

TESIS DOCTORAL

**EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA. UNA ESTIMACIÓN
CON DATOS DE CONTABILIDAD NACIONAL.**



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

DOCTORANDO: D. EMILIO JOSÉ PULIDO ALBA

DIRECTOR: DR. FRANCISCO JAVIER BRAÑA PINO

DIRECTOR: Dr. D. Francisco Javier Braña Pino



A handwritten signature in black ink on a light background. The signature consists of a vertical line on the left that curves into a horizontal line extending to the right. The name "Francisco Braña" is written in a cursive style across the horizontal line.

DOCTORANDO: Emilio José Pulido Alba



A handwritten signature in black ink, written diagonally. The signature is highly stylized and appears to contain the name "Emilio Pulido Alba" in a cursive script.

EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA. UNA ESTIMACIÓN CON DATOS
DE CONTABILIDAD NACIONAL.

ÍNDICE

| | Página |
|--|--------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| | |
| CAPÍTULO PRIMERO: Fundamentos del fraude fiscal | 3 |
| 1. El fraude fiscal: enfoque teórico | 3 |
| 1.1.El modelo tradicional de Allingham y Sandmo | 5 |
| 1.2.Análisis de las críticas al modelo tradicional | 8 |
| 1.3.Otras teorías explicativas del fraude fiscal..... | 18 |
| 2. El análisis teórico frente a la evidencia empírica | 31 |
| 2.1.Economía experimental..... | 31 |
| 2.2.Encuestas a los contribuyentes | 34 |
| 2.3.Modelos econométricos..... | 36 |
| 3. Conclusiones | 39 |
| | |
| CAPÍTULO SEGUNDO: Análisis del fraude fiscal en España..... | 43 |
| 1. Introducción | 43 |
| 2. Tipología y magnitud del fraude fiscal en España | 45 |
| 2.1.Las modalidades de fraude fiscal más arraigadas en España | 45 |
| 2.2.Magnitud estimada del fraude fiscal en España | 62 |

| | |
|--|----|
| 2.3.La crisis económica y el fraude fiscal | 70 |
| 3. Análisis sociológico del fraude fiscal en España | 79 |
| 4. La administración tributaria en España y el fraude fiscal | 91 |

CAPÍTULO TERCERO: políticas públicas para la reducción del fraude fiscal

| | |
|---|-----|
| 1. Medidas adoptadas en España..... | 109 |
| 1.1.Las principales normas contra el fraude fiscal en España..... | 109 |
| 1.2.Las últimas leyes de medidas contra el fraude fiscal | 113 |
| 1.3.La amnistía fiscal | 123 |
| 2. Propuestas de mejora en la lucha contra el fraude fiscal..... | 135 |

CAPÍTULO CUARTO: Evaluación del fraude fiscal en España.....

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 153 |
| 2. Estimación del fraude fiscal en el IVA | 161 |
| 3. Estimación del fraude fiscal en el IRPF | 203 |

RESUMEN Y CONCLUSIONES.....

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El fraude fiscal es una de las conductas más nocivas para la sociedad en su conjunto. Constituye un elemento perturbador que dificulta enormemente la consecución del mandato constitucional consagrado en el artículo 31 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), según el cual todos los españoles deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, sin que en ningún caso tenga alcance confiscatorio.

Aunque el fraude fiscal es un fenómeno que se da en cualquier grupo social, económico o empresarial, lo cierto es que las mayores bolsas de fraude suelen concentrarse en colectivos que, por la opacidad de sus actividades o la diversidad de sus rentas, encuentran mayores oportunidades de fraude que otros colectivos cuyas rentas se encuentran menos diversificadas y sometidas a un mayor control.

Ante la gravedad del problema consideramos de vital importancia abordarlo de una manera crítica y constructiva. Esta voluntad, sin duda, ha sido la que ha inspirado y regido en todo momento la realización de este trabajo. Asimismo, ante la ausencia de estudios oficiales que aporten datos actuales sobre la magnitud del fraude fiscal en España consideramos importante poder ofrecer una magnitud del mismo.

Por todo ello, nuestro objetivo en este trabajo es realizar un análisis del fraude fiscal en España atendiendo a tres pilares fundamentales: analizar las causas, proponer soluciones y cuantificar el fraude.

Para alcanzar estos objetivos comenzamos haciendo una revisión de la literatura existente. Partimos del análisis tradicional de Allingham y Sandmo y examinamos las críticas a sus modelos, las cuales han servido para

desarrollarlo e incluso dar lugar a nuevas teorías sobre el fraude fiscal. Asimismo, este estudio se completa con el contraste de los resultados teóricos con la evidencia empírica.

El examen de las causas del fraude fiscal resulta trascendental para entender el problema y poder acometer las medidas más efectivas para su erradicación. El objetivo es estudiar las causas del fraude para entender el comportamiento de los defraudadores y proponer así las soluciones más eficaces frente al mismo.

En el análisis de las soluciones abordamos el estudio pormenorizado de las últimas medidas adoptadas en España, la situación actual de la Administración Tributaria española en la lucha contra el fraude fiscal y efectuamos un análisis comparado con otros países de nuestro entorno.

Todo este estudio se completa con un análisis sociológico del fraude fiscal cuyo objetivo es mostrar cómo está arraigado el problema en nuestra sociedad, poniendo de manifiesto la vital importancia que la educación cívico-tributaria tiene en la lucha contra el fraude fiscal a largo plazo.

Finalmente y como piedra angular de este trabajo, nuestro objetivo es ofrecer una magnitud del fraude fiscal, en concreto, en los dos impuestos que más aportan a los ingresos tributarios, el IVA y el IRPF. Pretendemos ofrecer un índice de fraude fiscal en IVA e IRPF lo más real posible y, para ello, la metodología a utilizar se basará en el estudio de los datos de Contabilidad Nacional.

CAPÍTULO PRIMERO:

FUNDAMENTOS DEL FRAUDE FISCAL

1. EL FRAUDE FISCAL: ENFOQUE TEÓRICO.

El fraude fiscal es un fenómeno del que se derivan graves consecuencias para la sociedad en su conjunto.

- Supone una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores.
- Condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales.
- Distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que las empresas fiscalmente cumplidoras deben enfrentarse a la competencia desleal de las incumplidoras.

En definitiva, el fraude fiscal constituye el principal elemento de inequidad de todo sistema tributario.

Los impuestos han existido a lo largo de la historia con sus distintas variantes. Hoy en día, los ciudadanos de cualquier sociedad moderna gobernada democráticamente son conscientes de que es misión fundamental del Gobierno articular una política fiscal adecuada que permita al sector público obtener los ingresos necesarios para la financiación del gasto público de la manera más eficiente posible. Esta inquietud también se traslada al campo de la Economía Pública y de la Hacienda Pública, en el que existe una preocupación por determinar los criterios para que la obtención de los ingresos públicos permita financiar de la mejor manera posible los gastos públicos.

En este contexto, es evidente que el fenómeno del fraude fiscal supone un lastre, puesto que genera distorsiones en la actividad económica, que afectan negativamente a la equidad y la eficiencia. Pero además, la inobservancia de

las obligaciones tributarias preocupa mucho en el ámbito de la economía pública, y ello no sólo por la pérdida de ingresos y distorsiones económicas que genera, sino por la dificultad de su reducción. También hay que destacar que existe una dificultad evidente para medir un fenómeno que, precisamente por ser ilícito, presenta vacíos de información.

Los economistas han venido estudiando el fraude fiscal y sus implicaciones en la economía atendiendo a distintos factores. En la mayoría de los análisis teóricos se sigue una pauta común y es analizar el comportamiento individual de un contribuyente “tipo” que percibe rendimientos del trabajo y trata de maximizar su utilidad, tomando decisiones sobre la cantidad de renta a defraudar.

En este punto y con carácter introductorio debemos diferenciar una serie de conceptos que en ocasiones suelen confundirse, tal es el caso de fraude fiscal, elusión fiscal, evasión del tributo y economía sumergida.

El fraude fiscal globalmente considerado se manifiesta en dos tipos de conductas¹:

- a) Elusión fiscal, que es el conjunto de acciones u omisiones que pretenden minorar o impedir las consecuencias fiscales de las operaciones realizadas, así como falsear las condiciones requeridas para obtener una devolución o un beneficio fiscal u ocultar las que lo hubiesen impedido.
- b) Evasión del tributo, que es el conjunto de acciones u omisiones tendentes a ocultar la obtención de rentas o titularidad de patrimonios para minorar la base o la cuota tributaria.

¹ Ejemplo de elusión fiscal sería la utilización indebida de deducciones, sin cumplir los requisitos exigidos o falseando las condiciones requeridas, entre otros, en el Impuesto sobre Sociedades o en el I.R.P.F. para obtener una mejor tributación o incluso una devolución. Mientras que la evasión del tributo sería la realización de actividades económicas sin declarar, de manera opaca.

El mayor problema que presenta el fraude fiscal es que, por ser una actividad opaca en sí misma, no se puede cuantificar ni identificar a priori, sino que las conductas fraudulentas únicamente se constatan tras una ardua investigación.

Asimismo, debemos subrayar que economía sumergida y fraude fiscal no son lo mismo. La economía sumergida engloba toda una serie de conductas irregulares entre las que se encuentran, no sólo el impago de impuestos o fraude fiscal, sino también el impago de cotizaciones a la Seguridad Social, el incumplimiento de las normas laborales, el incumplimiento de procedimientos administrativos o la corrupción. Por lo tanto, debemos ser especialmente insistentes en destacar la diferencia entre economía sumergida y fraude fiscal, porque no son lo mismo.

1.1. El modelo tradicional de Allingham y Sandmo.

El punto de partida de estos análisis teóricos, basados en la maximización de la utilidad individual, se puede situar en los trabajos de Allingham y Sandmo (1972) y Yitzhaki (1974), los cuales se elaboran a partir de la Teoría de la economía del crimen² y la Teoría de Carteras³.

Posteriormente aparecen otros trabajos que profundizan en el estudio del tema de modo que, incorporando otras variables, desarrollan el análisis basado en la maximización de la utilidad⁴.

Es importante destacar que Cowell (2004) elabora un modelo en el que recoge y sintetiza las principales aportaciones de los modelos anteriores. Se trata de

² Becker, 1968

³ Arrow, 1965 y Stiglitz, 1969

⁴Pencavel, 1979; Sandmo, 1981 y Cowell, 1985, introducen como variable de análisis los ingresos endógenos. Por su parte, Cowell 1992 y Falkinger, 1995, toman en consideración la equidad y la distribución de la renta. Además Erard y Feinstein, 1994, tienen en cuenta la ética o moral de los contribuyentes.

una revisión del modelo de Allingham y Sandmo en el que formaliza el análisis del comportamiento individual frente al fraude fiscal, que puede esquematizarse del siguiente modo:

Partiendo de un contexto de incertidumbre, *el contribuyente obtiene una retribución bruta “R” y debe decidir si oculta o no parte o la totalidad de su renta. El contribuyente conoce la legislación fiscal, el tipo de gravamen “t”, la multa si es detectado “m” y la probabilidad de ser detectado “d”*. Además el contribuyente sabe que la cuantía de impuestos a pagar depende de lo que defraude de modo que cuanto más defraude menos impuestos paga y más cantidad de su renta puede destinar a consumir⁵.

A partir de aquí, el contribuyente tratará de maximizar su utilidad, maximizando la cantidad de renta que puede destinar a consumo. Sus preferencias se representan mediante la función de Utilidad “U”, en la que “C” es el nivel de consumo de que puede disfrutar el contribuyente si no es detectado y “C’” es el nivel de consumo de que puede disfrutar el contribuyente si es detectado y multado. Si elige no defraudar se cumple que $C = C'$.

Además Cowell introduce un parámetro u^a para recoger, a posteriori, variables que no se explicaban en los modelos originales pero que sí se introducen más recientemente, como es el caso de la aversión al riesgo o la moral de los sujetos.

$$U = (1-d) u^a C + d u^a C'$$

La cantidad de renta que destina a consumir vendrá determinada por la suma de la renta neta después de pagar impuestos, esto es, $(1-t) R$, más el rendimiento que obtenga de la evasión. Llamamos “r” a la tasa de rendimiento de cada unidad monetaria evadida y “E” a la cuantía de renta evadida, donde r en

⁵ Se trata de un supuesto totalmente irreal, pero permite modelizar el comportamiento del potencial defraudador.

caso de no ser detectado toma el valor 1 (con probabilidad 1-d) y en caso de ser detectado y multado toma el valor -m (con probabilidad t), luego:

$$C = (1-t) R + rE, \text{ siendo } r = 1(1-d)-dm$$

Si el contribuyente no defrauda nada, su renta para consumir será $(1-t) R$, y si por el contrario decide defraudar, su consumo se incrementaría en el rendimiento de la evasión rE .

A partir de este sencillo esquema, los principales resultados obtenidos en el análisis teórico tradicional del fraude fiscal son, esencialmente, los siguientes:

- 1° Los contribuyentes evaden impuestos siempre que la tasa de rendimiento de la evasión sea positiva.
- 2° La evasión es mayor cuanto mayor es el ingreso personal, aunque este resultado está condicionado por la aversión al riesgo.
- 3° Cuanto mayor es la aversión al riesgo menor es la evasión.
- 4° A mayores valores de los parámetros relativos a la política fiscal (d , m , t), menor será la cantidad evadida.
- 5° Los contribuyentes pagan impuestos debido a las políticas disuasorias, esto es, a las posibilidades de ser detectado y multado.

Sin embargo, estos resultados, en determinados casos, plantean ambigüedades y además hay que destacar que no están exentos de crítica.

La principal crítica a estos resultados se centra en señalar que el análisis se ha efectuado basándose en comportamientos individuales condicionados por políticas disuasorias (fundamentalmente la política fiscal), incluyendo un sistema de control adicional como son las retenciones e ingresos a cuenta. Sin embargo, muchos individuos toman sus decisiones sobre el pago de impuestos sin estar condicionados por los incentivos de política fiscal, sino atendiendo a valores éticos, morales o sociológicos.

En definitiva, el enfoque tradicional analiza cómo los individuos toman sus decisiones de defraudar para maximizar su utilidad, pero no tiene en cuenta por qué los individuos pagan impuestos. Por ello, se antoja necesario contrastar estos resultados del análisis teórico tradicional con la evidencia empírica y comprobar si la realidad va en la misma dirección o no que las predicciones teóricas. Esta comparación de la teoría con la evidencia empírica se aborda más adelante, pero antes es necesario completar el estudio del análisis teórico tradicional y examinar los trabajos posteriores que lo desarrollan, los cuales emergen, precisamente, a partir de las críticas que se hacen a los resultados del análisis teórico tradicional.

1.2. Análisis de las críticas al modelo tradicional.

Los resultados del análisis teórico tradicional basado en los trabajos de Allingham y Sandmo están sujetos a críticas. Como consecuencia de las críticas, el modelo original fue generalizado y extendido. En este proceso vamos a analizar los siguientes tipos de críticas:

CRÍTICA RELATIVA A LOS FACTORES QUE CONDICIONAN LA ELECCIÓN DEL CONTRIBUYENTE.

La principal crítica se centra en los distintos factores que condicionan la elección del contribuyente cuando tiene que decidir si defrauda la totalidad, parte, o nada de su renta. Así, dentro de este grupo de críticas se señala que el enfoque tradicional se fundamenta casi exclusivamente en explicar el comportamiento de los contribuyentes mediante incentivos relativos a parámetros fiscales. Lo cierto es que habrá muchos contribuyentes que ajusten su decisión a los parámetros de la política fiscal, pero también habrá muchos contribuyentes cuyo comportamiento dependa de otros factores ajenos a estas

variables. Ello ha dado lugar a que surjan explicaciones complementarias que desarrollan el análisis teórico original⁶.

CRÍTICAS RELATIVAS A LA INTERACCIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTRIBUYENTE.

El modelo original tiene en cuenta el comportamiento individual del contribuyente autónomamente considerado, pero no atiende al comportamiento del contribuyente condicionado por las distintas posibilidades de actuación de la Agencia Tributaria. En este grupo de críticas han sido importantes las aportaciones realizadas por la teoría de juegos⁷ para analizar el supuesto de que la administración no mantiene una regla fija de inspección. Otra de estas aportaciones es la realizada por los modelos de principal-agente⁸ para analizar el comportamiento del contribuyente cuando la administración tributaria mantiene una regla fija de inspección.

En el enfoque original de Allingham y Sandmo, 1972, se parte de una relación entre la administración tributaria y el contribuyente en la que el sujeto activo de la relación jurídico tributaria define los parámetros de política fiscal y el contribuyente, sujeto pasivo, toma, sobre la base de esos parámetros, sus decisiones sobre la cantidad óptima de renta que va a defraudar. Por lo tanto, en el que se ha venido en denominar análisis tradicional no se tiene en cuenta la “*estrategia*” en las relaciones entre la autoridad fiscal y los sujetos pasivos.

⁶ Pencavel, 1979; Sandmo, 1981 y Cowell, 1985, introdujeron en el análisis los ingresos del contribuyente como variable endógena.

⁷ Erard y Feinstein, 1998

⁸ Macho-Stadler y Pérez-Castillo, 1997

Sin embargo, con posterioridad se ha planteado considerar la interacción entre ambas partes de la relación jurídico-tributaria a través de modelos estratégicos⁹.

Estos modelos estratégicos plantean dos escenarios distintos:

1. Por un lado encontramos los modelos que consideran que la administración tributaria sigue una regla fija de inspección¹⁰.

Son modelos de principal-agente en los que el principal se compromete a mantener una regla fija de inspección, de modo que, dado un umbral de ingreso por contribuyente previamente fijado, la autoridad fiscal inspeccionará a los contribuyentes de cuya declaración resulte una cantidad a ingresar baja y no inspeccionará a aquellos contribuyentes de cuya declaración resulte una cantidad a ingresar alta. Las declaraciones que igualan el mínimo fijado nunca son inspeccionadas.

Los resultados muestran que una regla fija de inspección aumentará la recaudación más que una política de inspección aleatoria, si el nivel mínimo se fija adecuadamente.

2. Por otro lado encontramos los modelos que consideran que la administración tributaria realiza inspecciones aleatorias sin ajustarse a una regla fija de inspección¹¹.

⁹ Tal es el caso de los trabajos de Andreoni et al, 1998 y más recientemente Macho-Stadler y Pérez-Castillo, 2005, que llevan a cabo una revisión de la literatura centrándose en la interacción entre la Agencia Tributaria y el contribuyente en relación con el diseño de políticas de inspección óptimas y cuyo núcleo central gira en torno a la aplicación de reglas de inspección.

¹⁰ Entre estos modelos destacan los trabajos de Sánchez y Sobel, 1993 y Macho-Stadler y Pérez-Castillo, 1997.

¹¹ Entre estos modelos destacan los trabajos de Erard y Feinstein, 1994 y Crosnhaw y Alm, 1995.

Son modelos que usan la teoría de juegos, de modo que el contribuyente conoce sus ingresos y la Agencia Tributaria conoce sus posibilidades de inspección. A partir de aquí, la Agencia toma sus decisiones de inspeccionar sobre la base de la información contenida en las declaraciones de años anteriores. El equilibrio del juego muestra una estrategia en la que el contribuyente decide la cantidad a evadir y la Agencia la cadencia de inspección. Este equilibrio es denominado “Bayesiano de Nash”, en el que la decisión de cada agente representa la mejor respuesta a las acciones del otro.

Los resultados muestran que las declaraciones de las que se derive una cantidad a ingresar alta serán menos inspeccionadas que aquellas declaraciones de las que se derive una cantidad a ingresar baja.

CRÍTICAS RELATIVAS AL NÚMERO DE SUJETOS INTERVINIENTES EN LA TOMA DE DECISIONES.

En el modelo original sólo se analiza el comportamiento de un contribuyente individual. Frente a ello, se han planteado modelos que se centran en analizar los sujetos que intervienen en la toma de decisiones sobre el fraude fiscal¹².

