

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria española como modelo de gestión tributaria integrada (I)

Juan José Rubio Guerrero
Catedrático de Hacienda Pública. UCLM

1. Introducción

En el modelo actual de gestión de la Agencia Tributaria española, los flujos de información se articulan como eje fundamental de un sistema moderno de control y administración fiscal. Disponer y desarrollar un sistema eficiente tanto de captación de información como de utilización de la misma es imprescindible para lograr los múltiples objetivos que una Administración Tributaria solvente y eficaz exige; desde los objetivos recaudatorios, a los relativos a la asistencia y mejora de las relaciones con los contribuyentes, pasando por el control de cumplimiento de las obligaciones tributarias, el esfuerzo realizado desde su creación por nuestra Agencia Estatal de Administración Tributaria ha sido titánico y ha permitido consolidar un modelo de gestión integral e integrado de la información tributaria, reconocido a nivel internacional.

En este sentido, uno de los objetivos estratégicos del nuevo Gobierno, el adecuado desarrollo de la lucha contra el fraude fiscal y, en concreto, la planificación y el desarrollo de las tareas de control e inspección, exige que las Administraciones Tributarias dispongan de la máxima información y de la más alta calidad, que además ha de obtenerse con el mínimo retraso respecto a los hechos a que se refiere.

Sin embargo, el Estado de las Autonomías ha permitido que, en el ámbito de las actuaciones de gestión y control tributarios se produzca la concurrencia de diversas administraciones, tanto por las estructuras internas de la Administración Pública Estatal, como por las estructuras de la Administración Autónoma y Local. Un ejemplo paradigmático de los problemas de coordinación de diferentes Administraciones Tributarias en España que nos debería servir como «aviso a navegantes» lo constituye la existencia de los Regímenes Forales de Concerto y Convenio con el País Vasco y Navarra, donde los mecanismos técnicos de intercambio de información fiscal «se leen en clave política». En cualquier caso, la realidad pone de manifiesto deficiencias tanto en materia de coordinación como de colaboración, lo que determina que se produzcan pérdidas de información en la gestión de los tributos con la consecuente pérdida de eficiencia.

Los Argumentos a favor de una Agencia Tributaria única y centralizada son múltiples y variados. Sin ánimo de exhaustividad, se podría señalar que por lo que se refiere a la información y asistencia al contribuyente, las agencias autonómicas tendrían serias dificultades en alcanzar los plazos medios de devoluciones del IRPF o las de IVA exportadores, por problemas para verificar la existencia de deudas en fase de embargo del declarante a favor de otras administraciones o problemas para averiguar si las retenciones practicadas fueron ingresadas en otras administraciones.

También el servicio de comunicación de datos fiscales o la preparación de borradores de declaración, ya de por sí complejo teniendo en cuenta la cantidad de información a integrar, se vería altamente mermado puesto que, por la rapidez que requiere este instrumento de ayuda, cual-

quier agencia autonómica sería incapaz de suministrar a sus contribuyentes los datos tributarios procedentes de territorios distintos de su ámbito geográfico. Por otro lado, en la labor de información y asistencia a los contribuyentes no se garantizaría la necesaria unidad de criterio en perjuicio del contribuyente en términos de calidad y seguridad.

Pero especialmente es en el ámbito de control e inspección donde la compartimentación de la AEAT perjudicaría seriamente la detección y corrección de los incumplimientos tributarios. Cada administración arrastraría con una pérdida de información tributaria, de carácter periódico, que se generase en los territorios de las restantes administraciones, además de la evidente debilidad para disciplinar a los obligados tributarios ajenos al ámbito específico de actuación de una agencia autonómica con relación a requerimientos puntuales de información necesaria para la investigación y comprobación de sus propios contribuyentes

Otro elemento a tener en cuenta sería la complejidad jurídica, administrativa y técnica que un modelo de agencias tributarias autonómicas presentaría en la inspección tributaria de un grupo de sociedades con domicilios fiscales en varias CC.AA., o de una gran empresa que opere en el territorio de varias CC.AA. De alguna manera el papel coordinador de la Oficina Nacional de la Inspección se vería limitado por la interferencia de otras administraciones interesadas o, en su caso, actuantes.

