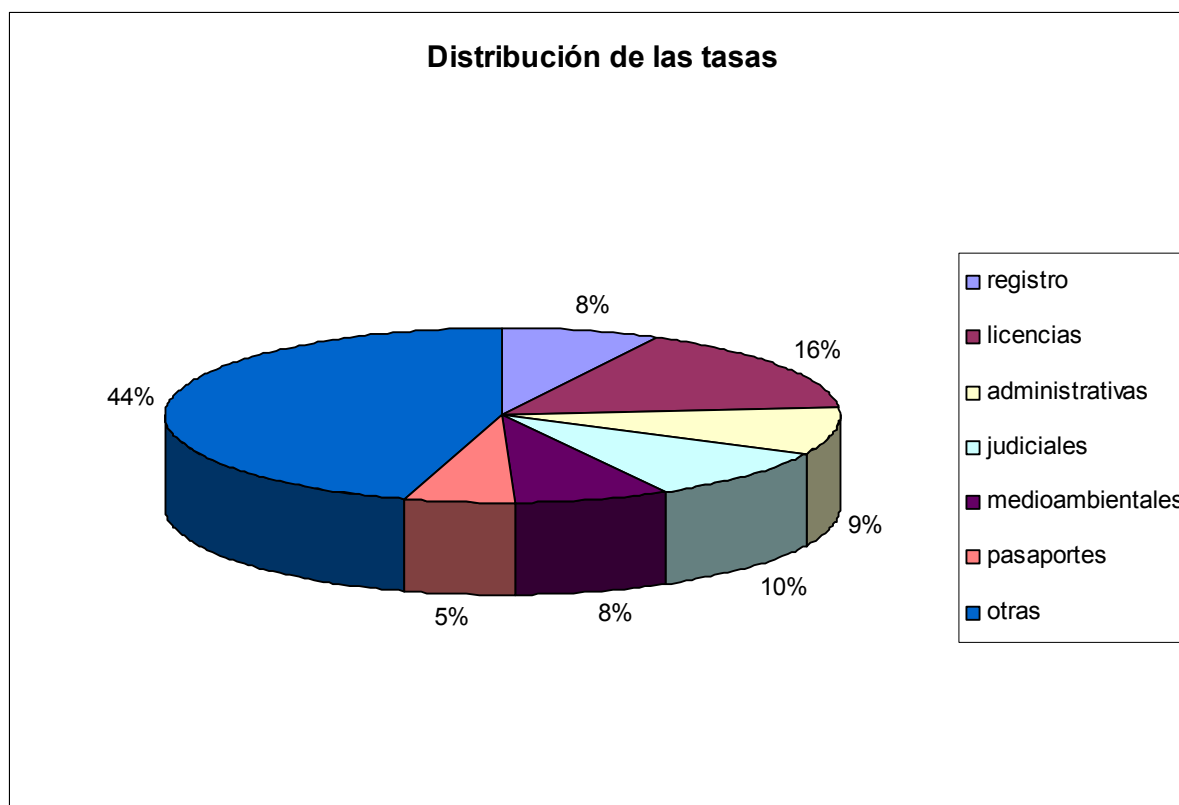
Las tasas como categoría particular

Dentro de un país, los ingresos procedentes de tasas difieren enormemente entre los diferentes niveles de gobierno (en aquellos países donde existen diferentes

niveles de gobierno) en cuanto al volumen, y a los tipos, ya que la exacción de una tasa está vinculada con la prestación de determinados servicios. Las tasas se distinguen en obligatorias y voluntarias. Mientras que las tasas obligatorias son devengadas por la prestación de un servicio público monopolizado (por ejemplo la expedición de pasaportes), las tasas voluntarias son exigidas por servicios para cuya prestación no existe un monopolio estatal.

El siguiente cuadro expresa las diferentes categorías de tasas.

Cuadro 12



¿Quién fija las tasas?