El modelo original se basa en analizar el comportamiento individual de un contribuyente “tipo”, pero también podemos plantearnos extender el análisis más allá de la persona física individual y considerar como sujeto de fraude a las personas jurídicas e incluso realizar un análisis más global.

CRÍTICAS RELATIVAS A LA MORAL Y LA SOCIOLOGÍA.

El modelo original no tiene en cuenta el enfoque de la psicología y la sociología, ni la incorporación de la moral y de la interacción social. Por ello,

¹² Dentro de este grupo de trabajos debemos hacer referencia a Andreoni et al, 1998.

han surgido modelos posteriores que sí tienen en cuenta aspectos morales y sociales¹³.

Sin duda, una crítica muy importante al modelo tradicional es que éste no tiene en cuenta los motivos de tipo moral o social que llevan a los contribuyentes a pagar o no, total o parcialmente, los impuestos. Es indudable que esta variable condiciona en gran medida el comportamiento de los obligados tributarios, de modo que, si no se tiene en cuenta, el análisis no se ajustará a la realidad. De hecho, gran parte de las críticas¹⁴ al análisis teórico tradicional se refieren, precisamente, a que el modelo no refleja el grado de cumplimiento de los contribuyentes. Todas estas aportaciones críticas presentan un denominador común y es que no existe consenso¹⁵ sobre cómo introducir los contenidos morales o éticos en la función de utilidad. Los economistas argumentan que ello se debe a la dificultad de medir este tipo de valores pero coinciden en señalar que la cuestión moral ejerce una influencia decisiva en el comportamiento de los contribuyentes.

¹³ Destacan las aportaciones de Cowell, 1990; Bordignon, 1993; Falkinger, 1995 y Molero y Pujol, 2005.

¹⁴ Andreoni et al, 1998, realizan una síntesis de las aportaciones que incorporan estos aspectos al análisis teórico.

¹⁵ Erard y Feinstein, 1994, incluyen como variables de la función de utilidad sentimientos de culpa y vergüenza. Gordon, 1989 introduce los costes psíquicos y costes de reputación, que son soportados por los individuos a la hora de decidir. Myles y Taylor, 1996 utilizan una variable adicional de utilidad social que aumenta cuando el contribuyente tiene un comportamiento socialmente deseable. Cullis y Lewis, 1997 elaboran un modelo en el que también se incluye como fuente de utilidad el grado de satisfacción personal por haber cumplido.

CRÍTICAS RELATIVAS A LA INFLUENCIA DE LOS ASESORES FISCALES

Dentro de los análisis que atienden a la naturaleza de los agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones sobre la cantidad a defraudar, destacan los trabajos que estudian la incidencia de los asesores fiscales¹⁶.

En este grupo de críticas debemos hacer especial mención al trabajo de Andreoni et al., 1998, que realizan una síntesis de las principales aportaciones, destacando el doble papel que pueden jugar los asesores fiscales:

- Los asesores fiscales pueden influir positivamente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales como proveedores de información perfecta. Esta información puede ser utilizada bien para reducir la incertidumbre¹⁷ o bien para reducir el tiempo y los costes derivados del cumplimiento de obligaciones fiscales¹⁸.
- Los asesores fiscales también pueden influir negativamente incentivando el fraude, ya sea utilizando la mayor información de que disponen para explorar fórmulas legales que posibiliten reducir la renta sometida a gravamen¹⁹ o ya para aprovechar la ambigüedad de la ley para reducir las sanciones en caso de que el fraude sea detectado²⁰.

¹⁶ La influencia de los asesores fiscales en el comportamiento de los contribuyentes fue analizada inicialmente por Scotchmer, 1989 considerando que el asesor fiscal ejerce una influencia positiva hacia el cumplimiento fiscal, y por Klepper y Nagin, 1991 considerando que el asesor fiscal ejerce una influencia negativa hacia el fraude fiscal.

¹⁷ Scotchmer, 1989

¹⁸ Reinganum y Wilde, 1991

¹⁹ Slemrod, 1989

²⁰ Klepper et al., 1991

CRÍTICAS RELATIVAS A LA CONTRAPRESTACIÓN ESPERADA POR LOS CONTRIBUYENTES A CAMBIO DE PAGAR IMPUESTOS.

Otro factor social que se ha incorporado a los análisis teóricos es la relación de intercambio entre los contribuyentes y los gobiernos.

Seligman (1985), elaboró una clasificación de los ingresos públicos distinguiendo entre ingresos gratuitos, que son aquellos recursos que los contribuyentes ceden al sector público sin esperar ninguna contraprestación a cambio; ingresos contractuales, que son aquellos en los que los ciudadanos esperan obtener alguna contraprestación a cambio de ceder al gobierno parte de sus recursos económicos; y los ingresos coactivos, que son aquellos en los que no hay voluntad de cesión por parte de los ciudadanos sino coacción del gobierno, tal es el caso de los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones o de la expropiación, entre otros.

Dentro de los ingresos públicos destacan por su importancia los impuestos y no cabe ninguna duda de que, a cambio de pagar impuestos, los ciudadanos esperan del gobierno determinadas actuaciones.

Por lo tanto se puede decir que subyace una confianza en el sector público que ha sido integrada en el análisis teórico por distintos trabajos²¹, los cuales proponen que el análisis también tenga en cuenta la relación entre el nivel de fraude fiscal y la provisión de bienes públicos, así como la composición del gasto público. Estos trabajos muestran que cuanto mayor es la desviación entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva de bienes públicos, tanto mayor será el fraude fiscal. De igual forma, cuanto mayor sea el derroche y la malversación del gobierno menor será la disposición de los contribuyentes a pagar impuestos.

En definitiva, este tipo de críticas están interrelacionadas con las críticas relativas a la moral de los contribuyentes. Bordignon (1993) plantea considerar

²¹ Spicer y Lundstedt, 1976; Alm et al., 1992; Webley et al., 1991; Cowell, 1990 y Pomerehne et al., 1994

que “*existe una relación directamente proporcional entre la moral de los contribuyentes y las diferencias entre el nivel de impuestos y la provisión de bienes públicos*”.

Siguiendo a Andreoni et al. (1998) los resultados de estos análisis muestran por un lado la relevancia de los aspectos morales y su incidencia en el grado de fraude fiscal, y por otro lado la importancia de ajustar el gasto público lo más posible a las preferencias sociales para incentivar el pago voluntario de impuestos. Sin embargo esta es una línea poco desarrollada, principalmente por la falta de consenso sobre la mejor forma de integrar estas variables en el análisis formal.

CRÍTICAS RELATIVAS A LA ACTITUD DE LOS CONTRIBUYENTES

Otra de las críticas al modelo tradicional es que no tiene en cuenta las características de los contribuyentes, las percepciones que los mismos tienen sobre los impuestos y el sistema fiscal, los valores, actitudes y la moral. Por ello surgen modelos que incorporan al análisis las principales características y comportamientos de los contribuyentes. Detrás de este enfoque se encuentra la idea de que la evasión no es sólo función de los impuestos, los tipos impositivos, la probabilidad de detección o las sanciones, sino también de la predisposición a evadir o cumplir²². Esta predisposición a evadir o voluntad por el fraude suele explicarse por el comportamiento de los contribuyentes hacia los impuestos y el sistema fiscal o de las relaciones entre los mismos con sus grupos sociales, la sociedad y la cultura a la que pertenecen.

El estudio de estos comportamientos se tiene muy en cuenta en la investigación social del cumplimiento²³, pudiendo señalar dos grupos de aportaciones:

²² Cullis y Lewis, 1997

²³ Schmolders (1970), Vogel (1974), Spicer y Lundstedt (1976) y Song y Yarbrough (1978)

- Las que se centran en el estudio de las normas personales que van a determinar el cumplimiento fiscal o la evasión.
- Las que se centran en la influencia de las normas de tipo social.

Por tanto, una parte relativamente importante de la literatura, en el estudio de las causas del fraude fiscal, centra su interés en conocer los factores sociales no económicos (la moralidad de los agentes o las normas sociales) como determinantes del comportamiento de los contribuyentes. Hay bastantes evidencias de que variables como la ética o las convicciones morales condicionan el fraude fiscal más allá de la utilidad esperada. Como resumen de este apartado, en la siguiente tabla recogemos resumidamente las principales críticas al modelo tradicional.

Tabla 1.1 Principales críticas al modelo tradicional

| CRÍTICA AL MODELO TRADICIONAL | ENFOQUE DE LA CRÍTICA | AUTORES QUE LA PLANTEAN |
|---|--|---|
| Factores que condicionan la elección de los contribuyentes | El enfoque tradicional considera que el comportamiento de los contribuyentes depende únicamente de parámetros fiscales, pero su comportamiento también está condicionado por otros factores, tales como la moral y la ética o las normas sociales, entre otros. | Pencavel, 1979; Sandmo, 1981 y Cowell, 1985 |
| Interacción entre la Administración y el contribuyente | El modelo original tiene en cuenta el comportamiento individual del contribuyente autónomamente considerado, pero no atiende al comportamiento del contribuyente condicionado por las distintas posibilidades de actuación de la Agencia Tributaria. En este grupo de críticas han sido importantes las aportaciones realizadas por la teoría de juegos. | Sánchez y Sobel, 1993 y Macho-Stadler y Pérez-Castrillo, 1997, analizan el problema cuando la Administración sigue una regla fija de inspección. Erard y Feinstein, 1994 y Crosnhaw y Alm, 1995, realizan el estudio para el caso en que la Administración realiza |

| | | |
|---|--|--|
| | | inspecciones aleatorias sin seguir ninguna regla fija. |
| Número de sujetos intervinientes en la toma de decisiones | El modelo original se basa en analizar el comportamiento individual de un contribuyente “tipo”, pero también podemos plantearnos extender el análisis más allá de la persona física individual y considerar como sujeto de fraude a las personas jurídicas e incluso realizar un análisis más global. | Andreoni et al., 1998 |
| Moral y sociología | El modelo original no tiene en cuenta el enfoque de la psicología y la sociología, ni la incorporación de la moral y la interacción social. | Cowell, 1990; Bordignon, 1993; Falkinger, 1995 y Molero y Pujol, 2005. |
| Influencia de los asesores fiscales | El modelo tradicional no tiene en cuenta la posibilidad de que los asesores fiscales condicionen el comportamiento de los contribuyentes. Esta incidencia puede ir en dos direcciones, llevarles a cumplir o incitarles a defraudar más. | Scotmer, 1989 considera que el asesor fiscal ejerce una influencia positiva hacia el cumplimiento fiscal, y por Klepper y Nagin, 1991 consideran que el asesor fiscal ejerce una influencia negativa hacia el fraude fiscal. |
| Contraprestación esperada por los contribuyentes a cambio de pagar impuestos | Se pretende demostrar que cuanto mayor es la desviación entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva de bienes públicos, tanto mayor será el fraude fiscal. De igual forma, cuanto mayor sea el derroche y la malversación del gobierno menor será la disposición de los contribuyentes a pagar impuestos. | Los trabajos de Cowell, 1990 y Pomerehne et al., 1994 proponen un análisis que considere la relación entre el nivel de fraude fiscal y la provisión de bienes públicos y composición del gasto público. |
| Actitud de los contribuyentes | Detrás de este enfoque se encuentra la idea de que la evasión no es sólo función de los impuestos, los tipos impositivos, la probabilidad de detección o las sanciones, sino también de la disposición a evadir o cumplir. Esta disposición tiende a | Cullis y Lewis, 1997; |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>explicarse en función de las actitudes de los contribuyentes hacia los impuestos y el sistema fiscal o de las relaciones de los mismos con sus grupos sociales, la sociedad y la cultura a la que pertenecen.</p> | |
|--|--|--|

*Fuente: elaboración propia a partir del texto que precede.

1.3. Otras Teorías explicativas del fraude fiscal.

En este apartado examinamos la literatura reciente que trata de explicar el fraude atendiendo también a aspectos como la equidad, la confianza, la motivación de los sujetos o la moral fiscal.

TEORÍA PROSPECTIVA

El modelo tradicional parte de la existencia de unos individuos racionales que maximizan su utilidad esperada. Este enfoque es adecuado para elaborar modelos simplificados, pero puede incurrir en deficiencias a la hora de describir las preferencias de los individuos. En efecto, el enfoque de la utilidad esperada impide la consideración de cualquier sentimiento de vergüenza o alegría por el éxito de la evasión. De la misma manera, este enfoque excluye la posibilidad de arrepentimiento o el que los sujetos cometan errores de percepción sobre la probabilidades de inspección y de que su comportamiento fraudulento sea detectado.

Por ello, surgen propuestas para introducir cambios en la función de utilidad, reemplazando la función de utilidad esperada por modelos axiomáticos de elección bajo incertidumbre²⁴. Frente a estas propuestas, Cowell (2004)

²⁴ Eide (2002) plantea sustituir la función de utilidad esperada por la denominada "Rank-dependent expected utility "(RDEU)"

considera que este no es un enfoque fructífero y apunta a la utilización de la teoría prospectiva.

La teoría prospectiva²⁵ plantea analizar el comportamiento de los contribuyentes en escenarios de riesgo e incertidumbre, aplicando el análisis de la psicología cognitiva. Cuestiona el supuesto neoclásico de racionalidad de los agentes, centrando el interés, no en el comportamiento frente al riesgo como la teoría de la utilidad esperada, sino en el comportamiento frente a pérdidas o ganancias, tomando como punto de referencia una situación de partida del sujeto.

De acuerdo con esta teoría, se produce una clara diferencia en el comportamiento de los contribuyentes frente a pérdidas y ganancias, ya que el individuo suele ser más averso a las pérdidas que atraído por las ganancias. Esto es, las pérdidas moderadas son valoradas el doble que las ganancias, porque en la valoración subjetiva de los contribuyentes se tiende a sobrestimar probabilidades muy bajas y a subestimar probabilidades muy altas.

Kahneman y Tversky (1979) elaboran el modelo de la “teoría prospectiva”, desarrollado de forma inductiva a partir de los resultados de un análisis experimental de la evasión. Esta teoría distingue dos fases en el proceso de decisión:

- *Una primera fase de encuadre*, en la que el individuo acumula información sobre la decisión y encuadra el problema. En esta primera fase el individuo va a determinar si defrauda o no defrauda.
- *Una segunda fase de evaluación*, en la que el individuo, una vez que ha tomado la decisión de defraudar, determina la cuantía de fraude que va a cometer.

Las principales aportaciones de este enfoque a la investigación sobre la evasión fiscal son, precisamente, la idea de la toma de decisiones en dos fases respecto

²⁵ Kahneman y Tversky (1979) y Tversky y Kahneman (1992),

a una situación o punto de referencia y el contextualizar las decisiones en términos de pérdidas o ganancias respecto de ese punto de partida.

Cowell (2004) estima que la teoría prospectiva incorpora las siguientes cuatro características relevantes para la modelización de la elección del contribuyente:

- 1.- *El individuo acumula información sobre el problema antes de evaluarlo y de analizar la perspectiva a la que se enfrenta.*
- 2.- *Parte un punto de referencia desde el que medir los resultados en términos de cambios.*
- 3.- *Propone una función de valor definida sobre las ganancias y pérdidas relativas, respecto del punto de partida, más que a los valores absolutos de ingresos o bienestar.*
- 4.- *Para evaluar la decisión, el individuo asigna pesos distintos a las probabilidades actuales.*

Las tres primeras características son una versión de lo que es denominado en términos de la psicología el “fenómeno de encuadre” (también denominado efecto marco, “framing”), según el cual *las elecciones bajo riesgo son evaluadas de acuerdo con la forma en que se presentan al sujeto. Las ganancias pueden ser evaluadas de forma distinta a las pérdidas en relación con un punto de referencia.*

No obstante, a pesar del interés que suscita este nuevo desarrollo, ésta es todavía un área de investigación incipiente que, hasta el momento, tampoco aporta gran prueba empírica. Hay una escasa cantidad de trabajos sobre evasión fiscal bajo el modelo de la teoría prospectiva²⁶.

²⁶ Dentro de estos trabajos debemos hacer referencia a Alm et al. (1992) que consideran la teoría prospectiva como posible explicación por la que los contribuyentes pagan impuestos, de modo que los contribuyentes sobreestiman la probabilidad de inspección y esta disuade la

TEORÍA DE LA EQUIDAD

Se considera que el fraude depende de los elementos tradicionalmente aceptados por la teoría de la disuasión, así como de la disposición individual a cumplir o evadir.

En los últimos años se ha acumulado evidencia empírica que demuestra la incidencia en el fraude fiscal de aspectos vinculados a los individuos y no al sistema fiscal, aunque en ocasiones tratando aspectos subjetivos como la equidad percibida, las normas sociales, o la confianza en los gobiernos. En este sentido, varios trabajos trataron de investigar la posible existencia de una relación entre la equidad y la evasión²⁷. El denominador común de todos estos trabajos es que consideran que los impuestos son una especie de precio que pagan los contribuyentes por los bienes públicos, de manera que el contribuyente y el Estado mantienen una relación por la que éste ofrece bienes y servicios públicos que se financian con los impuestos que el contribuyente paga y puede que el contribuyente considere que el intercambio no es equitativo²⁸.

Por tanto, la teoría de la equidad propone que la relación entre los contribuyentes y los gobiernos se articule como una relación de intercambio y el comportamiento de los contribuyentes estará esencialmente vinculado a lo

actividad evasora; Robben et al. (1990) o Schepanski (1995); Kirschler y Maciejovsky (2001), distinguen entre autónomos y empresarios individuales, y tratan de examinar cómo las distintas figuras tributarias influyen en la toma de decisiones. Sus resultados parecen avalar el efecto de encuadre, lo que permite afirmar que los incentivos económicos difieren de acuerdo con el contexto de la decisión; Yaniv (1999) y Hessing, Elffers y Weigel (1997), quienes muestran que los pagos a cuenta pueden aumentar la capacidad de disuasión de las autoridades fiscales; y Dhami y al-Nowaihi (2005), quienes plantean un modelo basado en la teoría prospectiva, en función de la probabilidad de inspección y de la sanción, obteniendo que un aumento de los tipos de gravamen produce un aumento de la cantidad evadida.

²⁷ Schmolders, 1970; Spicer y Lundstedt, 1976; Song y Yarbrough 1978.

²⁸ Cowell, 1992; Falkinger, 1995

que se considera justo²⁹. Es más, la ausencia de equidad en el intercambio entre los contribuyentes y los gobiernos produce un sentido de inquietud³⁰.

El argumento que utiliza esta teoría es que los individuos valoran sus entradas y salidas (ratio input-output), y lo comparan con las entradas y salidas de otros individuos. Si estos ratios difieren se genera una situación de inequidad y los individuos tratarán de reducir la desigualdad mediante comportamientos que ellos consideran justos o equitativos. En definitiva, esta teoría lo que nos viene a decir, es que si los individuos no perciben el intercambio impuestos-gastos como equitativo, encuentran en ello una legitimación moral para defraudar.

La teoría de la equidad propone, por lo tanto, que es más probable que los individuos cumplan con sus obligaciones tributarias si perciben el sistema como justo. Por el contrario, si el sistema se percibe como desigual, la teoría predice que los contribuyentes evadirán impuestos como forma de restablecer la equidad del sistema.

Esta relación impuestos-bienes públicos, añade al estudio una dimensión social³¹, ya que el individuo se enfrenta a una decisión entre no pagar impuestos (y maximizar su situación particular) o pagar impuestos y tener una mayor calidad de los servicios públicos (porque los contribuyentes saben que cuanto menos gente pague impuestos menos dinero habrá para los bienes públicos y de menor calidad serán).

En este sentido Kinsey y Grasmick (1993), distinguen entre intercambio equitativo, equidad vertical y equidad horizontal.

- El intercambio equitativo hace referencia a cómo los contribuyentes perciben el valor de los bienes y servicios públicos obtenidos en “contraprestación” por los impuestos pagados.