Un elemento adicional a considerar, que afectaría incluso a títulos competenciales recogidos en el artículo 149 de la CE, como es el tratamiento similar ante todas las Administraciones Públicas, no es otro que la posibilidad de que, dependiendo del domicilio fiscal y de la autoridad competente en cada caso, los obligados tributarios se encontrasen con diferentes criterios de selección para ser inspeccionados, en la concesión de los aplazamientos de las deudas tributarias y en otras cuestiones que introducen una mayor discrecionalidad territorial en las relaciones con los contribuyentes.

Por último no debemos olvidar la probabilidad de que la multiplicación de agencias tributarias suponga un aumento en los costes de la gestión del sistema en su conjunto con la consiguiente pérdida de eficiencia del sistema, así como que las necesidades de intercambio de información y de asistencia recíproca entre países en un mundo globalizado, se verían dificultadas por la pérdida de peso y presencia internacional que sufriría una administración autonómica respecto de una nacional.

Baste esta breve introducción para darnos cuenta de la magnitud de los problemas que se derivan del trabajo de Agencias Tributarias en sistemas descentralizados y especialmente en el caso español cuando se abre la perspectiva de creación de Agencias Tributarias autonómicas con competencias en tributos o impuestos compartidos por el Estado y los Gobiernos

2. Configuración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Como cuestión previa de carácter introductorio, parece oportuno destacar los elementos básicos relacionados con la naturaleza y configuración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria:

- La AEAT es un ente de derecho público, integrado en las Administraciones Públicas Centrales y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.
- Es la organización administrativa responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos recursos de otras administraciones y entes públicos, nacionales o internacionales, cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.
- Corresponde a la AEAT desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario estatal, y el aduanero se apliquen con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios, mediante los procedimientos de gestión, inspección y recaudación, tanto formal como material, con el objetivo de minimizar los costes indirectos derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Corresponde a la AEAT, en el ámbito de sus competencias, desarrollar los mecanismos de coordinación y colaboración con las instituciones comunitarias, las administraciones tributarias de los países miembros de la Unión Europea y con las otras administraciones tributarias extranjeras, que resulten necesarios para una eficaz gestión de los sistemas tributario y aduanero en su conjunto.
- La Agencia Tributaria española desarrolla sus funciones, su régimen jurídico, organización y funcionamiento, con arreglo a los principios de eficiencia, economía de gestión, autonomía organizativa, participación de las administraciones pública interesadas en su gestión y, en la corresponsabilidad fiscal con las Comunidades Autónomas.
- La Agencia Tributaria está constituida por órganos jerárquicamente estructurados y actúa con personalidad jurídica única, bajo la superior dirección de sus órganos rectores.
- La Agencia Tributaria ajusta su funcionamiento ordinario conforme a criterios de planificación y programación de actuaciones, dirección por objetivos y control de gestión y de sus resultados, impulsando mecanismos de auditoría interna, buscando optimizar la calidad de sus servicios y promover una eficaz gestión del conocimiento obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Los órganos rectores de la AEAT son el Presidente y el Director General, existiendo, asimismo, un Consejo Superior de Dirección de la Agencia que actúa como órgano de asesoramiento del Presidente y como órgano de participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la propia Agencia.

A su vez, existen como órganos de participación de las Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la AEAT:

- * A escala central: la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria.
- * A escala territorial: los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

Este esquema de organización del trabajo así como el organigrama y el entramado de relaciones institucionales generadas permite optimizar la gestión al desempeñar sus funciones con eficiencia y capacidad de gestión contrastadas.

3. La Agencia Tributaria como solución organizativa que desempeña sus funciones con eficiencia y capacidad de gestión contrastables

La AEAT es una de las administraciones tributarias más eficiente en el desempeño de las funciones encomendadas. En las estadísticas comparativas que realiza la OCDE en relación con el funcionamiento de las administraciones tributarias de distintos estados, se pone de manifiesto que, en el año 2002, el coste de recaudar 100 euros líquidos ha sido de 0,78 euros. Si tenemos en cuenta el coste de recaudar 100 euros brutos (sin incluir devoluciones) el coste se reduce a 0,68 euros. Cabe destacar que este ratio es el quinto más bajo de los países tomados como referencia, por debajo de países como Australia, Canadá, Bélgica, Japón, etc.