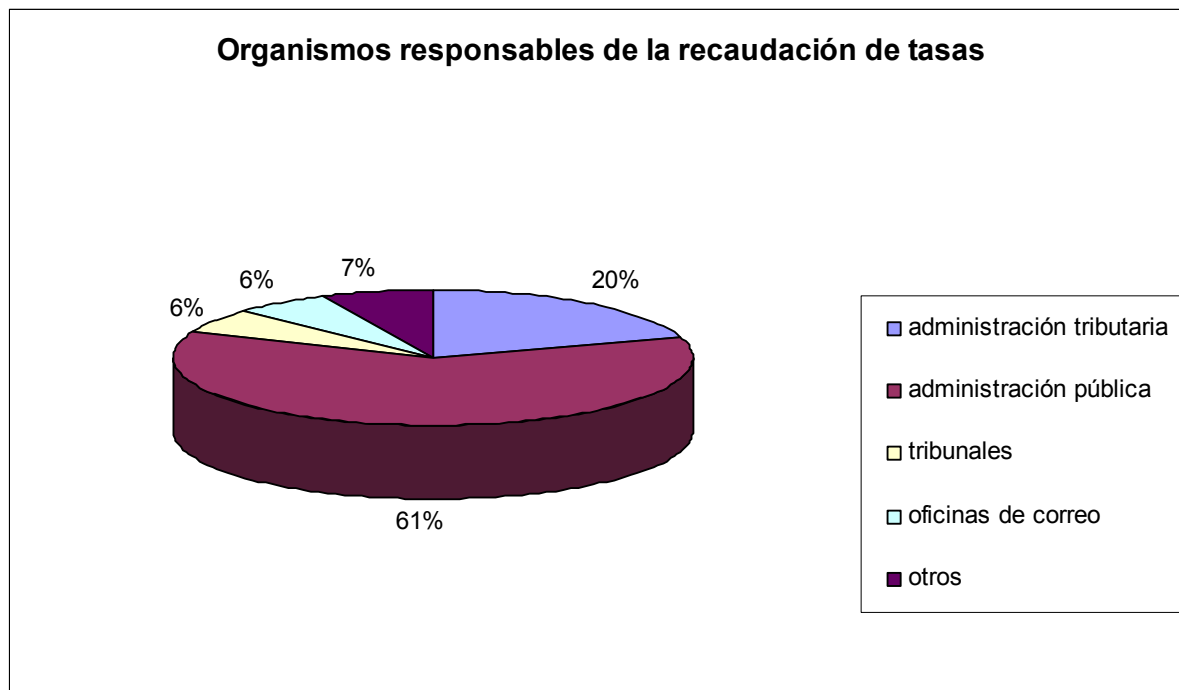
Las tasas suelen ser fijadas por ley o por reglamento administrativo. Los ministerios y el Parlamento juegan un papel importante en el proceso de fijación de las tasas. A nivel local, son las autoridades locales las que llevan a cabo esta función. Las tasas voluntarias suelen ser fijadas por las propias entidades públicas.

Recaudación de las tasas por todos los niveles de gobierno

Los ministerios y/o las entidades subordinadas correspondientes recaudan la mayor parte de las tasas. Según algunos países, la competencia de recaudación recae también en las autoridades locales y en los organismos públicos prestadores del servicio sujeto a tasas (por ejemplo escuelas y universidades).

El siguiente cuadro indica los organismos responsables para la recaudación de las tasas.

Cuadro 13



Es preciso destacar que la competencia para la recaudación de tasas debe ser asignada a las correspondientes entidades por el Poder legislativo.

El control de las tasas

En casi todos los países, las tasas están sometidas a un control interno o externo. Se mencionan como organismos responsables para el control externo de las tasas las EFS, las entidades fiscalizadoras regionales o locales y también los tribunales administrativos.