²⁹ Tyler y Smith, 1998.

³⁰ Adams, 1965; Homans, 1961

³¹ En este sentido Dawes, 1980 habla del “dilema social”.

- La equidad vertical se refiere a si la cuantía de los impuestos pagados es equitativa con respecto al valor de los bienes y servicios públicos recibidos.
- La equidad horizontal se refiere a si los impuestos pagados por un contribuyente son equitativos con respecto a los pagados por los demás contribuyentes.

Debemos señalar que la mayoría de los trabajos llegan a conclusiones mixtas. En unos casos se llega a la conclusión de que a mayor desigualdad percibida, mayor es la evasión y viceversa³², mientras que otros estudios consideran que no existe incidencia de la equidad percibida por los contribuyentes en la evasión³³.

Por tanto, al igual que sucedía con la teoría prospectiva, también en este caso queda mucho por hacer.

TEORÍA DE LA CONFIANZA

Esta teoría estudia cómo el contribuyente percibe el comportamiento del Estado, si los contribuyentes confían en que otros contribuyentes paguen o no sus impuestos y si el Estado confía en el comportamiento de los contribuyentes.

Esta corriente de análisis parte de la idea del Estado como “comunidad” y la confianza en el gobierno apuntada por el profesor Musgrave³⁴, que derivan del papel del Estado como único proveedor de bienes y servicios públicos, su capacidad coercitiva para establecer impuestos con los que obtener esos bienes y servicios, y la ausencia de unión entre lo que los ciudadanos reciben y lo que pagan.

³² Spicer y Becker, 1980

³³ Webley, Robben, Elffers y Hessing, 1991.

³⁴ Slemrod, 2003

El elemento más característico de la relación entre el contribuyente y el gobierno es el problema de los comportamientos “*free rider*” o viajero gratuito asociados a la provisión de bienes públicos. Estos comportamientos oportunistas suponen que los contribuyentes no tengan incentivos para ser dignos de confianza de los gobiernos.

Levi (1998), señala que *la disposición a pagar impuestos “cuasi voluntarios” a menudo descansa en la capacidad del Estado para asegurar el cumplimiento de quienes no cumplirían en otro caso.*

Por otra parte, esta teoría también estudia la satisfacción de los ciudadanos con el comportamiento de los gobiernos, la provisión eficiente de bienes y servicios o la dimensión de la corrupción como factores que incentivan o desincentivan la comisión del fraude fiscal³⁵.

Scholz y Lubell (1998) realizaron una encuesta en la que trataron de determinar si la confianza en el gobierno afecta al cumplimiento. A partir de preguntas sobre el cumplimiento fiscal, construyen medidas de confianza y deshonestidad en relación al gobierno, y confianza en el resto de los ciudadanos. Concluyen que a mayor confianza mayor cumplimiento. No obstante debemos precisar que Slemrod (2003), puntualiza que *algunas objeciones de tipo metodológico aconsejan no considerar las conclusiones de este estudio como definitivas.*

TEORÍA DE LA MORAL FISCAL

Algunos trabajos³⁶ proponen explicaciones alternativas sobre la evasión o el cumplimiento fiscal, haciendo mención a diversos motivos, que agrupan bajo la denominación genérica de moral fiscal.

³⁵ Spicer y Lundsfordt, 1976; Dean et al., 1980; Alvira y García, 1988; De Juan, 1992; 1995; Alm McClelland y Schulze, 1991; Cumming et al., 2001

³⁶ Andreoni et al. (1998) en su revisión sobre el cumplimiento fiscal, identifican tres clases de razones que explican de manera complementaria la evasión fiscal: Las reglas morales o

En efecto, la evidencia empírica demuestra que los individuos parecen tener una motivación interna a pagar o evadir impuestos. La noción de moral fiscal surgió cuando se observó³⁷ que, ante iguales posibilidades, algunos contribuyentes evaden mucho y otros cumplen siempre.

Cuando se habla de moral fiscal se hace alusión a la disposición a pagar impuestos, que es lo que Frey (1997) denominó motivación intrínseca de los sujetos, por contraposición a la motivación extrínseca derivada de la actuación de los gobiernos.

Una de las tendencias de los últimos años consiste en considerar la moral fiscal como la variable que explica las diferencias en el cumplimiento entre países. En este contexto, la moral fiscal se analiza empíricamente en términos agregados en comparaciones entre países o entre regiones.

Torgler (2004) observa un cumplimiento fiscal significativamente más alto en Costa Rica que en Suiza. No obstante, no pudo establecer a priori si esta diferencia era debida a efectos culturales o a diferencias institucionales entre los dos países. Por ello, Torgler y Schneider (2004) analizaron con datos de encuesta de España, Suiza y Bélgica, las diferencias culturales dentro de cada país concluyendo que éstas sólo proporcionan una explicación de segundo orden de importancia en la explicación de la moral fiscal.

En definitiva, los principales determinantes de la moral fiscal vienen dados por características personales y sociodemográficas como la edad, el sexo y la situación financiera. En este sentido resulta que existe mayor moral fiscal con la mayor edad, el sexo femenino y la satisfacción económica. Junto a éstos, también tienen incidencia otras variables relativas al capital social como la

sentimientos, las evaluaciones de justicia del sistema fiscal y las evaluaciones sobre los gastos del gobierno y la corrupción.

³⁷ Baldry (1987); Frey (1997) y Elffers (2000)

confianza en el gobierno y las autoridades fiscales. Además, la religiosidad y el patriotismo también parecen tener un efecto positivo en la moral fiscal.

Un trabajo de especial interés es el de Martínez-Vázquez y Torgler (2005), en el que se estudia la evolución de la moral fiscal en España en la era post-Franco a partir de datos de encuesta para 1981, 1990, 1995 y 1999-2000, estudiando así la evolución de la misma durante casi 20 años.

Ligando esa evolución a los cambios políticos, constitucionales y económicos, encuentran que las reformas institucionales, incluidas la política fiscal o las reformas de la administración fiscal, han supuesto incrementos importantes en la moral fiscal.

Como determinantes individuales de la moral, estos autores destacan los siguientes: variables socioeconómicas (como la edad, el sexo, el estatus personal o el empleo), variables que miden cómo los ciudadanos se identifican con el Estado y valores que incentivan al cumplimiento, como la religiosidad.

En suma, pueden considerarse como factores explicativos de la moral fiscal las características personales y socioeconómicas, la confianza en las autoridades, la equidad del sistema, aspectos éticos o de identidad social y cultural.

TEORÍA DEL DESPLAZAMIENTO DE LA MOTIVACIÓN

Esta teoría parte de la idea de considerar que el comportamiento del Estado constituye un incentivo que puede inducir a los contribuyentes a un comportamiento cumplidor. Precisamente la idea de la moral fiscal está estrechamente relacionada con esta teoría³⁸, que se centra en el papel de las autoridades y su capacidad para influir en la motivación de los contribuyentes ofreciendo recompensas o imponiendo sanciones, reglas y regulaciones. Por

³⁸ Inicialmente propuesta por Frey (1997), que propone una teoría alternativa a la teoría económica tradicional denominada Motivation Crowding Theory.

tanto, la disuasión introducida por la autoridad fiscal puede “desplazar” a la disposición intrínseca.

Frey, 1997, considera que los agentes económicos están influidos, no sólo por los incentivos aplicados desde fuera (motivación extrínseca), sino también por sus sentimientos interiores que, por contraposición a los anteriores, se denominan motivación intrínseca. Y propone que los cambios en la motivación extrínseca (ofreciendo recompensas o imponiendo sanciones) puede alterar el nivel de motivación intrínseca. De esta manera, las intervenciones externas pueden reducir la motivación intrínseca (efecto desplazamiento o “*crowding-out*”) pero también pueden impulsarla si perciben la intervención externa como apoyo de la motivación intrínseca. Así, por ejemplo, cuando se articula una política de elevadas inspecciones con fuertes sanciones para incrementar el cumplimiento, la intervención externa puede expulsar a la motivación intrínseca y llevarles a cumplir con sus obligaciones tributarias. Pero al mismo tiempo el trato de la inspección debe ser respetuoso³⁹ si quiere condicionar positivamente, porque si el trato es autoritario puede influir negativamente en el comportamiento de los contribuyentes llevándoles a defraudar más (represalias).

Por lo tanto, a la luz de esta teoría podemos colegir⁴⁰ que si la normativa fiscal se basa en la idea de que sus ciudadanos tienen comportamientos razonables generará un efecto positivo incentivando esa virtud. Por el contrario, si la normativa fiscal parte de la desconfianza en sus ciudadanos expulsa o desplaza

³⁹ Feld y Frey (2002) enfatizan en la interacción entre el contribuyente y la autoridad como determinante de la moral fiscal y, consecuentemente, de la evasión fiscal.

⁴⁰ En línea con esa hipótesis se encuentran los trabajos de Pommerehne y Frey (1993), Pemmerhne y Weck-Hannemann (1996) y Frey (1997) quienes tratan de mostrar, a través de estudios realizados a partir de observaciones procedentes de distintos cantones Suizos, cómo la moral fiscal depende del tipo de normativa fiscal existente.

a esa virtud ciudadana. Además, según Frey, 1997, la moral fiscal se ve apoyada positivamente si, por ejemplo, los pagadores honestos perciben una política más estricta contra los pagadores más deshonestos, en definitiva, si las regulaciones previenen los comportamientos “*free rider*” y establecen la justicia y equidad. En el siguiente cuadro recogemos, resumidamente, las teorías expuestas.

Tabla 1.2. Otras teorías explicativas del fraude fiscal.

| TEORÍA | CONTENIDO | PRINCIPALES AUTORES |
|----------------------------------|---|---|
| Teoría prospectiva | Explica el fraude fiscal por el comportamiento de los contribuyentes en escenarios de riesgo e incertidumbre, aplicando la psicología cognitiva. Se valoran las pérdidas o ganancias respecto de una situación de partida. | Cowell (2004); Kahneman y Tversky (1979); Tversky y Kahneman (1992); Alm et al (1992) y Kirschler y Maciejovsky (2001). |
| Teoría de la equidad | Explica el fraude fiscal atendiendo a cómo los contribuyentes perciben la relación de intercambio entre impuestos-bienes públicos. Si la relación no es equitativa, encuentran en ello una legitimación moral para defraudar, buscando con el fraude restablecer esa equidad. | Schmolders (1970); Spicer y Lundsted (1976); Song y Yarbrough (1978); Cowell (1992) y Falkinger (1995). |
| Teoría de la confianza | Explica el fraude fiscal por la confianza de los contribuyentes en el Estado, si los contribuyentes confían o no en el Estado y en otros contribuyentes. La corrupción incentiva el fraude fiscal. | Levi (1998); Scholz y Lubell (1998) y Slemrod (2003). |
| Teoría de la moral fiscal | Explica el fraude fiscal atendiendo a la motivación interna o predisposición a pagar impuestos (edad, sexo, situación financiera, religiosidad,...) | Andreoni et al (1998); Baldry (1987); Frey (1997); Elffers (2000) y Torgler (2004). |

| | | |
|--|---|--|
| <p style="text-align: center;">Teoría del desplazamiento de la motivación</p> | <p>El comportamiento del Estado constituye un incentivo que puede modificar la motivación interna de los contribuyentes. Mediante inspecciones, sanciones o recompensas se puede incentivar el cumplimiento fiscal.</p> | <p>Frey (1997); Eld y Frey (2002); Pommerehne y Frey (1993).</p> |
|--|---|--|

*Fuente: elaboración propia a partir del texto que precede.

2. EL ANÁLISIS TEÓRICO FRENTE A LA EVIDENCIA EMPÍRICA.

El análisis teórico tradicional estudia cómo los individuos toman sus decisiones de defraudar para maximizar su utilidad, pero no tiene en cuenta por qué los individuos pagan impuestos. Por ello, resulta interesante contrastar estos resultados del análisis teórico tradicional con la evidencia empírica y comprobar si la realidad va en la misma dirección o no que las predicciones teóricas. Esta evidencia empírica va a revelar otras cualidades de los contribuyentes que inciden en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, más allá de la utilidad esperada, como los aspectos éticos, morales y sociales.

Para analizar la realidad empírica se pueden utilizar distintos métodos:

- Modelos econométricos.
- Encuestas a los contribuyentes.
- Economía experimental

2.1. Economía experimental

La economía experimental pretende llevar a cabo un análisis empírico de la evasión fiscal, que nos permita conocer mejor cuales son los condicionantes del fraude fiscal, lo que al mismo tiempo nos permitirá articular una política eficiente de lucha contra el fraude.

La principal aportación de la economía experimental es su capacidad para analizar la incidencia en el fraude fiscal de aspectos relacionados con la motivación de los contribuyentes y los efectos de los incentivos (recompensas o sanciones).

La economía experimental ha permitido a los investigadores contrastar el posible papel de las características personales de los contribuyentes como factor de predisposición al cumplimiento y, además, ha permitido analizar los

efectos que sobre el fraude fiscal pueden tener cambios en la normativa fiscal, como las variaciones en los tipos impositivos.

Los experimentos suelen articularse a través de un juego en el que los participantes (generalmente estudiantes) tienen que presentar declaraciones, pagar impuestos, se enfrentan a inspecciones y pagan sanciones⁴¹. La idea original de este tipo de juegos era verificar el grado de acierto en la explicación del fraude del análisis tradicional basado en la maximización de la utilidad esperada.

En la aplicación de la economía experimental al análisis del fraude fiscal en España, debemos hacer referencia a Moreno y Ruiz (2000), que elaboraron un trabajo en el que se comparan dos estrategias de recaudación fiscal:

- La desarrollada por Landsberger y Meilijson (1982), en la que la Agencia Tributaria sigue una pauta aleatoria de inspecciones.
- La desarrollada por Reinganum y Wilde (1985), en la que se fija como punto de partida un nivel de renta declarada considerado óptimo. A partir de aquí, la probabilidad que un sujeto tiene de ser inspeccionado será del 100% si se declaran rentas por debajo del nivel óptimo y del 0% cuando su declaración iguale o supere dicho nivel de renta. En consecuencia, aquí no se discriminan las conductas de los sujetos, sino que su objetivo es obtener un nivel de renta “x”.

Para contrastar experimentalmente estos resultados mediante una simulación, se pasa a los participantes (40 alumnos) un cuestionario donde se trata de medir su honradez fiscal, su aversión al riesgo y su valoración de los juegos de azar, observando que estos aspectos son explicativos de su tendencia a defraudar.

Se observa que la segunda estrategia es más rentable para la Administración tributaria, puesto que se alcanza un nivel similar de recaudación con menos inspecciones, y ello es debido a que con esta estrategia, hay un colectivo grande de sujetos del experimento que son inspeccionados siempre, por estar

⁴¹ Andreoni et al. 1998

debajo del llamado límite de inspección, en contraste con la primera, donde los sujetos del experimento, en unas ocasiones son inspeccionados por el fisco, y en otras no lo son, teniendo más incentivos a defraudar.

También debemos hacer referencia al trabajo de Fatás y Roig (2004) en el que hacen un análisis para determinar en qué medida el fraude fiscal depende de la distribución de los recursos (en un entorno de cumplimiento fiscal, caracterizado por la existencia de un proceso público de inspecciones y sanciones). Los resultados confirman que el fraude fiscal es especialmente sensible a la distribución heterogénea de los recursos, y que una mayor igualdad en la distribución de los recursos tiene un efecto positivo sobre el cumplimiento fiscal.

Estos resultados sugieren que mejoras en la equidad percibida del sistema económico (derivadas de una distribución más igualitaria de los recursos) pueden provocar mejoras significativas en los niveles de cumplimiento.

Por otra parte Gil Izquierdo y Onrubia Fernández (2005), en una revisión del modelo de evasión fiscal de Falkinger (1995), concluyen que la ineficiencia del gasto público constituye un incentivo al fraude fiscal, o dicho de otro modo, cuanto más eficiente sea el gasto público menos incentivos habrá al fraude fiscal.

Los estudios del fraude fiscal sobre la base de la economía experimental suelen presentar una serie de resultados comunes, entre los que consideramos más relevantes los siguientes:

- Cuanta más alta sea la probabilidad de ser inspeccionado, mayor será el cumplimiento fiscal.
- Cuantos más altos sean los ingresos mayor será el incumplimiento.
- Cuanto más bajo sean los tipos impositivos, mayor será el cumplimiento.

- Cuando los contribuyentes reciben más bienes públicos el cumplimiento es mayor. La evasión tiene lugar, precisamente, cuando los contribuyentes consideran que reciben pocos bienes públicos en relación con los impuestos pagados (cuando se rompe el equilibrio impuestos-bienes públicos).
- El fraude fiscal también depende de la eficiencia percibida del Estado y del grado de satisfacción de los contribuyentes con el gobierno. Cuanta más insatisfacción con el gobierno y más corrupción, mayor será el fraude fiscal.

2.2. Encuestas a los contribuyentes

Las encuestas a los contribuyentes constituyen una fuente de información muy importante para el estudio de la moral fiscal.

La mayoría de las encuestas a contribuyentes se han centrado en el estudio de la imposición personal, de modo que, mediante la elaboración de estas encuestas se pretende obtener una revelación de la actitud de los contribuyentes ante el fraude fiscal, que permita estudiar qué variables van a incidir en su grado de cumplimiento.

Por tanto, la metodología consiste en la realización de encuestas a una muestra representativa de contribuyentes.

La principal crítica que se hace a estos trabajos basados en la realización de encuestas es que no permiten separar con exactitud los efectos en el fraude fiscal derivados de aspectos culturales e institucionales, de los derivados de los diferentes regímenes fiscales entre los distintos países⁴².

Algunos de los resultados obtenidos por estos trabajos son los siguientes:

⁴² Las diferencias culturales se han estudiado en países en los que como Suiza o España, junto con regímenes fiscales comunes, se dan diferencias culturales entre regiones.

- Además de las variables inicialmente consideradas en el análisis tradicional, también tienen un poder explicativo del fraude fiscal otras variables relacionadas con características personales y sociodemográficas de los contribuyentes. En particular, en los últimos años el análisis del fraude se centra en factores actitudinales de los contribuyentes, poniéndose de manifiesto que la predisposición a evadir de los sujetos está íntimamente relacionada con la actitud de los mismos hacia los impuestos y el sistema fiscal y político⁴³.
- El estudio de estos aspectos actitudinales se ha centrado en consideraciones éticas de los sujetos (normas personales) o morales, y no tanto en aspectos de justicia y equidad de los sistemas fiscales.
- Otro factor que en los últimos años ha ido ganando fuerza en la explicación del fraude fiscal es el que se refiere a las relaciones de los contribuyentes con otros contribuyentes y con la autoridad fiscal, en definitiva, las normas sociales y culturales⁴⁴. Se considera que los contribuyentes se comportan de acuerdo con “patrones de conformidad” respecto a otros contribuyentes, de modo que si el fraude es socialmente aceptado se está creando una predisposición cultural a evadir.
- El grado de fraude de los contribuyentes depende enormemente de la fuente de renta, ya que según cuál sea su fuente de renta los sujetos tendrán más o menos posibilidades de evadir. De este modo, la predisposición de los contribuyentes a evadir se ha vinculado a factores de oportunidad.

⁴³ Cuando la actitud de los contribuyentes es favorable a los impuestos, el cumplimiento es relativamente mayor (Cullis y Lewis, 1997).

⁴⁴ Cullis y Lewis, 1997

2.3. Modelos econométricos

Las grandes dificultades asociadas a los modelos econométricos se refieren a la obtención de datos fiables, debido al carácter oculto del fenómeno del fraude fiscal. Esta dificultad derivada de la opacidad del fraude condiciona la metodología.

La mayor parte de las investigaciones⁴⁵ basadas en modelos econométricos vieron la luz en los años ochenta, y la mayoría de ellas se basan en datos obtenidos en los programas de inspección y de informes para evaluación del fraude.