Cualquier solución organizativa que residencie la competencia sobre la gestión de todo el sistema tributario en el ámbito de cada territorio podría afectar a este ratio de coste de forma negativa, por dos razones fundamentales:

- Necesidad de duplicar en cada administración tributaria medios personales y materiales que en la actualidad son comunes a todos los órganos centrales y territoriales.
- Dificultad de extender, en cada territorio, toda la red de convenios y acuerdos de colaboración social y coordinación tributaria, intercambio y cesión de información, etc., que generalmente aplica y acuerda, con carácter común, un Agencia Tributaria Estatal.

4. La Estructura organizativa de una Agencia Estatal con implantación territorial en todos los ámbitos geográficos como garantía de igualdad de trato del contribuyente

Una Agencia Tributaria Estatal con una estructura organizativa pensada, desarrollada e implantada territorialmente (p.e., en España en el ámbito autonómico, provincial y local) es una garantía de su presencia en todo el territorio del Estado para la prestación de los servicios básicos de información y asistencia al contribuyente y para el ejercicio de sus funciones de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras. En este ámbito, la unidad de decisión es una clave de seguridad para la aplicación armónica del sistema tributario en todo el Estado, en cumplimiento estricto de los principios constitucionales de generalidad y no discriminación entre ciudadanos en la aplicación de los mecanismos de financiación del gasto público.

En este sentido, la Agencia Tributaria española cuenta con 17 Delegaciones Especiales, 56 Delegaciones, 203 Administraciones, 37 Administraciones de Aduanas y, además, una pluralidad de oficinas, recintos aduaneros e instalaciones de la Agencia que permiten garantizar este objetivo.

Otras soluciones en las que la competencia sobre estructura y organización de las Agencias Tributarias se comparta o residencie en los distintos territorios de un Estado podría ocasionar disparidades operativas en el funcionamiento integrado de la Administración Tributaria en los distintos territorios del Estado y, por tanto, disparidades en la prestación de servicios al ciudadano y, especialmente, en el control de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.

5. La Agencia Estatal de Administración Tributaria como garantía de la integración de las administraciones tributarias y aduaneras

A nivel internacional resulta cada día más generalizado el sistema de administración integrada de los sistemas tributarios y aduaneros, al permitir una gestión tributaria integral de todos los contribuyentes. Este esquema organizativo permite que todas las áreas estén coordinadas y ejerzan sus funciones de acuerdo con una planificación común, formando y manteniendo también un censo y bases de datos de carácter común.

El caso español constituye un ejemplo paradigmático de esta opción que está sirviendo como referencia para otras administraciones tributarias de países latinoamericanos. Probablemente, abundando en esta idea sería interesante dar un paso más e integrar la actual Dirección General del Catastro en la AEAT con el fin de formar censos y bases de datos armonizadas que permitan optimizar la gestión de la información en las labores de control tributario y recaudación al incorporar las bases de datos de propiedad inmobiliaria al sistema general de gestión de la información tributaria que la AEAT realiza.

En cualquier caso, otra solución organizativa que residencie la aplicación de los tributos en el ámbito territorial subestatal tendría como consecuencia la separación de los ámbitos tributario y aduanero que serían competencias de administraciones tributarias distintas e implicaría también la formación de censos y bases de datos independientes que ocasionarían importantes dificultades de integración y gestión ya superadas en el caso español.

6. Una Agencia Estatal de Administración Tributaria garantiza la existencia, mantenimiento y ejecución de una única planificación en todo el territorio del Estado, compatible, por su flexibilidad, con las singularidades propias de cada territorio y las necesidades y demandas de las autoridades fiscales de cada territorio

La AEAT española funciona, en este sentido, con unos instrumentos de planificación perfectamente definidos como son:

- el Plan anual de objetivos, consensuados con las Administraciones de las CC.AA.
- el Plan General de Control Tributario,
- el Programa Especial de Calidad en la prestación de los servicios, y
- en el ámbito de la planificación estratégica de carácter plurianual, el Documento Estratégico «Agencia Tributaria 2005», aprobado en el año 2003, aunque, probablemente, sujeto a revisiones por parte de las nuevas autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda y de la AEAT como consecuencia del cambio de gobierno surgido después de las elecciones de 14 de marzo de 2004.