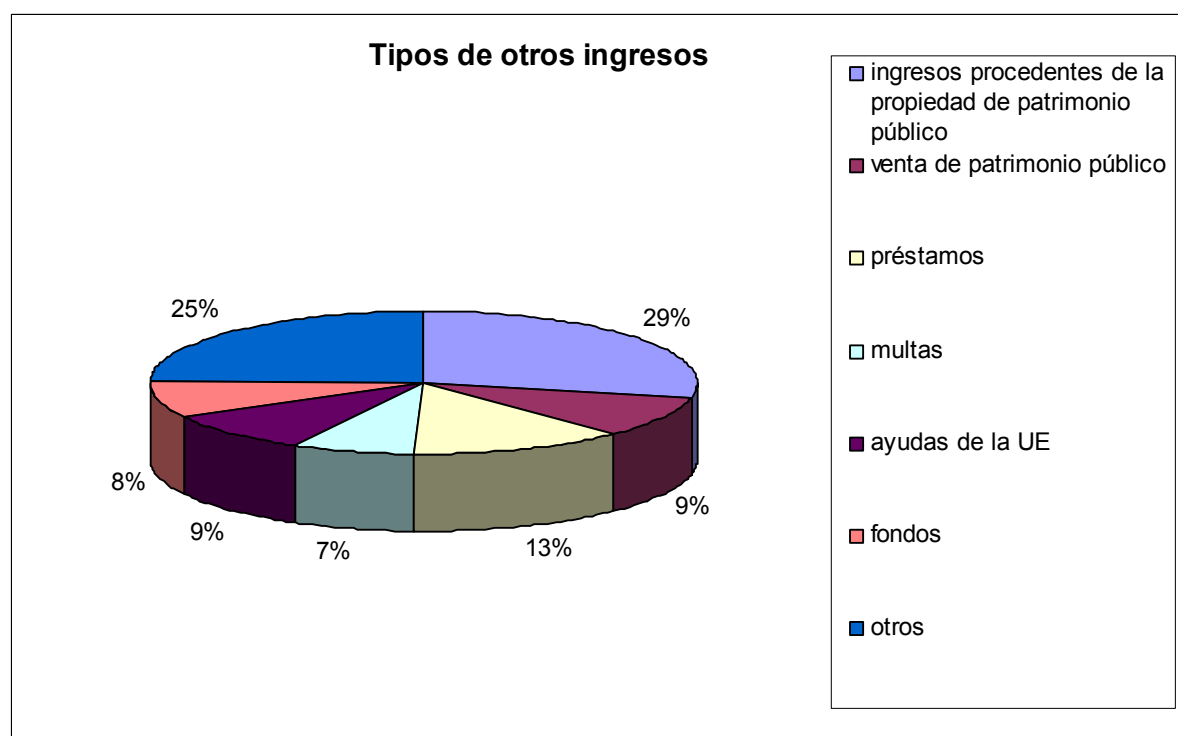
En muchos países, se considera el control de las tasas como una función regular de las EFS. En algunos casos, se distingue entre los diferentes niveles de gobierno: Las tasas recaudadas a escala local son controladas por la entidad fiscalizadora regional/local, mientras que las EFS (nacionales) controlan las tasas recaudadas a nivel de gobierno central. No obstante, es preciso constatar que en el 17 por ciento de los países, las tasas no están sometidas a ningún control.

El Estado como empresario

Como resultado de su actividad empresarial, todos los niveles de gobierno gestionan una amplia gama de flujos financieros de diferente envergadura.

El siguiente cuadro refleja los diferentes tipos de *otros ingresos*.

Cuadro 14



Los tipos de ingresos nombrados con más frecuencia son los beneficios procedentes de la venta de patrimonio público, las rentas derivadas de la propiedad de patrimonio público, los ingresos generados por privatizaciones y otros tipos de actividad empresarial. Varios países mencionan también réditos, dividendos provenientes de activos financieros (participaciones en compañías estatales) y rentas de otros activos.

¿Quién es responsable para la gestión de los ingresos y para los resultados?

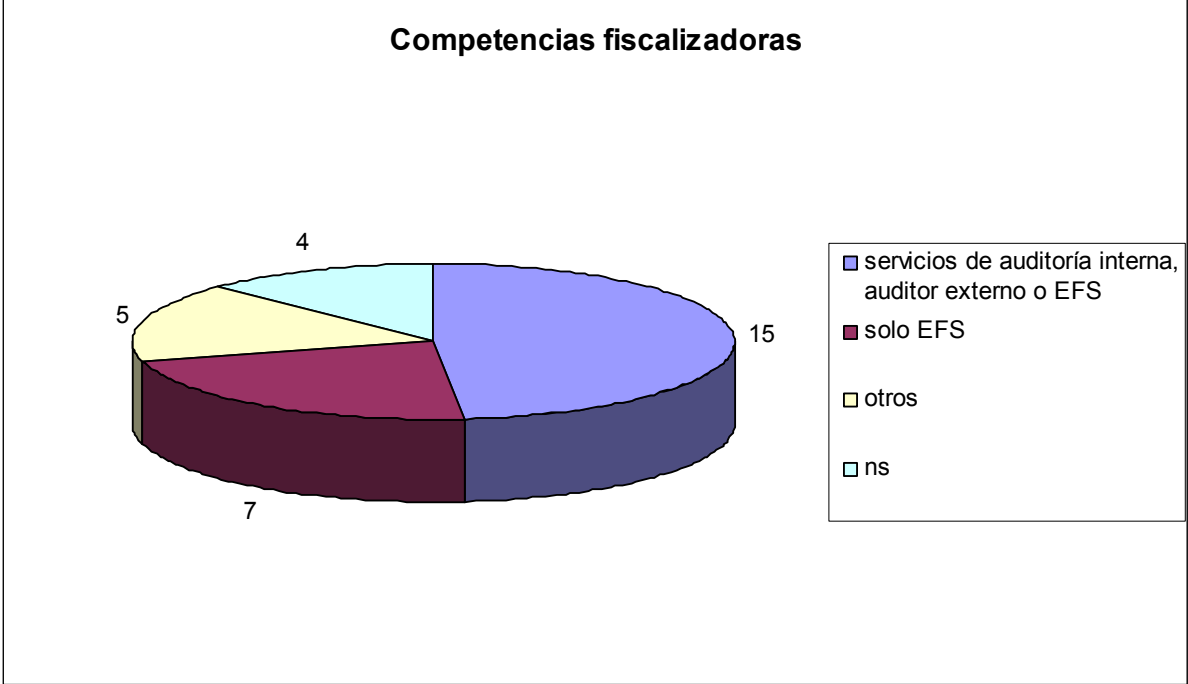
En la mayoría de los países, el Ministerio de Economía y/o de Hacienda (la autoridad tributaria) y las respectivas entidades subordinadas son los responsables de la gestión de los flujos financieros.