Los principales resultados obtenidos por los análisis basados en modelos econométricos se concretan en los siguientes:

- El grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias varía en función del tipo de ingresos y de las características socioeconómicas del contribuyente.
- Los ingresos que, en su origen, están sometidos a un mayor control determinan niveles de fraude mucho menores, es decir, la fuente de ingresos tiene un mayor poder explicativo como determinante de la evasión que el nivel de ingresos. Se dan menores niveles de fraude en los ingresos provenientes del trabajo, ya que están sometidos a un mayor control a través del sistema de retenciones.
- Cuanto más altos sean los ingresos, mayores serán las cantidades no declaradas.
- La probabilidad de detección y las sanciones en caso de detección condicionan el nivel de fraude, aunque la relación es débil.

⁴⁵ Beron et al. (1992) realizaron su estudio sobre los EE.UU., mientras que Valdés (1982), Raymond y Valdés (1985), García, Raymond y Valdés (1986), Raymond (1987) y Sánchez (1990), realizaron estudios para España.

- Se da un mayor nivel de fraude en grupos con mayores tipos marginales.

No obstante, según Cowell (2004) este resultado debe tomarse con cautela ya que como él dice *en cualquier muestra de contribuyentes en un momento del tiempo, éstos se enfrentan a diferentes tipos impositivos marginales por pertenecer a grupos que tienen oportunidades económicas distintas o cuyas preferencias por el riesgo y actitudes hacia la evasión difieren sustancialmente.*

- Las variables inicialmente consideradas en el modelo tradicional no son suficientes para explicar el comportamiento de los contribuyentes y su actitud ante el fraude fiscal, sino que es necesario incluir en el análisis otras variables que tengan en cuenta su aversión al riesgo, su percepción de la equidad, la confianza en los gobiernos y en los demás contribuyentes, la moral fiscal y el respeto hacia los demás.

En el siguiente cuadro recogemos los principales resultados de la evidencia empírica.

Tabla 1.3. Principales resultados de la evidencia empírica.

| MÉTODOS | RESULTADOS | TRABAJOS |
|------------------------------|---|---|
| Economía Experimental | <p>Cuanto mayor sea la probabilidad de inspección, menor será el fraude fiscal.</p> <p>Cuanto mayor sean los ingresos del contribuyente, mayor será el incumplimiento.</p> <p>Cuanto menores sean los tipos impositivos, menos incentivos habrá al fraude fiscal.</p> <p>Cuanto más bienes públicos se reciban del Estado, menor será el fraude fiscal.</p> <p>Cuanto más corrupción y más ineficiente sea al gasto público, mayor será el fraude fiscal.</p> | <p>Moreno y Ruiz, 2000</p> <p>Fatás y Roig, 2004</p> <p>Izquierdo y Fernández, 2005</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Encuestas a los contribuyentes</p> | <p>Además de las variables consideradas en el modelo tradicional, también tienen un gran poder explicativo del fraude fiscal las variables relacionadas con características personales y sociodemográficas.</p> <p>El fraude fiscal depende de la actitud de los contribuyentes a los impuestos, consideraciones éticas, morales y normas sociales, de modo que si el fraude es socialmente aceptado se está creando una predisposición cultural a evadir.</p> <p>El fraude fiscal depende enormemente de la fuente de renta.</p> | <p>Cullis y Lewis, 1997</p> |
| <p>Modelos econométricos</p> | <p>El fraude fiscal depende del tipo de ingresos y de las características socioeconómicas del contribuyente.</p> <p>Se dan menores niveles de fraude en las rentas procedentes de fuentes que están sometidas a un mayor control.</p> <p>Cuanto mayor sean los ingresos, más posibilidades de fraude tendrá el contribuyente.</p> <p>Cuanto mayor sean las posibilidades de ser inspeccionado, menor será el fraude.</p> <p>El modelo tradicional es insuficiente para explicar el fraude y el comportamiento de los contribuyentes.</p> | <p>Beron et al, 1992</p> <p>Ladsmann et al, 2002</p> <p>Valdés, 1982</p> <p>Raymond, 1987</p> <p>Sánchez, 1990.</p> |

*Fuente: elaboración propia a partir del texto que precede.

3. CONCLUSIÓN

Por tanto, se pone de manifiesto que el modelo original de Allingham y Sandmo, 1972 y Yitzhaki, 1974, basado en la maximización de la utilidad esperada no es suficiente para explicar el fraude fiscal y la actitud de los contribuyentes ante el mismo. La evidencia empírica muestra otros resultados e invita a incluir otras variables en el análisis, considerando otros factores del fraude como la moral, la ética, normas sociales, entre otras. Precisamente, la evidencia empírica motivó que los investigadores buscasen otras teorías basándose en variables adicionales. En consecuencia, y como corolario de todo lo anterior, debemos destacar que para combatir el fraude fiscal de una manera efectiva, se torna imprescindible conocer sus causas, pues erradicando las causas se erradica el efecto. Por tanto, resulta necesario conocer los motivos que lo impulsan y, de esta manera, llegar a los procedimientos óptimos para suprimirlo, o al menos reducirlo. Esta batalla contra el fraude fiscal debe desarrollarse en el largo plazo, articulando una adecuada educación cívica y tributaria, ya que a corto plazo sólo se puede neutralizarlo con la norma, penalizando su comisión y, una vez cometido, aplicando la norma para su sanción.

Ayudándonos de la sociología fiscal podemos establecer algunas razones por las cuales se defrauda, que pueden sintetizarse en las siguientes:

- a) La propia naturaleza del ser humano, que le lleva a actuar como usuario gratuito (“*free rider*”) de los servicios públicos.
- b) Concepción utilitaria de la fiscalidad, según la cual deseamos contribuir en función de los beneficios obtenidos por los servicios públicos.
- c) La corrupción política, que nos desanima y supone un incentivo a no pagar impuestos.
- d) La percepción de una escasa probabilidad de ser objeto de una actuación de la Hacienda Pública.
- e) La concepción de injusticia del sistema tributario.

En definitiva, para entender las causas del fraude tenemos que conocer las dos preguntas que todo potencial defraudador se hace:

- 1º Voy o no voy a defraudar. Determina la voluntad de defraudar, que estará condicionada fundamentalmente por la probabilidad de ser detectado
- 2º Una vez que he tomado la decisión de defraudar, ¿cuánto voy a defraudar? Determina la cuantía del fraude, que implica efectuar un cálculo económico que determine el nivel óptimo de fraude.

Respecto de la primera cuestión, podemos señalar tres componentes que inciden en la voluntad de defraudar:

- El componente económico, ligado a la valoración que el potencial defraudador hace de los servicios públicos que recibe. Esta equivalencia configura al impuesto como un precio pagado por los servicios públicos recibidos. Cuanto menores o de más baja calidad sean los servicios públicos recibidos, más incentivos habrá al fraude fiscal.
- El componente psicológico, de modo que el potencial defraudador busca en su fuero interno una legitimación para defraudar. Aparece esencialmente vinculado al componente económico, ya que cuando se rompe el equilibrio entre impuestos pagados y servicios públicos recibidos, el defraudador trata de establecer una particular y subjetiva situación de equilibrio, una especie de compensación a lo que él considera como un tratamiento injusto, que le legitima moralmente para defraudar.
- El componente social, que refleja el comportamiento del defraudador para con los demás ciudadanos. El defraudador sabe que los impuestos que ha evadido van a recaer en otros ciudadanos, porque los servicios públicos tienen que financiarse de alguna manera. Por tanto, la decisión o no de defraudar en última instancia va a depender de su concepción de la solidaridad y del respeto que tenga a los demás contribuyentes.

Respecto de la segunda cuestión, el potencial defraudador efectúa un cálculo económico que le permita maximizar la utilidad neta derivada de la evasión, midiéndose la utilidad en términos de consumo⁴⁶. Supuestamente, esta utilidad neta va a depender según Allingham y Sandmo (1972) de la utilidad que proporcione la cantidad evadida, la probabilidad estimada por el propio evasor de que su conducta sea descubierta, de la cuantía de la sanción que soportaría el evasor en caso de ser descubierto y de la mayor o menor aversión al riesgo.

⁴⁶ Si el individuo percibe una renta bruta R , la cantidad de renta que destina a consumo (C) será R menos lo que destina al pago de impuestos, por tanto, $C = R - \text{impuestos}$. Es decir, al maximizar el consumo se maximiza su utilidad.

CAPÍTULO SEGUNDO:

ANÁLISIS DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo trataremos de analizar la situación actual del fraude fiscal en España, atendiendo a tres puntos de vista:

- Desde el punto de vista de la **tipología** del fraude fiscal, analizando cómo se manifiesta este fenómeno tan negativo en la economía española y cuál es la magnitud estimada del mismo.
- Desde el punto de vista de los **aspectos sociológicos**, investigando cómo la sociedad española percibe el fraude fiscal y cuáles son las principales razones que llevan a los ciudadanos a evadir.
- Desde el punto de vista de los **recursos materiales y humanos** en la lucha contra el fraude fiscal, examinando los resultados que se vienen obteniendo en los últimos años y la configuración de la Agencia Tributaria como institución encargada de atajar el fraude fiscal.

Cabe subrayar que no existen informes oficiales, porque que sepamos ningún Gobierno ha realizado un estudio en profundidad sobre el fraude fiscal en España. En nuestra opinión ello puede ser debido a que los Gobiernos miran para otro lado tratando de esconder el problema, para no tener que dar explicaciones sobre la ineficiencia de las medidas que a lo largo de los últimos años han venido adoptando.

En este sentido la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado desde el año 2003 viene denunciando la *“situación de fracaso en la lucha contra el fraude fiscal y la escasez de recursos humanos”*, y avergonzándose de que España se encuentre a la cabeza de la UE en esta lacra social.

Por lo tanto, una primera idea que apuntamos ahora y desarrollaremos a lo largo de este capítulo es que España se encuentra a la cabeza de la UE en cuanto a fraude fiscal, y que las medidas para erradicar este vergonzoso problema no están dando los resultados que se desearían, entre otros motivos, por la falta de recursos humanos en cuantía suficiente.

Pero, además, en España el fraude fiscal se presenta en un estadio más agravado que en el resto de países de la UE como consecuencia de los siguientes factores enunciados por la Organización de Inspectores de Hacienda (2007):

- 1.- La corrupción, en particular, los casos de corrupción ligados al urbanismo, estafas y corrupción de tipo financiero.
- 2.- La consideración de España por los Organismos Internacionales como paraíso para el blanqueo de capitales.

Esta situación, que desemboca en una clara injusticia social, con los consiguientes problemas para la economía española, exige una actuación inmediata por parte del Gobierno para erradicar, ya no sólo el fraude fiscal, sino también la corrupción y el blanqueo de capitales.

Los últimos casos de corrupción descubiertos ponen de manifiesto la existencia simultánea de delitos fiscales, de blanqueo de capitales y de otras figuras delictivas, como el cohecho. En todos ellos existen circunstancias comunes, como el movimiento de grandes sumas de dinero, el enriquecimiento desproporcionado de algunas personas, la utilización de redes de sociedades interpuestas, y la utilización de testaferros, sociedades pantalla y de paraísos fiscales. Hay que destacar que en estas operaciones el dinero entregado suele ser “dinero negro”, es decir, sin declarar. Por ello, la Agencia Tributaria debería disponer de los medios e instrumentos necesarios para poder detectar dichas situaciones.

2. TIPOLOGÍA Y MAGNITUD DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

2.1. Las modalidades de fraude fiscal más arraigadas en España

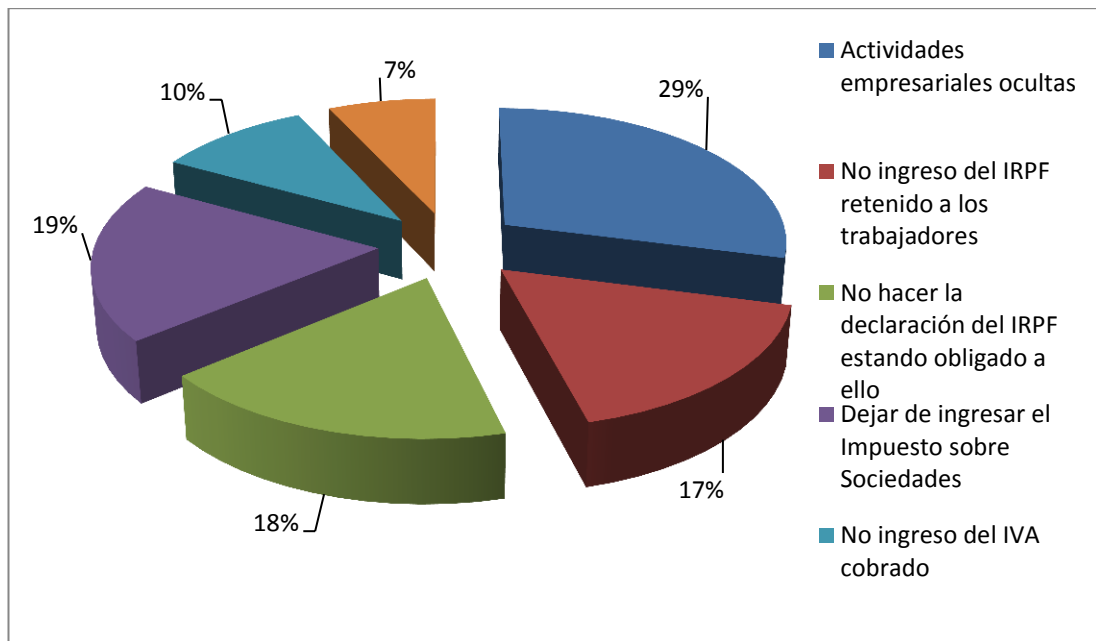
Al analizar la tipología del fraude fiscal en España debemos hacernos eco de un grave problema que se ha venido desarrollando en los últimos años, y es que las modalidades de fraude fiscal más perniciosas están íntimamente relacionadas con otras actividades delictivas y con el blanqueo de capitales. Estas modalidades de fraude más perjudiciales se caracterizan, asimismo, por presentarse mediante estructuras organizadas, auténticos entramados creados por y para el fraude.

En particular, las modalidades de fraude basadas en el carácter organizado constituyen la agresión más grave al funcionamiento del sistema tributario español, debido a su mayor complejidad. El fraude organizado exige instrumentos persistentes y ordenados para combatirlo, con la dificultad adicional de necesitarse una actuación coordinada de diferentes órganos y poderes del Estado, que en ocasiones desemboca en actuaciones conjuntas entre la Agencia Tributaria y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). Así, tanto la Administración Tributaria española como otras instituciones del Estado, han tenido que reaccionar ante las actuales “tendencias” en el fraude fiscal, como son:

- Tramas de fraude en el IVA
- Operaciones de ingeniería fiscal
- Redes de facturas falsas
- Ocultación de rentas y patrimonios mediante el empleo de testaferros y sociedades pantalla.
- Los paraísos fiscales
- Fraude fiscal internacional
- Fraude inmobiliario

En el siguiente gráfico representamos lo que opinan los encuestados sobre la importancia de los tipos de fraude más perjudiciales para la sociedad:

Gráfico 2.1. Tipos de fraude más perjudiciales para la sociedad.



Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro Fiscal 2011.

FRAUDE EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Dentro de las modalidades de fraude fiscal vinculadas al IVA, podemos distinguir entre el fraude a través de las tramas organizadas o “fraude carrusel” y el fraude general en el IVA.

Una de las manifestaciones de fraude organizado que más perjudica a nivel europeo es el de las tramas organizadas de fraude en el IVA.

Las redes organizadas que se dedican a defraudar en el IVA, utilizando el denominado “fraude carrusel” es un problema europeo. Así, en un Informe de la Comisión Europea (CE) de fecha 28 de diciembre de 2000 la Comisión

denunció la falta de cooperación administrativa para el control de las tramas en el IVA.

Por otra parte, otro Informe de la Comisión del año 2004 refleja que, aunque el índice de detección de fraude es incierto y la cantidad exacta de dinero en juego resulta difícil de cuantificar, las cantidades evadidas por este fenómeno son considerables. Algunos Estados miembros han calculado pérdidas de hasta un 10% en la recaudación neta de IVA.

Existe una ineficiencia en la lucha contra esta modalidad de fraude derivada del lapso de tiempo que transcurre antes de que la información sobre las adquisiciones intracomunitarias esté disponible para los Estados miembro. Normalmente transcurren por lo menos tres meses entre la fecha de la transacción y la fecha de la correspondiente transmisión de datos, que a menudo es más que lo que un operador fraudulento necesita para desaparecer.

El IVA es un impuesto armonizado a nivel europeo, de general aplicación en la UE, estableciéndose normas comunes para la determinación de la base imponible. A partir del 1 de enero de 1993, la creación del mercado único interior llevó aparejada la supresión de las barreras fiscales, lo que supuso la necesidad de regular un nuevo hecho imponible en el IVA, la adquisición intracomunitaria de bienes, para gravar las operaciones en el mercado interior común, ya que desaparecieron las importaciones entre Estados miembro de la UE.

Ese tipo de operaciones, que deberían tributar en origen, están sometidas a un régimen de tributación en destino que, si bien en un principio iba a ser transitorio, todavía hoy se sigue aplicando. Este régimen transitorio de tributación en destino se justifica por las dificultades estructurales de algunos países y la diferencia de tipos impositivos entre Estados miembro.

Pues bien, en todos los Estados miembro se ha constatado un uso indebido de este régimen transitorio por un alto número de sujetos pasivos que realizan operaciones en cadena de adquisiciones intracomunitarias, en las que se

interponen sociedades intermedias que, localizadas en el país de la adquisición, emiten facturas en las que se documenta un aparente IVA repercutido correspondiente a la operación de entrega interior subsiguiente a la adquisición intracomunitaria, pero en realidad el IVA repercutido ni se declara ni se ingresa, rompiendo así el funcionamiento del impuesto, que opera sobre el valor añadido en cada una de las fases de producción y comercialización. La existencia de una entrega intracomunitaria previa y exenta facilita el desarrollo del proceso.

Existen distintas variantes en estas tramas de IVA, pero el esquema general es el siguiente:

Sea una estructura organizada de empresas con la siguiente distribución:

- La empresa A, domiciliada en Italia, cuyo proveedor es la empresa B, domiciliada en Francia.
- La empresa C, domiciliada en España, que a su vez vende a la empresa D, también localizada en España.
- La empresa C, compra mercancías a la empresa A, de modo que las mercancías son enviadas directamente desde su proveedor en Francia a la empresa C, destinataria en España y, posteriormente C, revende las mercancías a D.
- Finalmente D vende las mercancías a otras empresas en el mercado español.

En esta operación, la entrega intracomunitaria realizada en Francia no está sujeta a IVA, porque tributa en destino. Pero además, la adquisición en destino está exenta de IVA porque se destina a una entrega subsiguiente.

Por otro lado C repercute el IVA a D, pero no lo ingresa. Como D ha soportado el IVA tiene derecho a la deducción y, en su caso, devolución.

Por lo tanto C ha dejado de ingresar el IVA y D ha obtenido una devolución improcedente, además de poner en el mercado mercancías a un precio inferior

al normal de mercado ya que, al no pagar el IVA, se pueden permitir rebajar más el precio manteniendo el mismo margen. Al poco tiempo las empresas desaparecen y se crean otras nuevas.

El perjuicio de este fraude estriba en que, no sólo se deja de ingresar la cuota devengada, sino que, además, obtienen devoluciones improcedentes. Además del perjuicio económico al sector por la competencia desleal.

Las tramas organizadas de fraude en el IVA, en el caso más general, interponen sociedades que repercuten cuotas de IVA a otros obligados tributarios con la finalidad fundamental de generar en sus destinatarios un aparente derecho a la deducción, sin que exista ninguna pretensión por parte de quienes efectúan la repercusión de ingresar ese IVA repercutido. En otros supuestos, generan falsos derechos a la devolución por entregas intracomunitarias inexistentes.