Este sistema de planificación de una Agencia Tributaria Estatal evita una serie de riesgos e inconvenientes en la aplicación del sistema tributario, bajo fórmulas organizativas que residencian estas competencias en ámbitos territoriales subestatales, como, por ejemplo:

- la coexistencia de distintos *esquemas* de planificación aplicables en los diferentes territorios.
- La coexistencia de *instrumentos de planificación* de contenido dispar en los distintos territorios de aplicación de los impuestos.
- Falta de concordancia en el tratamiento de los contribuyentes en razón de la planificación diferenciada que establezca cada administración territorial.
- Falta de coordinación y pérdida de eficacia en la administración tributaria, al tener distintos objetivos y referentes de actuación.
- Dificultad y complejidad en las toma de decisiones sobre la integración o consolidación de las planificaciones establecidas en cada territorio y sobre la exigibilidad vinculante a nivel político de esta planificación integrada o consolidada.
- Como consecuencia de lo anterior, la posibilidad de que determinadas administraciones tributarias subestatales no se vinculen a distintos elementos comunes de la planificación o, incluso, a toda ella.

En España, la planificación en la Agencia tiene carácter integral: comprende la fijación de objetivos, el seguimiento periódico de su cumplimiento y la valoración del trabajo de los funcionarios con arreglo a diversos parámetros, acordes con los resultados alcanzados. La realidad es que ninguna administración territorial española hasta la fecha ha establecido mecanismo de planificación similares, con excepción parcial de las administraciones forales.

7. Una Agencia Estatal de Administración Tributaria garantiza la formación y mantenimiento de un censo general y actualizado de contribuyentes, y una base de datos común que integra toda la información con trascendencia tributaria de los contribuyentes

Resulta habitual en los países con Administraciones tributarias subestatales el desarrollo en cada una de ellas de distintos sistemas informáticos o informatizados de gestión de los tributos y, consecuentemente, con formas de gestión, mantenimiento y explotación de sus bases de datos dispares, lo que dificulta la integración y explotación de la propia información de las administraciones territoriales.

Los riesgos e inconvenientes que se derivan de esta fragmentación de la información son evidentes y graves en muchos casos:

* la enorme dificultad técnica de integración de la información provocada por distintas decisiones de ámbito territorial en relación con su organización y contenido, procedimientos y sistemas informáticos de soporte de la misma, y criterios y tiempo de transmisión de los datos

* dificultan una visión integral de perfil del contribuyente en el ámbito de la gestión tributaria, abriendo las posibilidades de estrategias de planificación fiscal territorial por parte de los contribuyentes para eludir determinadas obligaciones tributarias generales.

* los elevados costes de mantenimiento e integración de las distintas bases de datos.

* la falta de un censo y una base de datos debidamente integrados y actualizados de contribuyentes incide negativamente en la prestación e implantación de nuevos servicios de calidad y alto valor añadido en beneficio de los contribuyentes y, especialmente, en el adecuado control de cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que incide especialmente en la operatividad de cualquier plan operativo y creíble de lucha contra el fraude fiscal.

En este sentido, resulta muy interesante la experiencia alemana en la que me voy a detener brevemente para entender la dimensión del problema. En la República Federal de Alemania, cada Land administra los tributos compartidos. Desde 1994 están empeñados, por necesidades evidentes que se derivan de lo anterior, en la formación de bases de datos integrales de contribuyentes para uso común (proyecto FISCUS). A este proyecto no se ha adherido el Land de Baviera.

El tema de la organización de la Administración Tributaria alemana forma parte de un informe interno elaborado en el Ministerio Federal de Finanzas en 2003 (informe confidencial) dirigido a la Cancillería dentro de un programa de reforma del modelo de federalismo fiscal alemán. En este informe se constataba que el federalismo fiscal necesitaba de una reforma debido principalmente a dos cuestiones centrales:

- i. las ineficiencias en el actual sistema de Administración Tributaria federal, que han sido destacadas tanto por el Tribunal de Cuentas alemán como por diferentes estudios internacionales. El propio Ministerio Federal de Finanzas reconoce las que se citan a continuación:
 - a) las desigualdades provocadas por la diferente frecuencia e intensidad de las inspecciones fiscales. Al ser competencia exclusiva de los Ländern, la frecuencia puede variar en función de las disponibilidades de cada Land, lo que atenta contra la igualdad proclamada en la Constitución. Asimismo, la frecuencia e intensidad de las inspecciones podrían verse influidas por la competencia soterrada entre los distintos Ländern para conseguir el asentamiento de empresas en sus respectivos territorios. Adicionalmente, el Land puede no tener interés en aquellos tributos, cuyos ingresos corresponden exclusivamente a la Federación. Es el caso del Impuesto sobre Primas de Seguro, que se gestiona por los Ländern, pero cuya recaudación corresponde íntegramente a la Federación.
 - b) Fraude tributario en el IVA, por cuanto combatir las tramas de fraude es más difícil por la existencia de Administraciones Tributarias independientes, sin posibilidad de cruces automáticos de información.
- ii. La existencia de intereses contrapuestos Federación-Ländern.
 - a) por un lado, la Federación, sea cual fuere el partido gobernante, tiene interés en que sus propuestas legislativas en materia tributaria sean aprobadas por el Parlamento sin necesidad de la concurrencia del Bundesrat⁴⁷ ya que, al ser necesaria la ratificación de la Cámara de representación territorial, y estar en manos de la oposición en los últimos años, todas las reformas son bloqueadas o «descafeinadas» por la necesidad de

llegar a compromisos en las llamadas Comisiones mediadoras stag/rat. Este es un elemento que conviene tener presente en el debate para el caso español si progresa la propuesta de reforma constitucional que pretende convertir al Senado en Cámara Territorial y asume competencias similares a las del Bundesrat alemán.

- b) por otro, el interés de los Ländern de obtener mayor competencia legislativa en materia de impuestos, que les permita una mayor autonomía⁴⁸.

El Ministerio en su informe planteaba tres posibles soluciones para resolver la ineficiencia actual:

- Separación Federación-Ländern más estricta, atribuyendo las competencias legislativas y de gestión de cada tributo a un mismo ente territorial.
- Atribución de la gestión de los tributos a la Federación.
- Intercambio de ciertos tributos entre la Federación y los Ländern con la finalidad de unir gestión y recaudación.

La primera solución conllevaría una reforma constitucional, que debería ser aprobada por dos tercios de cada una de las Cámaras.

La segunda solución, centralización de la Administración Tributaria, exige, por un lado, calcular el coste económico que supondría para la Federación asumir la gestión tributaria en manos de los Ländern, lo cual es complicado ya que los costes de gestión están en manos de los Ländern. Además, es indudable que estos perderían parte de sus competencias en materia de tanto prestigio social y de influencia política, por ello es difícil que Ländern poderosos y con influencia política relevante en la Federación como Baviera o Baden-Wurtemberg acepten la propuesta. Sin olvidar que, según numerosos expertos, esta solución exigiría la modificación de la Ley Fundamental.

La tercera solución, intercambio de impuestos, sería una solución de mínimos y consistiría en que el impuesto sobre Cervezas que ahora gestiona la Federación, perteneciendo los ingresos en su totalidad a los Ländern, y el Impuesto de Vehículos, que ahora gestionan y cuyos ingresos reciben los Ländern, se atribuyeran en el futuro tanto los ingresos como la gestión exclusivamente a la Federación y, a cambio, los Ländern recibirían en exclusiva los ingresos del Impuesto sobre Primas de Seguro, que ahora solamente gestionan.

En este momento está abierto el proceso de reforma moderada del modelo de federalismo fiscal alemán. Este es uno de los temas que se plantea en su trabajo la Comisión para la Modernización del Orden Federal, creada a finales del 2003, ante la constatación de las ineficiencias actuales en el sistema de organización fiscal Federación-Ländern.

47 La ratificación de reformas tributarias en el Bundesrat es necesaria siempre que se trate de impuestos de recaudación compartida (art. 105 de la Ley Fundamental alemana), entre los que están el IRPF, el IS y el IVA.

48 El artículo 108 de la Ley Fundamental alemana atribuye a los Ländern la gestión de los tributos excepto los derechos de aduana, IVA importación, impuestos especiales y exacciones UE. Por lo tanto, gestionan los tributos que proporcionan la mayoría de los ingresos; sin embargo, la competencia legislativa sobre éstos reside en la Federación, aunque se requiera la ratificación del Bundesrat por tratarse de tributos de recaudación compartida.