Frecuentemente, el importe de los pagos/ingresos a efectuar es fijado por ley y/o por reglamento. En cuanto a la venta de patrimonio público de gran envergadura, el ingreso obtenido es generalmente el resultado de un proceso de negociación. Por lo

que se refiere por ejemplo al tipo de interés, las condiciones y los porcentajes suelen ser fijados en documentos específicos. Las tendencias recientes muestran que la trascendencia de factores económicos en la gestión de los ingresos públicos sigue creciendo y que se trata cada vez menos de procesos puramente administrativos.

El siguiente cuadro visualiza las competencias fiscalizadoras.

Cuadro 15



En este ámbito, casi todas las EFS disponen de competencias fiscalizadoras y realizan controles regularmente.

Algunas EFS se refieren a las competencias fiscalizadoras de autoridades locales, y, en relación con el control externo, a las Entidades Fiscalizadoras Regionales.

Las subvenciones forman una categoría particular

Con respecto al nivel de gobierno central, no todos los países reciben subvenciones. Las subvenciones representan un promedio de 1,8 por ciento de los ingresos públicos totales. En tres cuartos de los países, los ingresos procedentes de subvenciones se sitúan a un nivel aun inferior. A nivel de gobierno local, casi todos los países disponen de ingresos provenientes de subvenciones (se trata, en su mayoría, de ingresos procedentes del nivel de gobierno central). Un promedio de 29 por ciento de los ingresos totales proviene de subvenciones (véase el cuadro 8 del anexo).

Las ayudas concedidas por la Unión Europea constituyen, para aproximadamente 30 por ciento de los países, una fuente considerable de ingresos. A nivel de gobierno local, las “subvenciones provenientes de otros niveles de gobierno” suponen una de las fuentes más importantes de ingresos. En la mitad de los países, entre el 20 y 50 por ciento de los ingresos totales proviene de subvenciones.

3 Observaciones y tendencias

El subtema I tiene como objetivo presentar los datos de los ingresos públicos y su gestión efectuada por los países integrantes de EUROSAL. Por este motivo, el grupo de trabajo del subtema I presenta sus conclusiones en forma de tendencias y cuestiones que han sido identificadas a la hora de comparar los informes nacionales y que pueden repercutir directa o indirectamente en la labor fiscalizadora y en el entorno de auditoría de las EFS. Las observaciones contienen posibles sujetos de fiscalización y cuestiones generales que deberán tenerse en cuenta cuando se trata de programar auditorías en el campo de los ingresos públicos.

Dimensiones y composición de los ingresos

1. La importancia de los ingresos públicos es reveladora: sin ingresos no es posible efectuar gastos. Existe una amplia serie de tipos de ingresos públicos. Todos los países tienden a tener tipos comparables de impuestos. No obstante, su importancia relativa puede diferir.
2. La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización ofrece un marco global para el control de los ingresos, sobre todo para aquellos derivados de los impuestos. Mientras tanto, la INTOSAI, la EUROSAL y la IFAC han elaborado normas de auditoría, pero estas no ofrecen una orientación específica para la fiscalización de los ingresos públicos.
3. A lo largo del período analizado, no se produjeron cambios profundos en la composición de los ingresos públicos totales. Los impuestos y las contribuciones sociales son, con gran diferencia, los tipos más importantes de ingresos públicos para todos los países.
4. Cada nivel de gobierno tiene sus propios ingresos. En la mayoría de los países, las regiones y los municipios reciben determinadas cantidades de ingresos

procedentes de impuestos. El Estado central es responsable para la recaudación de un promedio de 85 por ciento de los ingresos públicos totales.