La existencia de tramas organizadas de fraude en el IVA pretende otorgar un beneficio ilegítimo a una serie de operadores que intervienen en el mercado participando en operaciones sujetas a IVA, a costa de la Hacienda Pública (tanto estatal como comunitaria), cuya recaudación resulta mermada así por esos operadores. Las características principales del fraude son las siguientes:

1. Se trata de un fraude organizado. Sus autores son auténticos profesionales del mismo y que, en ocasiones, tienen antecedentes penales por otros delitos y vínculos con fenómenos de delincuencia organizada tradicional.
2. Dispersión territorial nacional e internacional de los participantes.
3. Dificultad probatoria de la connivencia entre el distribuidor final y las “truchas”⁴⁷.
4. Multiplicidad de participantes. El fraude se instrumenta mediante un entramado de personas físicas y jurídicas, que desempeñan distintos

⁴⁷ En el argot las “truchas” son las empresas pantalla, que se crean y se disuelven en cortos períodos de tiempo, denominándose así en referencia a su carácter escurridizo.

papeles en el fraude: truchas, pantallas y distribuidoras. Las truchas son las sociedades que dejan de ingresar el IVA repercutido. Las pantallas sirven para dificultar la comprobación del fraude. Las distribuidoras son los presuntos beneficiarios finales, tanto por la vía de obtención de devoluciones, la de no ingresar cuotas tributarias o la de beneficiarse de precios artificialmente bajos. Esos participantes asumen, de forma sucesiva o simultánea, distintos papeles y, en ocasiones, se entremezclan distintos fraudes. Por otra parte, el número de participantes puede ser muy alto y la trama resultante muy enmarañada, constituyendo redes cuyo análisis es difícil y laborioso.

5. Sus organizadores disponen de un buen conocimiento del funcionamiento de la Administración Tributaria y conocen las medidas adoptadas en cada país.

La lucha contra este tipo de fraude en el IVA viene siendo considerada de especial complejidad por los Planes de Prevención del Fraude fiscal. En el caso de España la lucha contra las tramas ha sido centralizada en un único órgano de la Agencia Tributaria: la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF), que sigue una estrategia integrada por tres tipos de medidas:

- Medidas preventivas del fraude.

Las actuaciones preventivas van encaminadas a evitar que los operadores con perfiles sospechosos puedan obtener un NIF a efectos del IVA intracomunitario, con el fin de realizar operaciones intracomunitarias. Para ello, una vez analizados los perfiles, se ha dado de baja en el Registro de Operadores Intracomunitarios (ROI)⁴⁸ a miles de operadores de riesgo, en una actuación que otros países de la Unión Europea están imitando. Este control del acceso al ROI ha constituido un buen

⁴⁸ Para poder realizar operaciones intracomunitarias, los sujetos deben tener un NIF a efectos del IVA atribuido por la Administración del Estado miembro en el que estén establecidos y, además, deben estar inscritos en el Registro de Operadores Intracomunitarios, un registro de carácter censal que permite tener información a efectos de control.

instrumento para evitar que operadores fraudulentos puedan efectuar operaciones intracomunitarias.

- Medidas de detección precoz del fraude para el control de devoluciones.

Cuando, a pesar de todos los controles preventivos, las tramas de IVA logran operar por haber obtenido un NIF-IVA intracomunitario y haber logrado la inscripción en el ROI, los operadores fraudulentos suelen pedir la devolución del IVA, de modo que, se establecen controles estrictos de las solicitudes de devolución. El resultado ha sido altamente positivo, tal y como refleja la Memoria de la AEAT de 2008, con una disminución radical del volumen de devoluciones solicitadas en los sectores de mayor riesgo, acompañado de un incremento de la recaudación superior a la del resto de la economía.

- Medidas para la persecución de los defraudadores.

El sistema de control suele encontrar dificultades para la detección temprana de estas actividades y, por ello, se ha planteado la necesidad de establecer métodos de investigación que incorporen instrumentos policiales precisos. El carácter de fraude organizado de estas estructuras, así como sus importantes volúmenes de operaciones, hacen que, en la mayor parte de los casos, las actuaciones administrativas de comprobación e investigación evidencien un presunto delito fiscal.

Sin embargo, según la Organización de Inspectores de Hacienda (2008), aún no se ha conseguido una adecuada respuesta penal frente a las tramas, debido fundamentalmente a tres cuestiones:

- Las deficiencias del Código Penal para la persecución eficaz del fraude organizado. Si bien hay que destacar, que en los últimos años se han ido introduciendo algunas modificaciones del Código Penal en esta dirección, en especial la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2012 que establece un tipo agravado en el artículo

305.bis para el fraude de especial gravedad, entre otros, el fraude organizado.

- La incompreensión judicial de la naturaleza del fenómeno y de su gravedad, que deriva en una escasa ejemplaridad de gran parte de las sentencias dictadas.
- Las dificultades para la identificación adecuada de los responsables penales entre las muchas personas que intervienen en el fraude.

Si bien las tramas organizadas o “fraude carrusel” es la modalidad más agresiva de fraude en el IVA, no es la única, ya que también es importante la evasión en el régimen general del IVA. Es frecuente ver cómo los empresarios o profesionales ofrecen entregas de bienes o prestaciones de servicios sin emitir factura y sin repercutir el IVA, conductas que, a su vez, no son repudiadas por los ciudadanos porque consiguen una rebaja en el precio derivada de no pagar el IVA. Esta “tolerancia social” al fraude no hace más que agravar el problema.

OPERACIONES DE INGENIERIA FISCAL

La nota característica de las operaciones de ingeniería fiscal es que se trata de una concatenación de operaciones que, aisladamente consideradas son lícitas y correctas, pero que en su conjunto producen un artificio o montaje para defraudar. Por ello, el descubrimiento de estos fraudes exige una intensa investigación.

Una manifestación típica de la ingeniería fiscal es la utilización abusiva de regímenes fiscales especiales, lo que ha permitido que determinadas empresas o personas hayan logrado ser titulares de elevados patrimonios, sin haber pagado absolutamente nada de impuestos, como consecuencia de la aplicación de sucesivas operaciones a lo largos de varios años, todas ellas amparadas en los diferentes beneficios fiscales vigentes en cada momento.

Mediante la manipulación de algunos regímenes especiales, se viene consiguiendo eludir la tributación de importantes rentas y patrimonios, contraviniendo así el principio constitucional de igualdad.

Un ejemplo de ello es la utilización indebida de las instituciones de inversión colectiva (SICAV) para la gestión irregular de patrimonios personales, tributando al 1% sin cumplir los requisitos legalmente establecidos, práctica que viene siendo denunciada por la Agencia Tributaria desde el año 1999. En este sentido, una de las reclamaciones que la Organización de Inspectores de Hacienda hace sistemáticamente es la de obtener el control de las SICAV, actualmente en poder de la CNMV.

Por otro lado, la ingeniería fiscal se encuentra íntimamente relacionada con los negocios simulados y con los fraudes de naturaleza criminal, al pretenderse con tales artificios ocultar el origen de las rentas y patrimonio y su verdadera titularidad.

Ante todo ello, desde la Organización de Inspectores de Hacienda (2008), se propone regular la responsabilidad solidaria de los despachos que comercialicen productos de la llamada ingeniería fiscal y tipificar como delito el ofrecer en el mercado servicios y productos idóneos para la defraudación tributaria⁴⁹.

REDES DE FACTURAS FALSAS

En España existe un foco de fraude muy grande derivado de la utilización de facturas falsas, en muchas ocasiones puestas en circulación por contribuyentes acogidos al régimen de estimación objetiva en el IRPF (los denominados módulos), incluso configurándose un verdadero mercado negro de facturas falsas.

Esquemáticamente el procedimiento es el siguiente:

⁴⁹ Juan Manuel Vera Priego, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 131/2008.

En el régimen de módulos no se tributa por el beneficio real obtenido, sino por la aplicación de unos parámetros (signos, índices o módulos) en función de determinadas variables como la dimensión del local de negocio, consumo de luz, número de mesas, metros de la barra del bar, personal empleado, etc. Además, las obligaciones formales son menores.

De este modo, un autónomo o pequeño comercio acogido al sistema de módulos emite una factura falsa para otro empresario que paga el IRPF en estimación directa o el Impuesto sobre Sociedades, sin que ello suponga ningún sobrecoste para el “modulero”⁵⁰ porque va a pagar lo mismo independientemente de lo que facture. Sin embargo, el receptor de la factura falsa va a poder deducirse el IVA e incrementar gastos, reduciéndose así su base imponible.

Ante esta práctica irregular es frecuente encontrar “moduleros” que obtienen unos ingresos adicionales vendiendo facturas falsas.

En una entrevista para el diario Cinco Días, el 6 de marzo de 2010, Francisco de la Torre, presidente de la Organización de Inspectores de Hacienda calificó el sistema de módulos como “un nido de facturas falsas”

Pero la utilización abusiva del régimen de módulos no resulta nueva y es conocida por los Inspectores desde hace muchos años, sin que las autoridades tributarias hayan querido introducir las modificaciones necesarias en dicho régimen. Así, en un documento elaborado por la Organización de Inspectores en el año 2003 se ponía de manifiesto la necesidad de una reforma profunda del sistema de módulos y la adopción de medidas para corregir la emisión incontrolada de facturas falsas.

⁵⁰ Empresario acogido al régimen de estimación objetiva en el IRPF, conocido como régimen de módulos.

OCULTACIÓN DE RENTAS Y PATRIMONIOS MEDIANTE EL EMPLEO DE TESTAFERROS Y SOCIEDADES PANTALLA.

La utilización de testaferros para ocultar la verdadera identidad de quien hace las operaciones es una práctica extendida y también muy utilizada en las modalidades de fraude organizado y delictivo.

A través de sociedades pantalla se ocultan patrimonios y rentas y para una más difícil detección, es frecuente ver cómo se utiliza la figura del testaferro para ejercer el cargo de administrador en estas sociedades interpuestas. Es la figura del “administrador de paja” que, en los supuestos más organizados, suelen ser indigentes, pobres, mendigos, ancianos o en general personas con escasos recursos que acceden a las pretensiones de los defraudadores a cambio de pequeñas cantidades de dinero.

Esta modalidad de fraude se utiliza en distintos niveles del sistema tributario, no sólo para dificultar las investigaciones a la hora de regularizar la situación tributaria de los defraudadores (en sede de inspección), sino que también es un fraude generalizado en la fase recaudatoria, de modo que una vez liquidada la deuda tributaria, los infractores tejen marañas de empresas para ocultar el patrimonio que debe responder del pago de las irregularidades cometidas.

EL PROBLEMA DE LOS PARAÍDOS FISCALES

Los paraísos fiscales se caracterizan porque son territorios pequeños, opacos, a los que el anonimato otorga una capacidad para ocultar todo tipo de rentas, incluidas las provenientes de actividades delictivas, como el terrorismo, tráfico de armas y drogas⁵¹.

Una primera pregunta que todos nos hacemos es cómo puede ser que unos pocos países de pequeña extensión generen tantos efectos negativos para el

⁵¹ Diario Expansión, 27-02-2008, “los Inspectores de Hacienda piden el bloqueo financiero de los paraísos fiscales”

resto del mundo, sin que las grandes potencias puedan hacer nada para impedirlo.

Pues bien, en nuestra opinión, los países no hacen nada para erradicar los paraísos fiscales porque no quieren. Buena prueba de ello es lo siguiente:

El artículo 56 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (hoy denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras ser modificado por el Tratado de Lisboa) prohíbe las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos entre Estados miembros, y también entre estos y terceros países, de forma que este principio de libertad de movimientos de capitales rige sobre cualquier otro. Sin embargo, hubiera sido muy fácil aislar financieramente y, por tanto, eliminar los paraísos fiscales, si en dicho Tratado se hubiera incluido como excepción a la libertad de los movimientos de capitales los movimientos efectuados entre los Estados miembros y los territorios calificados como paraísos fiscales.

Además, hay que destacar que, a pesar de dicho principio, cuando a la Unión Europea le ha interesado, ha conseguido que dichos territorios proporcionen información, como ha ocurrido con la aplicación de la Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro⁵², para evitar la competencia de los paraísos en esta materia, estableciéndose la obligatoriedad de intercambio de información, solamente relacionada con la fiscalidad del ahorro en forma de pago de intereses.

Actuaciones como esta nos hacen pensar que el poder político está subordinado al poder financiero, actuando como correa de transmisión para hacer efectivas las pretensiones y cumplir la voluntad de los intereses financieros. Grave circunstancia que atenta contra el interés general, la justicia y la equidad.

Ante esta falta de voluntad política por parte de la UE para erradicar el problema de los paraísos fiscales, desde la Organización de Inspectores de Hacienda (2007) se propone una serie de medidas que nos parecen

⁵² Directiva 2003/48 del Consejo, de 3 de junio.

extraordinariamente interesantes, y que no conseguimos entender por qué todavía no se han puesto en marcha. Entre estas medidas destacamos las siguientes:

1. Intensificar la comprobación de artistas y deportistas con residencia en paraísos fiscales.

Es frecuente observar comportamientos inadmisibles, vergonzosos e insolidarios de muchos artistas y deportistas que se pasean por todo el mundo como españoles, pero que tienen fijada su residencia, de forma ficticia o real, en territorios calificados como paraísos fiscales. La consecuencia es que no pagan impuestos ni en España ni en ningún otro lugar y, sin embargo, sí se benefician de los servicios y del bienestar suministrados por el Estado español. Además, estas personas intentan por todos los medios que los ciudadanos españoles no conozcamos esta situación porque lo consideran negativo para su imagen.

Por este motivo, la Organización de Inspectores de Hacienda defiende la elaboración de un *censo permanente de artistas y deportistas de nacionalidad española que no tengan fijada su residencia en España*, siendo objeto de actuaciones inspectoras al objeto de verificar su residencia real en el momento en que se detecte dicha situación. En el supuesto de que realmente tengan su residencia en territorios calificados como paraísos fiscales, no podrán representar a España en ningún acontecimiento o competición deportiva. Por otro lado, en la información relativa a dichas personas que se emita por los medios de comunicación públicos, como radio y televisión, se hará referencia siempre a su lugar de residencia.

2. Establecer un gravamen especial sobre movimientos de fondos en procedencia de y con destino a paraísos fiscales.

La organización de Inspectores de Hacienda propone que en la normativa del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades se regule, como un hecho

imponible nuevo, que todo movimiento de fondos, con origen o destino a un territorio calificado como paraíso fiscal (o zona de baja tributación), tribute en España al tipo del 24%.

3. No reconocer la personalidad jurídica a las entidades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil español.
4. Modificar la normativa bancaria, de manera que se prohíba que las entidades bancarias españolas tengan filiales o sucursales en dichos territorios, salvo que suministren a la Administración Tributaria española la misma información que sobre las operaciones realizadas en territorio nacional, y siempre que identifiquen a los clientes de sucursales de entidades españolas radicadas en dichos territorios.

En este apartado debemos citar como referencia y dada su actualidad la obra de Shaxson Nicholas *“Las Islas del Tesoro, los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo”*, Fondo de Cultura Económica 2014, en la que se hace un seguimiento de los paraísos fiscales en el mundo. En palabras de Shaxson, los paraísos fiscales son *“la razón más importante por la cual las personas y los países pobres continúan siendo pobres”* y denuncia que los paraísos fiscales *“conectan al submundo criminal con la elite financiera y enlazan a los altos dirigentes de la diplomacia y los servicios de inteligencia con las firmas multinacionales. Es el modo de funcionamiento del poder en la actualidad, y ha concentrado la riqueza y el poder en los ricos con mayor fuerza que cualquier otro acontecimiento histórico”*.

FRAUDE FISCAL INTERNACIONAL

Desde la incorporación de España a la UE, la aplicación del libre movimiento de capitales y la globalización económica, en nuestro país hemos ido encontrando progresivamente más incidencia de las modalidades de fraude con una componente internacional, fenómeno que se ha desarrollado aún más si

cabe, con la expansión en los últimos años de los medios tecnológicos de información y comunicación. También debe tenerse en cuenta la creciente dimensión de la economía de origen criminal en el sistema financiero internacional.

Es evidente que el fraude fiscal cambia a lo largo del tiempo, de modo que frente al fraude tradicional basado en la ocultación de la totalidad o parte de las rentas, la doble contabilidad o el desvío de facturación y el empleo de facturas falsas, las nuevas modalidades de fraude se desarrollan en un contexto internacional que, según el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA (2010) viene caracterizado por:

- La proliferación de tramas de fraude fiscal vinculadas a otros tipos de delincuencia internacional organizada.
- La planificación fiscal abusiva, con entramados de ámbito supranacional, que tienen el único objetivo de evitar la tributación de determinadas operaciones muy relevantes económicamente y de difuminar en el escenario internacional la titularidad de rentas y patrimonios.

España cuenta con uno de los mejores sistemas de información tributaria del mundo con un excelente aprovechamiento de las nuevas tecnologías y, por ello, en nuestro país el fraude fiscal internacional está orientado a ocultar la verdadera titularidad de la capacidad económica sometida a gravamen esquivando estos sistemas de información y control.

Por otra parte, este fraude fiscal internacional exige tener conocimientos elevados sobre tributación y fiscalidad, con lo que observamos una profesionalización del fraude. Se constituyen despachos de abogados y economistas cuyo negocio se encuentra precisamente en la planificación fiscal abusiva e ilícita.

Al mismo tiempo, este fraude fiscal internacional suele estar íntimamente relacionado con la comisión de otros delitos y el blanqueo de capitales provenientes de estos otros delitos.

Un ejemplo de esto es el caso de fraude fiscal, mafia, tráfico de drogas, blanqueo de capitales y delitos contra la Hacienda Pública destapado por los investigadores a través de la denominada “Operación Emperador”, en la que se ha puesto de manifiesto un entramado de centenares de empresas localizadas por todo el mundo con esta finalidad⁵³. Esta trama de fraude internacional ha ocasionado que la Hacienda Pública española dejase de ingresar más de 2.000 millones de euros.

EL FRAUDE INMOBILIARIO

Bajo la denominación genérica de fraude inmobiliario se alude a distintos fenómenos relevantes⁵⁴:

- Ocultación de plusvalías derivadas de la transformación de suelo rústico o no edificable en general.
- Ocultación de los rendimientos obtenidos por promotores o constructores a pesar de los ingentes beneficios reportados por esas actividades.
- La transmisión de inmuebles a precios inferiores a los reales.
- La ocultación de la titularidad real de parte del patrimonio inmobiliario del país detrás de sociedades pantalla no residentes.
- La utilización del sector para blanquear capitales procedentes de delitos o del crimen organizado.

⁵³ Diario el Mundo 17/10/2012, diario el País 17/10/2012.

⁵⁴ Navarro, Torres López y Garzón Espinosa, 2011

El fraude inmobiliario es uno de los fraudes más habituales en España y a la vez un tipo de fraude complejo, que se ha visto multiplicado como consecuencia de la burbuja urbanística y la especulación, que han propiciado una corrupción urbanística sin parangón.

El fraude inmobiliario abarca todas las etapas del proceso económico, desde la creación de suelo hasta la promoción, construcción, venta de vivienda (usada o nueva) y arrendamiento. Sector en el que, por otra parte, se mueven cantidades ingentes de dinero negro ya que los activos inmobiliarios se han convertido en un refugio preferente para quienes efectúan operaciones de blanqueo de capitales de fondos procedentes de delitos y que han escapado del control fiscal.

Esta defraudación es especialmente grave por dos razones. En primer lugar, por lo injusta que es en un país como el nuestro, que Vicenç Navarro⁵⁵ sitúa entre los de mayor desigualdad y de menor actuación estatal redistributiva. Y en segundo lugar porque como sostiene José Manuel Gómez-Benítez⁵⁶ jurista de reconocido prestigio y vocal del Consejo General del Poder Judicial, *“la mal llamada amnistía fiscal no es solo una oferta de impunidad a bajo coste por la defraudación cometida, sino también una forma de blanquear el dinero del crimen, en general”*

⁵⁵ Economistas frente a la crisis: “La herencia inmobiliaria, el fraude fiscal y el estado del bienestar”, 5-6-2012.