En cualquier caso, y volviendo al proyecto FISCUS conviene destacar que, a pesar de la urgente necesidad de formación de bases de datos integrales de contribuyentes para uso común, la iniciativa presenta dos graves dificultades:

- el elevado coste del proyecto, que ha sido objeto de sucesivas valoraciones y que según informaciones facilitadas por la Administración Tributaria alemana, podrían rondar los 12.000 millones de euros, y
- la situación de «impasse» actual, por cuanto la implantación del sistema estaba prevista para el año 2003, pero ha sido demorada, dentro de marco de revisión del sistema de organización fiscal del Estado, en algunos casos hasta el año 2006, y sólo referidas a proyecto piloto.

8. Una Administración Tributaria Estatal garantiza la prestación de todos sus servicios de asistencia e información al ciudadano en todo el territorio nacional con equivalentes condiciones de calidad

Una Agencia Tributaria de ámbito estatal permite el mantenimiento, ampliación y perfeccionamiento de forma constante de los servicios al ciudadano sin discriminaciones administrativas y geográficas. En el caso de la Agencia Tributaria española, servicios tan importantes y reconocidos a escala internacional como:

- Elaboración del borrador del IRPF.
- La gestión inmediata del abono anticipado para madres que trabajan fuera del hogar con hijos menores de 3 años, que ha exigido en el año 2003 más de cinco millones de pagos, para más de 600.000 beneficiarias de pagas mensuales por este concepto.
- La confección de declaraciones en sus oficinas o en colaboración con otras administraciones públicas o instituciones privadas.
- Las transmisiones telemáticas de información tributaria para eliminar la expedición de certificados de papel, evitando desplazamientos a las oficinas de la Administración de los peticionarios. En el año 2003 se han evitado más de dos millones de desplazamientos a los correspondientes contribuyentes mediante la emisión de certificados telemáticos. En este sentido, la propia AEAT española reconoce el amplio potencial de este instrumento de prestación de servicios debido a la capacidad de desarrollo que, en la actualidad, presentan los convenios suscritos en esta materia con todas las Comunidades Autónomas y con la Federación Española de Municipios y Provincias, así como también con otros organismos y administraciones públicas.
- Pago y gestión por Internet de distintos procedimientos tributarios. En este sentido, como ejemplo, baste recordar que entre el año 2000 y el 2003 las declaraciones del IRPF han pasado de 115.245 a 1.721.000, manteniéndose este crecimiento para 2004, se prestan sin diferencias en las diferentes Comunidades Autónomas a través de las distintas unidades que conforman el despliegue territorial de la AEAT española.

Un planteamiento organizativo de competencia propia en cada territorio respecto a esta materia de información y asistencia al contribuyente, pondría en riesgo y podría ocasionar serias dificultades en el desarrollo de estas actividades tan fundamentales desde el

punto de vista del servicio al ciudadano y de proyección social de la eficacia en la prestación de los servicios de una Agencia Tributaria. Varios son los motivos:

- Pluralidad de decisiones en relación con su implantación y condiciones de prestación de los servicios, lo que imposibilitaría el nivel equivalente de prestación de servicios en todo el territorio.
- Dificultad de formar y mantener censos y bases de datos integrados debidamente actualizados que comprometerían muy seriamente la calidad en la prestación de los servicios antes señalados o, incluso, la posibilidad de que fueran prestados. Se puede visualizar muy fácilmente esta dificultad al constatar que de no existir una base de datos puntualmente actualizada y mantenida a lo largo del tiempo con criterios homogéneos sería imposible la prestación de los servicios de elaboración y remisión de borradores de declaración de calidad, la consulta y remisión de datos fiscales de los contribuyentes para la elaboración, la remisión de certificados por vía telemática,...
- Por otra parte, la posible existencia de distintos programas de ayuda sobre los distintos impuestos condicionaría, sin duda, la aplicación de los mismos por los contribuyentes, la integración en las propias bases de datos, etc. Sin olvidar, que la colaboración social en la presentación de declaraciones se produce porque la Agencia suscribe acuerdos y convenios con una pluralidad de colaboradores. Este sistema se complicaría notablemente si cada administración actuaria tuviera que suscribir con esa pluralidad de colaboradores los mismos acuerdos y convenios.
- Elevado coste de prestación de servicios en territorios en los que no se den suficientes economías de escala para prestarlos, como podrían ser los casos de Centros de Atención a Telefónica⁴⁹, o el Centro de Impresión y Ensobrado de Documentos⁵⁰.

49 Este Centro en la AEAT ha atendido en el año 2003 en torno a 14 millones de llamadas.
50 Este Centro ha gestionado y enviado 50.269.000 documentos en 2003.