5. En la mayoría de los países, el importe representado por las contribuciones sociales dentro de los ingresos públicos va creciendo, mientras que los ingresos por impuestos van disminuyendo. Por este motivo, la organización, la gestión y la transparencia de las contribuciones sociales van adquiriendo cada vez más importancia para las EFS.

6. Las desgravaciones fiscales son una modalidad de gastos públicos que suponen una pérdida o un retraso de ingresos por impuestos. A pesar de que se trate de un instrumento importante, sólo un número reducido de EFS dispone de informaciones fiables sobre el volumen financiero y/o sobre la eficacia y eficiencia de las desgravaciones fiscales.

7. Todos los países miembros de EUROSAI indican que aportan a los Parlamentos informaciones de carácter financiero sobre los ingresos procedentes de impuestos. Esta información puede ser presentada de forma separada o como parte del procedimiento de información en general (como parte de la información sobre la ejecución del presupuesto). Informar al Parlamento sobre aspectos no financieros no es muy común.

8. Por lo que se refiere a los otros ingresos y subvenciones, se observan diferencias sustanciales entre los países y a lo largo de los años. En muchos países integrantes de EUROSAI, los *otros ingresos públicos* suelen ser, en comparación con los impuestos, de menor trascendencia y abarcan tipos muy distintos de ingresos.

9. Tanto a nivel de gobierno regional como local, los “ingresos provenientes de otro nivel de gobierno” suponen una parte sustancial de los ingresos totales.

Gestión de los ingresos públicos

10. En la mayoría de los países, se observan modificaciones (significativas) o bien en la estructura organizativa de la administración tributaria, lo que se debe a cambios en los sistemas informáticos o a la influencia ejercida por la UE, y/o en la gestión tributaria.

11. En aproximadamente la mitad de los países, se han integrado la autoridad tributaria y aduanera.

12. En muchos países miembros de EUROSAI, se observan progresos considerables en la declaración y tramitación de los impuestos por vía electrónica. La declaración electrónica es, sin duda, una nueva tendencia.

Control de los ingresos públicos

13. En la mayoría de los países, el Parlamento no ejerce una influencia (directa) en la política de inspección fiscal de la autoridad tributaria.

14. A pesar de que en la mayoría de los países las autoridades tributarias tienen acceso electrónico a los datos, la inspección fiscal informatizada todavía no está muy extendida. Un número relativamente bajo de países ha informatizado completamente los procedimientos de inspección fiscal.

15. Sólo la mitad de los países emplea procedimientos normalizados para determinar la frecuencia de las inspecciones fiscales. La mayoría de los países miembros de EUROSAI se empeña en realizar regularmente inspecciones fiscales, por lo menos cuando se trata de contribuyentes de gran envergadura.

16. En casi todos los países, las tasas están sometidas a un control interno o externo. En muchos países, se considera el control de las tasas como una función regular de las EFS. No obstante, en el 17 por ciento de los países, las tasas no están sometidas a ningún control.

17. Las características de los ingresos públicos, el grado de informatización y el grado de control interno son aspectos importantes que deben tenerse en cuenta a la hora de programar auditorías.

18. La mayoría de las EFS no cuenta con las capacidades suficientes para auditar ellas mismas todos los tipos de ingresos. Se subraya a menudo la importancia de un análisis fiable de riesgo.

4 Asuntos del Congreso

Las observaciones y tendencias expuestas en el capítulo anterior plantean una serie de cuestiones que podrían ser debatidas por los delegados del VI Congreso EUROSAI en Bonn. Lo que resulta claro es que, a pesar de que la composición de los ingresos públicos ha permanecido relativamente estable a lo largo de los últimos años, el entorno dentro del cual las EFS desarrollan su labor fiscalizadora está sometido a continuos cambios y destaca por las innovaciones, modernizaciones e influencias políticas. Esta situación requiere una estrategia clara, una orientación y la colaboración entre las EFS. Por este motivo, se proponen como punto de partida para la discusión:

Área temática 1

- ¿Existen normas y bases adecuadas para fiscalizar los ingresos?
- ¿Es necesario revisar la Declaración de Lima para plasmar la evolución de las EFS en cuanto al control de los ingresos?

Área temática 2

- ¿Sería conveniente que las EFS se focalizaran más en la fiscalización de los ingresos públicos?
- ¿En qué ámbitos sería conveniente que las EFS reforzaran sus capacidades fiscalizadoras?
 - ¿En el ámbito de determinados impuestos, como por ejemplo el impuesto sobre el valor añadido?
 - ¿En el ámbito de las desgravaciones fiscales con carácter de subvención?
 - ¿En el ámbito de la autoridad tributaria?
 - ¿En otros ámbitos?