⁵⁶ Diario el País, 25-5-2012.

2.2. Magnitud estimada del fraude fiscal en España.

Es indudable que la gravedad del fraude fiscal despierta un interés importante en aproximarse a su cuantía. Cuantificación del fraude que, por otro lado, permite efectuar comparaciones⁵⁷.

Para cuantificar el fraude fiscal aparecen distintos procedimientos, como son:

- Métodos directos
- Métodos indirectos basados en el contraste con los datos de la contabilidad nacional
- Métodos indirectos basados en hipótesis causales a partir de variables monetarias o económicas.

No obstante, debemos destacar que no existe un consenso sobre la mejor manera de cuantificar el fraude.

Por otra parte, en muchas ocasiones, los responsables políticos han considerado que conocer las magnitudes del fraude puede producir un efecto desmoralizador. Frente a esta postura la Organización de Inspectores de Hacienda ha venido defendiendo el derecho de los ciudadanos a conocer estos datos como base para su elección entre políticas públicas y defienden que conocer la cuantía del fraude fiscal es imprescindible para justificar la absoluta urgencia y prioridad que debe otorgarse a la lucha contra el fraude.

Por ello algunos inspectores han señalado que⁵⁸ *sería deseable el establecimiento de una metodología internacional que permitiera poder efectuar comparaciones temporales nacionales e internacionales del nivel de fraude, no sujetas a condicionamientos políticos de carácter coyuntural (...) la determinación de la magnitud del fraude fiscal es una cuestión problemática, ya que no existe una metodología generalmente aceptada y los análisis*

⁵⁷ Comparaciones referidas a un mismo país, para ver si se ha avanzado o se ha retrocedido en la lucha contra el fraude, y comparaciones entre distintos países, que permitan adoptar aquellas medidas que han dado un mejor resultado en otros países.

⁵⁸ Juan Manuel Vera Priego, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 131/2008.

concretos, efectuados en diversos países, carecen frecuentemente de continuidad en el tiempo (...) La mayoría de los países de la OCDE han puesto en segundo plano, en las últimas décadas, las estimaciones de tipo cuantitativo sobre el fraude fiscal, o bien los han mantenido como estudios reservados.

Por tanto, debemos destacar la falta de voluntad de los distintos países de conocer las cifras, al menos aproximadas, del fraude fiscal. Tan sólo EEUU realiza mediciones periódicas de lo que ellos denominan *tax gap* o *brecha fiscal*, mientras que Reino Unido realiza unas estimaciones públicas de la pérdida de recaudación por fraude en el IVA a partir de la misma metodología que utilizamos nosotros en el capítulo cuarto de este trabajo⁵⁹.

Sin embargo, en España no hay estudios ni publicaciones oficiales sobre estos extremos.

Es necesario subrayar en primer lugar que fraude fiscal y economía sumergida no son lo mismo. La mayoría de los estudios evalúa la economía sumergida en su conjunto y no sólo el fraude fiscal. La economía sumergida engloba toda una serie de conductas irregulares entre las que se encuentran, no sólo el impago de impuestos o fraude fiscal, sino también el impago de cotizaciones a la Seguridad Social, el incumplimiento de las normas laborales, el incumplimiento de procedimientos administrativos o la corrupción. Por lo tanto, debemos ser especialmente insistentes en subrayar la diferencia entre economía sumergida y fraude fiscal, no son lo mismo.

A falta de datos oficiales sobre el fraude fiscal, en el siguiente cuadro recogemos algunos datos sobre la economía sumergida en España:

⁵⁹ A partir de la contabilidad nacional se calcula una base imponible teórica y, aplicando un tipo medio, se obtiene una recaudación teórica que, por comparación con la recaudación real, permite calcular el índice de fraude por diferencias.

Cuadro 2.1. Magnitudes sobre la economía sumergida en España.

| | |
|--|--|
| <p>Instituto de Crédito Oficial (2011)</p> | <p>El presidente del Instituto de Crédito Oficial manifiesta que la economía sumergida en España podría situarse entre el 20% y el 25%.</p> |
| <p>Comisión Europea (2010)</p> | <p>En los últimos 10 años la economía sumergida en España ha pasado del 15% al 23%. Configurándose España como el país europeo con mayor nivel de fraude fiscal, sólo por detrás de Grecia que tiene el 31% (frente a la horquilla entre el 10% y el 13% en la que se mueven países como Alemania, Francia y Reino Unido).</p> |
| <p>Banco de España (2008)</p> | <p>En España circulan 114 millones de euros en billetes de 500 euros, lo que supone el 30% del total emitido en la UE y el 64% del efectivo total en manos de los españoles.</p> |
| <p>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004)</p> | <p>La economía sumergida española se sitúa en torno al 20%</p> |
| <p>Miguel Gómez González y Ángel Alagón (2003)</p> | <p>La economía sumergida en España alcanza el 21% del PIB y se manifiesta que nunca se había alcanzado el 20% antes del 2002.</p> |
| <p>Estudio elaborado por Alañón y Gómez, 2003,</p> | <p>Realizan una medición a partir de la relación entre el valor añadido bruto sumergido y el medido por la contabilidad nacional, concluyendo que la diferencia era del 15,5% en 1980 y del 20,9% en 2000.</p> |
| <p>Jordi Sardá, 2014</p> | <p>La economía sumergida en España se sitúa en torno al 24,6% y realiza una distribución de la economía sumergida midiendo la brecha entre provincias. Madrid es la que menor economía sumergida tiene (en torno al 17%) y Extremadura y Andalucía las que más (en torno al 30%).</p> |

| | |
|---|---|
| GESTHA (2009) | La economía sumergida en España se sitúa en torno al 23,3%. |
| Escobedo y Mauleón, 1991 y Mauleón y Sardá, 1997 | Intentan realizar una cuantificación indirecta de la economía sumergida a partir de variables monetarias (fundamentalmente demanda de dinero). |
| Arazola, Hevia, Mauleón y Sánchez (2011) | La economía sumergida en España se sitúa en torno al 23,7%. En caso de ser erradicada supondría una recaudación fiscal adicional superior 7% del PIB (cerca de 80.000 millones de euros anuales). |
| Grupo de Investigación de la Universidad de Cantabria, resumen ejecutivo nº 3, 27-01-2013 | Elaboran un estudio sobre la economía sumergida en Cantabria y la cuantifican en el 24,38% para 2012. |
| Informe del responsable de política económica del PSOE, Jordi Sevilla, (2002). | Cuantifica en 25.000 millones de euros el importe que deja de ingresar Hacienda cada año por la economía sumergida. |
| FUNCAS (2003) | Sitúa la economía sumergida en torno al 23% en el año 2003. |
| Informe de la revista “Mercado de Dinero” editada por Ausbanc Empresas (2004) | Cuantifica la economía sumergida en España en el año 2004 en el 21% del PIB. |
| Informe “Doing Business 2007” del Banco Mundial | Cifra la economía sumergida en España en el año 2007 en el 22,6%, frente al 27% de Italia o el 28,6% de Grecia, y muy por encima del 16,3% de Alemania, el 15,3% de Francia, el 12,6% de Reino Unido, el 8,8% de EEUU y el 17,4% del promedio de países de la OCDE. |
| Informe “Closing the european tax gap” encargado por el Grupo de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo y elaborado por el Instituto Tax Research para analizar la economía sumergida en cada uno de los países de la UE. (2012) | La economía sumergida en España en 2012 es del 22,5% del PIB. |

| | |
|--|---|
| Servicio de estudios de La Caixa: “la economía sumergida, un lastre excesivamente oneroso” (2012) | La erradicación de la economía sumergida aportaría 80.000 millones de euros al año. |
| Libro Marrón del Círculo de Empresarios: “Implicaciones de la economía sumergida en España”(2010) | Cifra la economía sumergida en el 22,5% del PIB en un estudio elaborado a partir de método MIMIC. |
| Friedrich Schneider (2013) | La economía sumergida de España alcanza el 18,6% del PIB, lo que supone unos 200.000 millones de euros anuales. |
| GESTHA (2010) | En España la economía sumergida es del 23,3% del PIB, lo que supone dejar de ingresar 88.000 millones de euros anuales. Si la economía sumergida se redujese en 10 puntos, situándose en torno a la media europea, se ingresarían 38.500 millones más al año. |
| Institute Management for Development: “Anuario sobre competitividad mundial” (2012) | España es uno de los países del mundo más lastrados por la economía sumergida. Ocupa el puesto noveno 59 países y el puesto tercero de toda la UE. |

*Fuente: elaboración propia partir de la literatura existente.

Por lo que se refiere al fraude fiscal “*stricto sensu*”, no son muchos los datos existentes.

Cuadro 2.2. Magnitudes sobre el fraude fiscal en España.

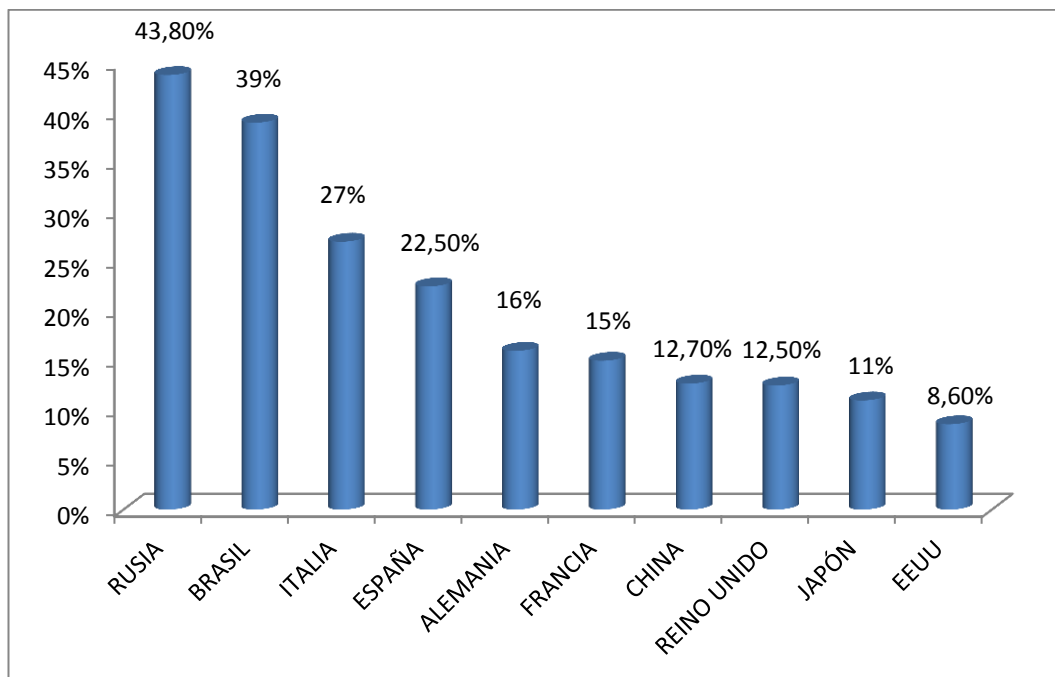
| | |
|---|--|
| Estudio sobre el fraude en el IRPF realizado por encargo del IEF por una comisión de expertos dirigida por Manuel Lagares Calvo. (1988) | El fraude fiscal en el IRPF entre los años 1979 a 1985, se encuentra comprendido entre el 55 y el 60% |
| Estudio sobre el fraude en el IVA elaborado por Consuelo Díaz y Desiderio Romero (1993). | El fraude fiscal en el IVA para el período 1986 a 1991, se encuentra entre el 22 y el 25%, con una media de fraude del período del |

| | |
|---|---|
| | 24,013%. |
| Comisión Europea: el 19-09-2013 presenta un comunicado de prensa. | España dejó de ingresar en 2011 15.000 millones de euros por el fraude en el IVA. |

*Fuente: elaboración propia a partir de la literatura existente.

Las cifras expuestas son preocupantes. Parece haber un consenso generalizado en aceptar cifras de economía sumergida en niveles en torno al 20-25%, lo que nos sitúa en los primeros puestos del ranking sólo por detrás de Grecia e Italia. En el lado opuesto se encuentran países como EEUU o Reino Unido con niveles entre el 8 y el 12%. En el siguiente gráfico presentamos datos comparados de economía sumergida en los países más avanzados, relativos al año 2011.

Gráfico 2.4. Economía sumergida en 2011

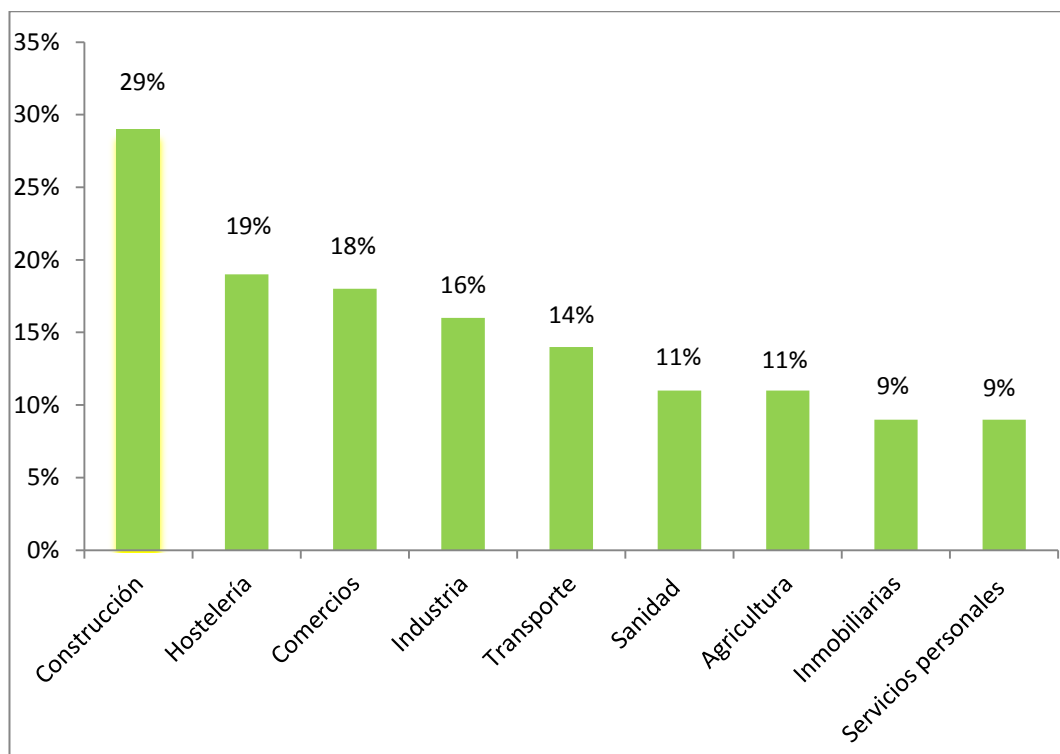


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>

En cuanto a la distribución de la economía sumergida por sectores, debemos señalar que, según un informe elaborado por VISA Europa, el sector con mayor economía sumergida es la construcción, seguido por la hostelería y los comercios, mientras que el sector con menor economía sumergida es el de los servicios personales.

En el siguiente gráfico representamos los datos del mencionado informe:

Gráfico 2.5. Nivel de economía sumergida en cada sector



*Fuente: Informe elaborado por VISA Europa con las cifras de dinero negro en los principales países europeos, a partir de datos de profesor Schneider del Departamento de Economía de la Universidad de Linz (Austria), cuyos cálculos son aceptados internacionalmente y en la OCDE.

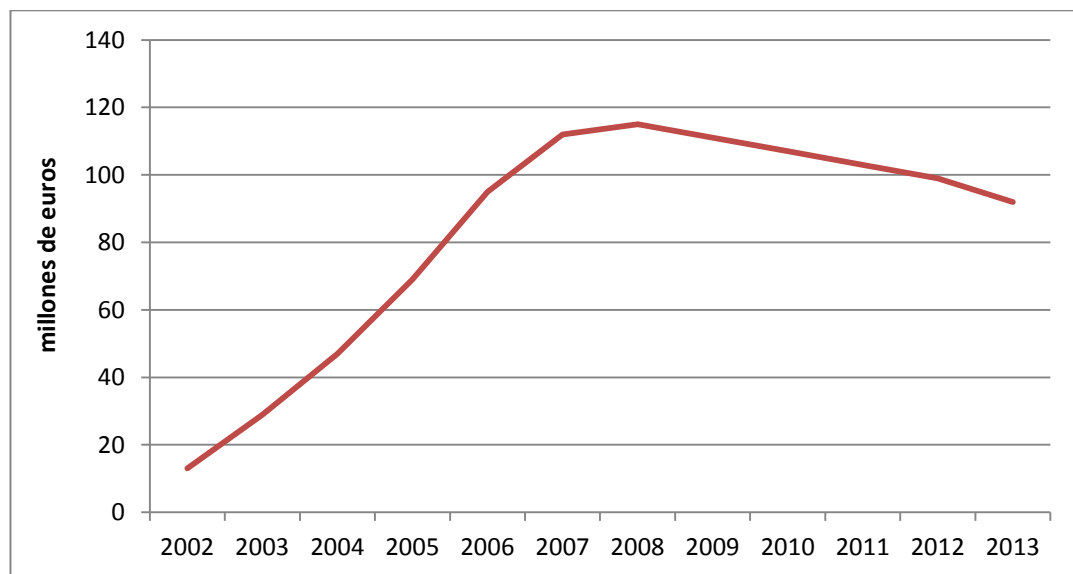
Por otro lado, un indicador muy relevante del nivel de economía sumergida es lo que se conoce como la “circulación de efectivo de alta denominación”, es decir, el número de billetes de 500€ en circulación. En este sentido hay que

señalar que España es el país europeo con mayor circulación de billetes de 500 euros, de modo que, según datos del Banco de España y de la Agencia Tributaria, en 2008 en nuestro país circulaban 114 millones de euros en billetes de 500 euros, lo que supone el 30% del total emitido en la UE y el 64% del efectivo total en manos de los españoles.

Es evidente la desproporción de estas cifras en relación con el peso que el PIB español tiene en el conjunto de la UE.

En el siguiente cuadro se representa la evolución de la circulación de billetes de 500 euros en España:

Gráfico 2.6. Circulación de billetes de 500 euros en España.



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín estadístico del Banco de España.

Aunque la posesión de billetes de 500 euros no demuestra la existencia de fraude, lo cierto es que los análisis sí demuestran que existe una vinculación del efectivo de alta denominación con la evasión fiscal, muchas veces en actividades relacionadas con el fraude inmobiliario y con fenómenos de blanqueo de capitales. Estos resultados confirman que la elevada circulación

del efectivo de alta denominación es un indicador muy destacado del fraude. No obstante, aunque la elevada circulación de billetes de 500 euros sea indicativa de fraude, no existe una correlación entre estas variables. En efecto, observamos que a partir de 2008 disminuye la circulación en España de billetes de alta denominación y, sin embargo, desde 2008 hasta 2013 todos los estudios apuntan a una subida del fraude.

Cabe destacar que, al contrario de lo que sucede en el marco de la UE, en EEUU las referencias al *tax gap* son muy habituales, como fundamento de las estrategias públicas (US Department of the Treasury, 2006). El Internal Revenue Service (IRS) define la brecha fiscal o *tax gap* como la diferencia entre los impuestos legalmente debidos y los recaudados, de modo que en el año 2007, el IRS evaluó el *tax gap*, en términos brutos, en el 16,3%. La tasa de cumplimiento resultó ser del 83,7%. El análisis de la brecha fiscal añade que el 70% del fraude es atribuible al impuesto sobre la renta.

En nuestra opinión, no vemos justificación a esta ausencia de estudios oficiales sobre la magnitud del fraude fiscal, ya que consideramos que ignorar la realidad no sirve para resolver los problemas y como señala GESTHA (2012), *la Agencia Tributaria debe mantener una evaluación actualizada del fraude fiscal y la economía sumergida, por la enorme sangría de recursos que producen y porque precisa necesariamente de ese análisis para cumplir con su misión: diseñar las mejores estrategias y métodos de trabajo para afrontarlo con éxito.*

2.3. La crisis económica y el fraude fiscal

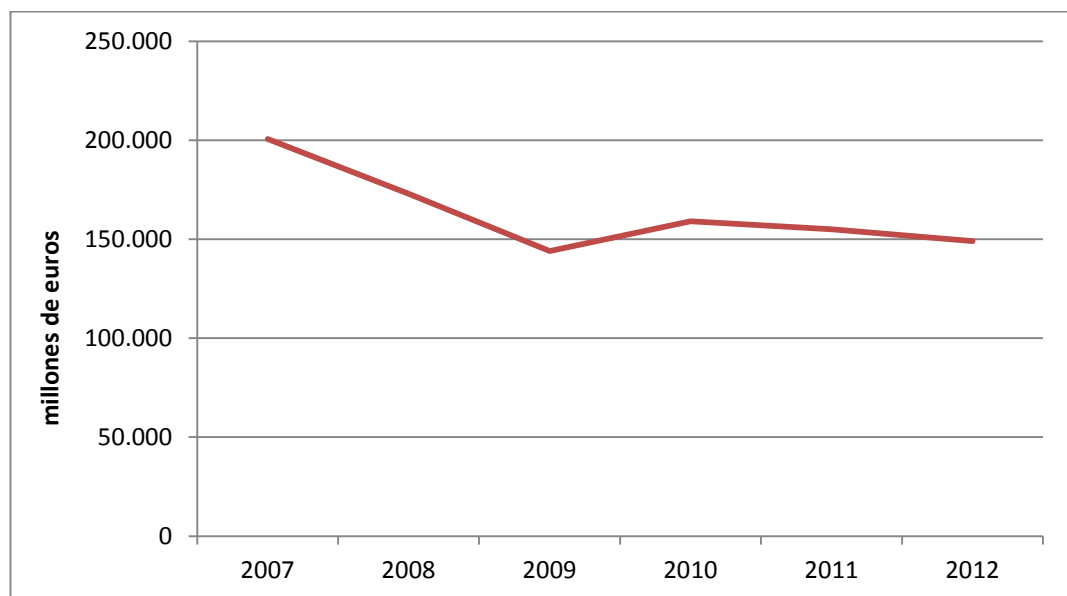
No podemos omitir en este trabajo un análisis sobre la interconexión que existe en España entre la crisis económica y el fraude fiscal.

El punto de partida de esta reflexión debe encontrarse observando la evolución de los ingresos tributarios, ya que uno de los graves problemas económicos que

atraviesa España es el desequilibrio entre ingresos y gasto público; es decir el déficit público. Este desequilibrio lleva siendo muy grave desde 2009, dando lugar a una crisis fiscal que amenaza la sostenibilidad de muchos avances sociales y el bienestar de millones de españoles.

Por lo tanto, en primer lugar observamos la evolución de los ingresos tributarios de los últimos años, para saber cómo se han visto afectados por la crisis económica.

Gráfico 2.7. Evolución de los ingresos tributarios



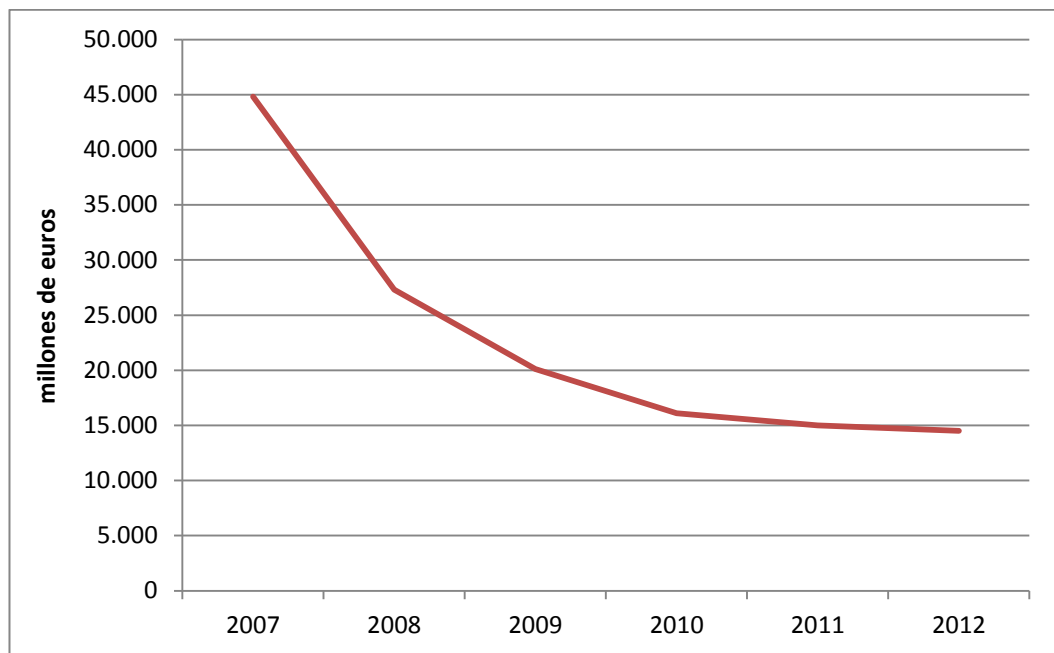
*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de recaudación de la Agencia Tributaria.

Entre los años 2007 y 2009 los ingresos tributarios se han visto reducidos en aproximadamente 50.000 millones de euros, un 25% de la recaudación fiscal. En 2010 parece que se recuperan un poco, pero en 2011 y 2012 vuelven leves descensos y ello pese a las subidas de tipos impositivos.

El principal motivo de este descenso en la recaudación tributaria (según se muestra en los informes detallados de la Agencia Tributaria) lo constituye la caída de recaudación por Impuesto sobre Sociedades, que entre 2007 y 2010 ha

visto reducida su recaudación en casi 29.000 millones de euros (un 64%), lo que supone el 70% de la caída global de la recaudación fiscal.

Gráfico 2.8. Ingresos por Impuesto sobre Sociedades.



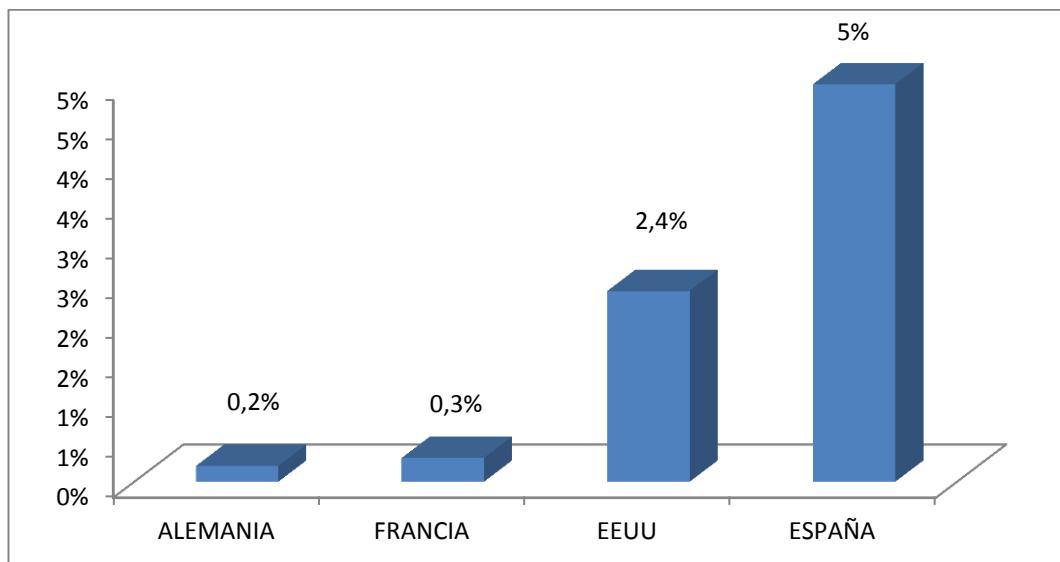
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de recaudación de la Agencia Tributaria.

Como señala el GESTHA, 2011 es sorprendente que un impuesto directo, en teoría más fácil de controlar, que no llegaba al 23% de la total recaudación tributaria, sea el principal responsable del desplome de la recaudación estatal. Además conviene destacar que el potencial recaudatorio del IS es más reducido en la práctica que en la teoría, ya que diversos estudios, entre ellos los realizados por el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA para distintos años, sitúan el tipo efectivo del IS entre el 10% y el 15% como consecuencia del sistema de deducciones y de la posibilidad de compensar las pérdidas de ejercicios anteriores.

Por lo tanto vemos que entre 2007 y 2010 ha habido una importante caída de los ingresos tributarios que, sin embargo, no ha sido tan pronunciada en los

países de nuestro entorno. Incluso en EEUU, que se puede considerar el epicentro de la crisis, la caída ha sido menor que en España.

Gráfico 2.9. Caída de la recaudación tributaria en % del PIB entre 2007 y 2010



Fuente: elaboración propia a partir de GESTHA (2011)

Por lo tanto, en los últimos años observamos una disminución en la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades que no se corresponde con la evolución del PIB, y que la Organización de Inspectores de Hacienda (2012) considera que se debe a que la crisis ha hecho que se deje de declarar una parte importante de los ingresos, porque se han trasladado actividades económicas a la economía sumergida y denuncian la urgencia de frenar esta praxis, pues resulta muy complejo hacer que las actividades que se han vuelto opacas tornen al circuito legal.

En consecuencia, a la luz de estos datos, vemos una clara interrelación entre la crisis económica y el fraude fiscal, este último hace empeorar, todavía más si cabe, los devastadores efectos de la crisis que asola nuestro país.

En opinión de los Inspectores de Hacienda una cuestión trascendental es determinar si esta crisis fiscal es estructural y, en caso afirmativo, hasta qué

punto lo es. Añaden que la respuesta a esta pregunta determinará hasta qué nivel es sostenible el denominado Estado del Bienestar y también qué tipo de estructura política y administrativa puede sostener la economía española. Estos desafíos son políticos y admiten múltiples respuestas, pero para poder hacer política sobre la realidad es necesario conocer con qué medios se cuenta.

En este sentido, la Organización de Inspectores de Hacienda (2012) presenta la siguiente radiografía de la crisis:

El detonante de la crisis fue la restricción del crédito originado por la crisis financiera internacional, a partir de mediados de 2007, cuyos efectos no comienzan a notarse hasta bien entrado 2008. Por tanto, en origen nos encontramos ante una crisis financiera que se trasladó a la economía real por la vía de una restricción en la financiación (se cierra el grifo del crédito), la cual provocó una contracción del crecimiento económico y, sobre todo, una grave crisis inmobiliaria, ya que un porcentaje muy elevado de los créditos concedidos a las empresas iban destinados a inmobiliarias y constructoras.

El segundo estadio de la crisis se manifestó mediante una caída del PIB, en términos parecidos a otros países, pero que tuvo como efecto una mayor destrucción de empleo, debido a las deficiencias estructurales del mercado de trabajo. El ajuste se centró en la construcción, que empleaba mucha mano de obra y el excedente de mano de obra de la construcción no se pudo recolocar en otros sectores.

El tercer estadio de la crisis se manifiesta mediante una grave crisis fiscal, como consecuencia de:

1. Un aumento los gastos, debido sobre todo al aumento del gasto por prestaciones y subsidios de desempleo.
2. Una disminución de los ingresos públicos ligados al sector inmobiliario (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Construcciones,

Instalaciones y obras, licencias, Impuesto de Actos Jurídicos Documentados).

3. Una caída sin precedentes en el impuesto de Sociedades y en el Impuesto sobre el Valor Añadido: más de 46.000 millones de euros en dos años: 2008 y 2009. Posteriormente, el IVA se ha recuperado, pero no el Impuesto de Sociedades.

El resultado de todo este proceso ha sido el empeoramiento de la situación fiscal de las Administraciones Públicas. Se pasó de un superávit del 2% a un déficit del 10,2% en dos años.

En 2010 se redujo el déficit a un 9,7%, pero sacrificando toda la política económica a este único objetivo, y teniendo en cuenta que un desfase entre ingresos y gastos de casi 100.000 millones de euros es totalmente insostenible. En el año 2011, se avanzó muy poco en la reducción del déficit terminando el año con un déficit público de alrededor del 8,51% del PIB y en 2012 el déficit sólo se consiguió reducir hasta el 7,1% del PIB (sin tener en cuenta las ayudas a la banca, porque si las tenemos en cuenta el déficit es del 10,6%).

En definitiva, nos encontramos con una destrucción masiva de empleo, que a su vez origina una reducción en la recaudación por IRPF y cotizaciones sociales. Ante esta situación, la válvula de escape viene de la mano del aumento de la economía sumergida que evita una explosión social que tendría lugar si las cifras de desempleo coincidieran con la realidad.

Como hemos visto anteriormente, la economía sumergida se cifra entre el 20 y el 25% dependiendo de los estudios, lo que ocasiona mayor incumplimiento de las normas fiscales y de la seguridad social, así como falta de competitividad de la economía española que se traduce en que las empresas no podrían competir si no estuviesen incumpliendo sus obligaciones fiscales y laborales.

Por otra parte, una cuestión clave en el derrumbamiento de los ingresos fiscales es el aumento del fraude fiscal. Este aumento del fraude no se puede desligar, en opinión de los Inspectores de Hacienda, de dos factores claves:

- La reducción de medios de control y
- La caída de la conciencia fiscal de los españoles (según el Barómetro Fiscal de 2011, el 33% de los españoles justifica de alguna manera el fraude fiscal).

Denuncian una disminución de los medios, presupuestarios, humanos y materiales en la lucha contra el fraude fiscal, subrayando que las medidas adoptadas son claramente insuficientes.

Por lo tanto, una idea que debe quedar clara en esta reflexión es que la salida de la crisis económica pasa necesariamente por la reducción drástica del fraude fiscal. Desde el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA (2012) afirman que es perfectamente posible aumentar los ingresos reduciendo el fraude fiscal, sin tener que subir los impuestos ni exigir nuevos sacrificios a los ciudadanos. Sirva de ejemplo el siguiente dato, según el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA, la estimación del fraude fiscal en 2009 era de 59.515 millones de euros, cifra superior al gasto público total en educación para el mismo año que ascendía a 53.000 millones de euros.

Desde GESTHA se proponen distintas medidas para que el peso de la crisis y de la reestructuración financiera no tenga que recaer sobre la educación, la sanidad ni traducirse en recortes salariales para los empleados públicos. Medidas que permitirían recaudar 68.000 millones de euros anuales adicionales y con carácter inmediato:

- Nuevo tipo del 35% en el IS para rentas superiores a 1 millón de euros.
- Reducción de la economía sumergida en 10 puntos porcentuales.
- Establecimiento de un impuesto sobre la riqueza y otro impuesto sobre las transacciones financieras.

- Restricciones al sistema de módulos, así como aumentar el control sobre las SICAV y aumentar el gravamen sobre las rentas del ahorro y de operaciones especulativas.

3. ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DEL FRAUDE EN ESPAÑA.

En este apartado se pretende analizar cómo los ciudadanos perciben el fraude fiscal. Lo cierto es que la percepción del fraude por los ciudadanos y la concienciación fiscal juegan un papel trascendental en la prevención y lucha contra el mismo. En el análisis nos basaremos, fundamentalmente, en los datos dimanantes del estudio “Opiniones y actitudes de los Españoles en 2011”, realizado por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como del estudio realizado en 2011 por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) “Opinión Pública y Política fiscal, 2011”.

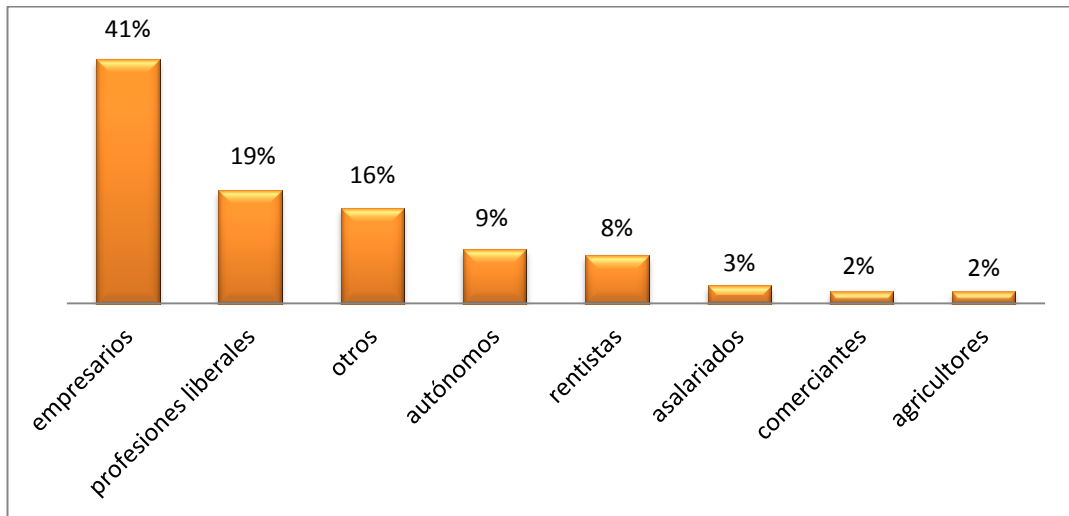
Nos parece interesante destacar la brecha tan grande que existe en las contribuciones impositivas. Según la información ofrecida por el Barómetro Fiscal 2011⁶⁰, más de la mitad del total del fraude fiscal en España es producido por empresarios y profesiones liberales. En particular, los empresarios son responsables del 41% del total del fraude fiscal en España y los profesionales liberales del 19%, frente al 3% del fraude fiscal cometido por asalariados o el 2% de agricultores.

Por lo tanto es evidente que si los asalariados son los que menos defraudan, están soportando, proporcionalmente, una carga impositiva mayor que las empresas o profesionales liberales.

En el siguiente gráfico se representa el porcentaje del total del fraude fiscal en España que corresponde a cada colectivo.

⁶⁰ Instituto de Estudios Fiscales, Documentos de Trabajo nº 19/2012, opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011. En adelante nos referiremos a él únicamente como Barómetro Fiscal 2011.

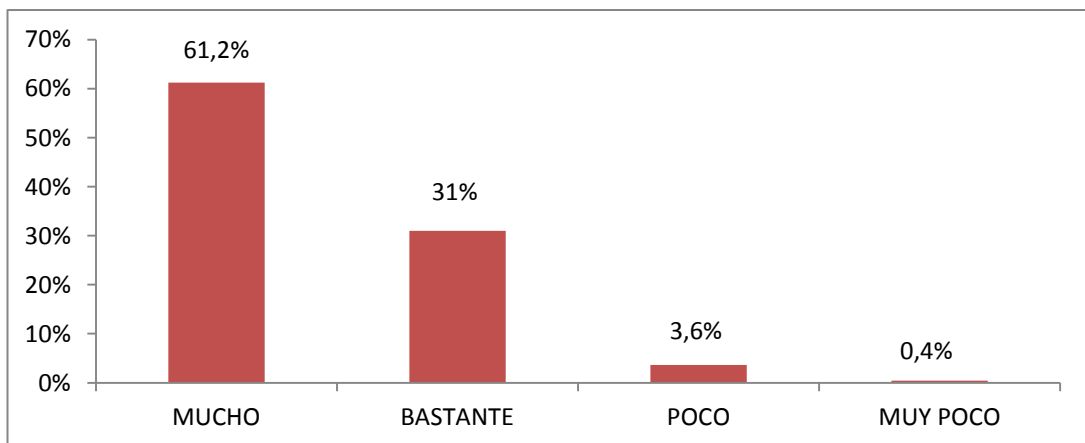
Gráfico 2.1. Distribución del fraude por colectivos.



*Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro Fiscal 2011

Por otra parte, cabe resaltar que un 92,2% de los españoles considera que en España existe mucho o bastante fraude fiscal. Este dato revela el hecho de que los ciudadanos son conscientes de los niveles tan elevados de fraude fiscal que tenemos en España.

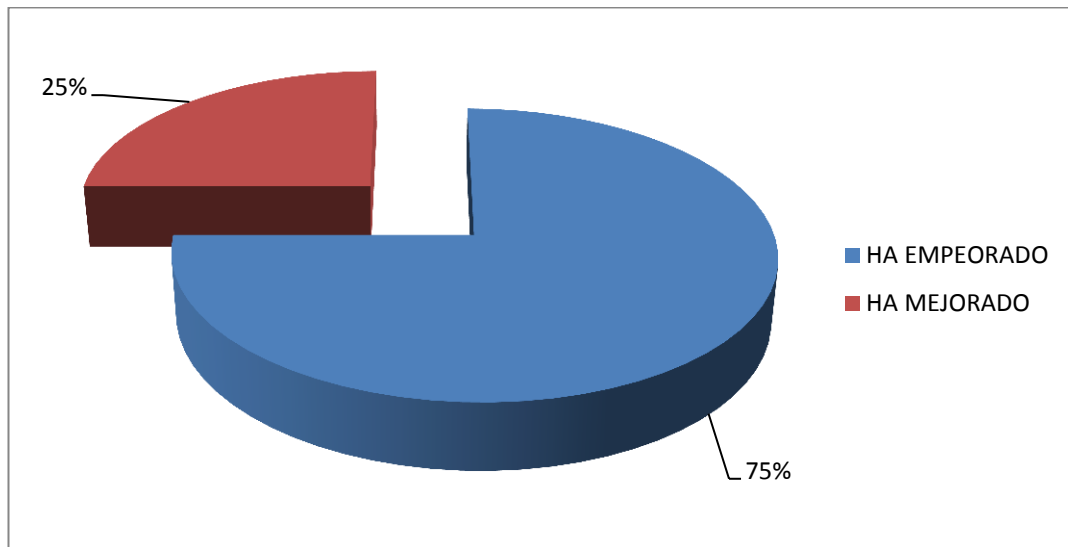
Gráfico 2.10. ¿En España existe fraude fiscal?



Fuente: elaboración propia a partir del CIS “Opinión Pública y Política fiscal”, 2011

Pero los ciudadanos no sólo son conscientes del elevado nivel de fraude fiscal existente en España, sino que, además, consideran que éste está en aumento. En particular, según el Barómetro Fiscal IEF, 2011, un 79% de los españoles opina que el fraude fiscal ha aumentado en los últimos 10 años, frente al 21% que considera que ha disminuido.

Gráfico 2.11. Opiniones relativas a la evolución del fraude fiscal



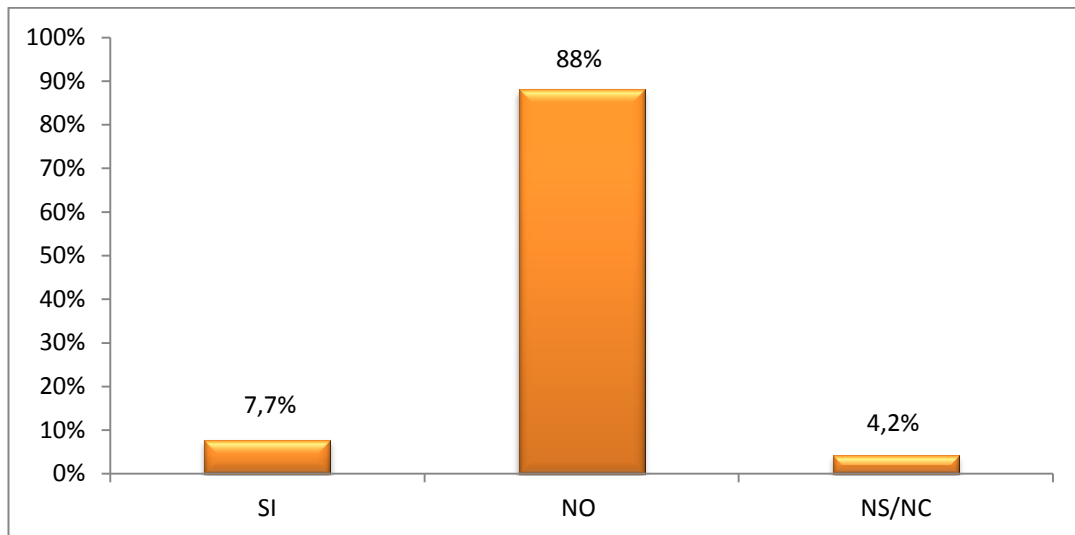
Fuente: Barómetro Fiscal IEF 2011

Otro dato importante a tener en cuenta es que un 88% de los españoles considera que en España no pagan más quienes más tienen, y que los impuestos no se cobran con justicia. A nuestro juicio, las autoridades tributarias deberían dedicar muchos esfuerzos a invertir esta opinión, ya que la falta de justicia del sistema tributario percibida por los contribuyentes es un claro incentivo al fraude fiscal.

En relación con esta idea, también debemos resaltar que un 73,3% de los ciudadanos considera que la administración hace pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal. Además, un 75,6% de los españoles opina

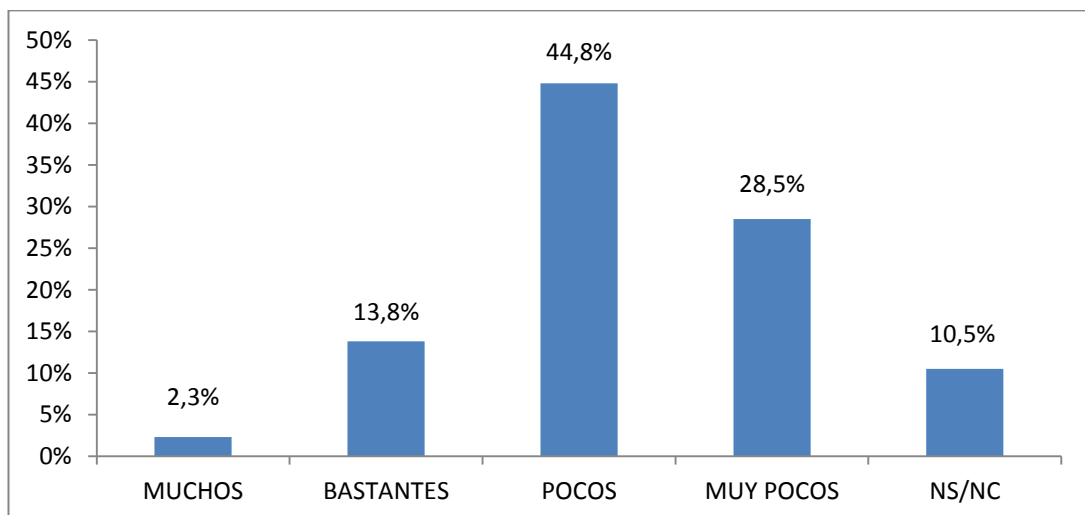
que la administración debería dedicar muchos más recursos a combatir el fraude fiscal.

Gráfico 2.12. ¿Los impuestos se cobran con justicia pagando más quienes más tienen?



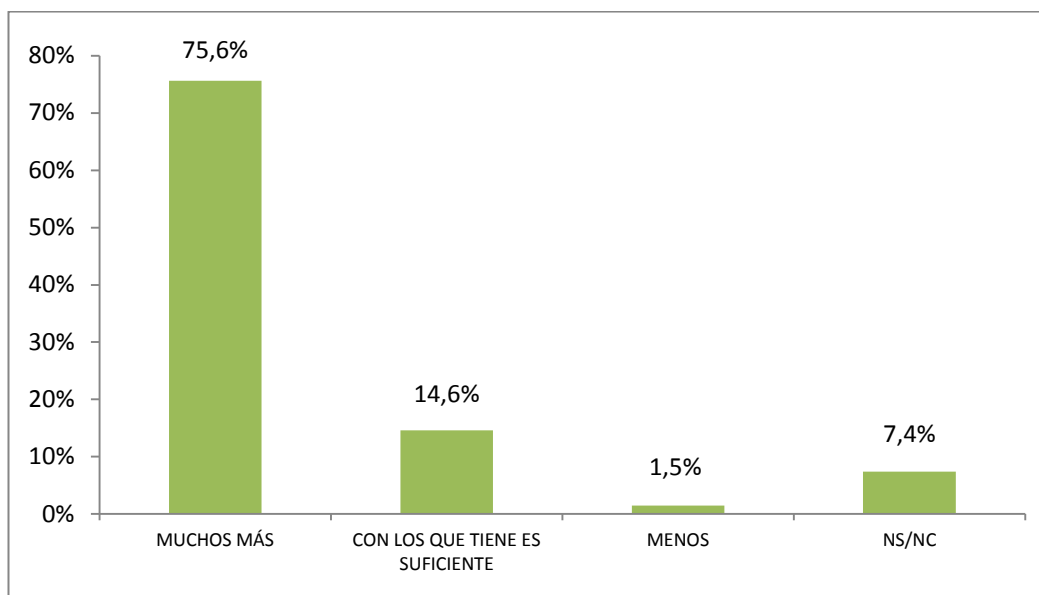
Fuente: elaboración propia a partir del CIS “Opinión Pública y Política fiscal”, 2011

Gráfico 2.13. ¿La AEAT hace esfuerzos para luchar contra el fraude?



Fuente: elaboración propia a partir del CIS “Opinión Pública y Política fiscal”, 2011

Gráfico 2.14. ¿La AEAT debería destinar más recursos a luchar contra el fraude?



Fuente: elaboración propia a partir del CIS “Opinión Pública y Política fiscal”, 2011

Por lo que se refiere a la evolución del grado de cumplimiento fiscal, debemos señalar que el 75% de los ciudadanos considera que ha empeorado en la última década, frente al 25% que considera que el cumplimiento fiscal ha mejorado en los últimos diez años.

En este sentido, los factores que explican esta mejora en el cumplimiento fiscal son, según la opinión de los ciudadanos, las retenciones salariales, el control ejercido por la Inspección de Hacienda y la conciencia cívica de los contribuyentes.

Por lo tanto, podemos subrayar que los ciudadanos atribuyen una eventual mejora en el cumplimiento fiscal a las siguientes tres cuestiones:

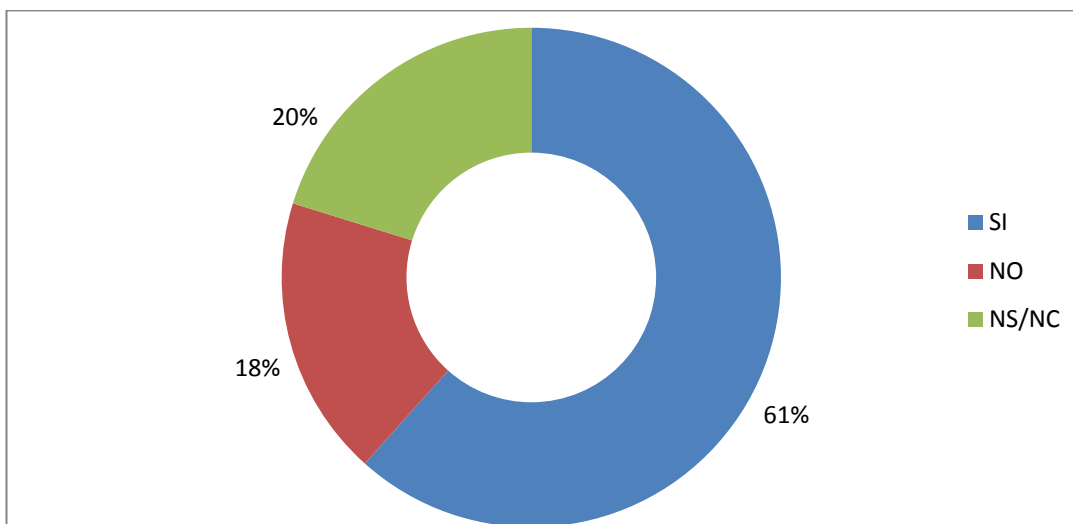
1. La mayoría de los contribuyentes cumple con sus obligaciones fiscales porque le retienen parte de su sueldo, minorando así sus posibilidades de evadir.
2. Cada vez la Inspección de Hacienda controla más a los contribuyentes.
3. Los ciudadanos saben que pagar los impuestos es un deber cívico.

Sin embargo, los ciudadanos manifiestan que estos tres factores no tienen la misma incidencia, ya que atribuyen un mayor peso en la mejora del cumplimiento fiscal a las retenciones salariales y señalan a la conciencia cívica como la variable menos influyente.

Estos datos muestran que una política efectiva de lucha contra el fraude necesariamente debe pasar por reforzar estos tres elementos.

La idea subyacente en la percepción de los ciudadanos sobre el comportamiento de los contribuyentes (y como se pone de manifiesto en el Barómetro Fiscal IEF, 2011), es que en general, el pago de los impuestos se realiza de un modo bastante correcto (el 59% lo considera así), pero persisten determinados engaños a Hacienda. El 41% considera que el fraude fiscal es una conducta generalizada entre los contribuyentes españoles y el 61% opina que hay colectivos que evaden continuamente sus impuestos.

Gráfico 2.16. ¿Existen colectivos que defraudan habitualmente a Hacienda?

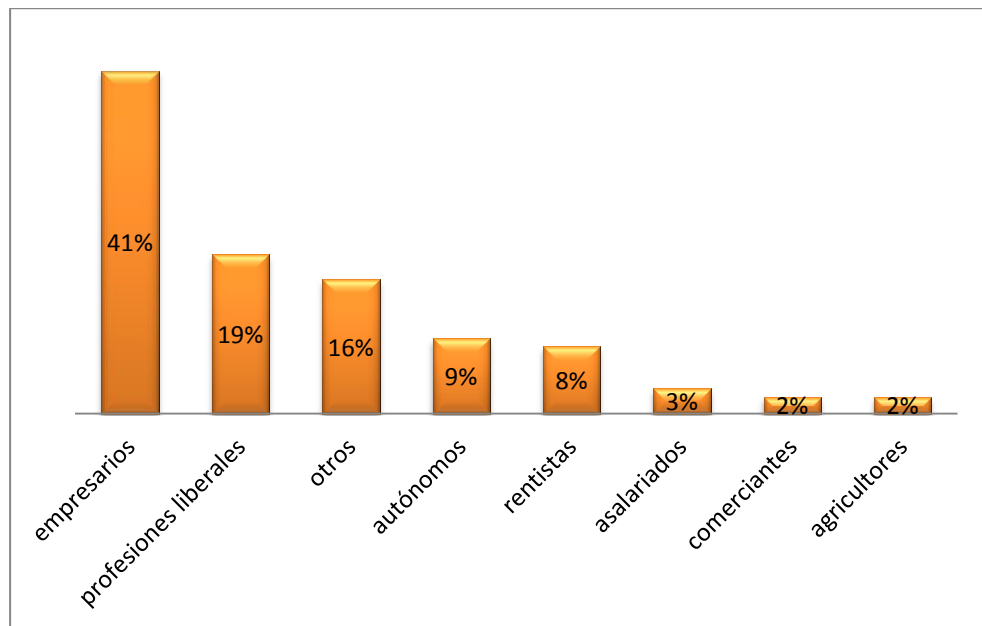


Fuente: Barómetro Fiscal IEF, 2011

En efecto, la opinión pública manifiesta su convencimiento de que existen determinados colectivos que defraudan sistemáticamente a la Hacienda

Pública. Tales colectivos son, en opinión de los ciudadanos, los empresarios fundamentalmente, pero también los profesionales liberales y los autónomos, cuyas actividades están sometidas a un menor control por parte de la Administración Tributaria y ofrecen mayores posibilidades de evasión.

Gráfico 2.1. Distribución del fraude por colectivos.



*Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro Fiscal 2011

Es importante destacar que, dentro del colectivo de contribuyentes que evade sistemáticamente a Hacienda, los ciudadanos sitúan, incluso por encima de los autónomos, un elenco variado de sujetos entre los que se incluyen políticos, banqueros y constructores.

En otro orden de cosas, cuando efectuamos un análisis del fraude fiscal desde el punto de vista sociológico, una de las principales cuestiones que pretendemos conocer es ¿cuáles son las causas del fraude fiscal? Pues bien, en este sentido, el Barómetro Fiscal IEF, 2011 refleja que los ciudadanos señalan que la principal causa del fraude es la sensación de que los que más defraudan

quedan impunes, apoyada por el 26% de los ciudadanos y seguida por la ineficacia en la lucha contra el fraude, apoyada por el 19,4% y la falta de honradez, apoyada por el 19%. Por lo tanto, y como por otra parte era de esperar, se constata que el fraude fiscal es un fenómeno multicausal. En opinión de los ciudadanos, el fraude fiscal se debe a las siguientes causas:

- Causas administrativas, como la impunidad de los grandes defraudadores y la ineficacia de la lucha contra el fraude, que se configuran, según los ciudadanos, como las principales causas del fraude en España.
- Causas económicas, como la presión fiscal excesiva y la necesidad de “trampear” para salir adelante, señaladas como la segunda causa después de la falta de honradez y la conciencia cívica.
- Causas morales, en las que se incluye la falta de honradez y la conciencia cívica, constituyéndose como el tercer factor responsable del fraude.
- Inadecuación entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones.

Gráfico 2.17. Causas del fraude fiscal según los ciudadanos



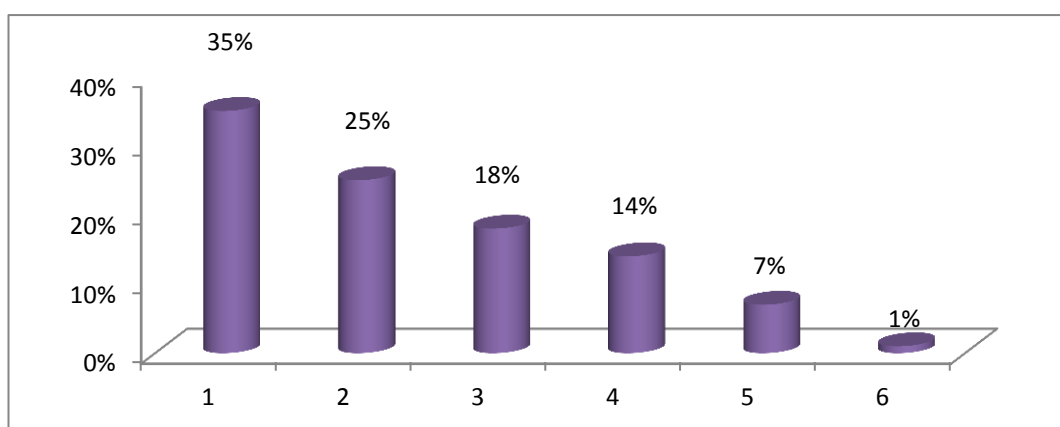
Fuente: Elaboración propia a partir de Barómetro Fiscal IEF, 2011

En cuanto a los efectos del fraude fiscal, el 95% de los españoles considera que defraudar a Hacienda tiene efectos negativos para la sociedad y tan sólo el 5% considera que el fraude no genera efectos importantes. Para el 40% el fraude tiene un efecto especialmente pernicioso y es que conlleva una disminución de los recursos necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones. En opinión de los ciudadanos, el fraude fiscal produce los siguientes efectos importantes:

1. Lesiona intereses de la ciudadanía, porque afecta a la financiación de la oferta pública de servicios y prestaciones
2. Lesiona intereses de los contribuyentes honrados, ya que para mantener el mismo nivel de ingresos públicos soportan una presión fiscal mayor de la que les correspondería si todos cumplieran correctamente sus obligaciones tributarias.

Derivadas de estas dos consecuencias se encuentran la sensación de injusticia, ligada al perjuicio causado al interés general, y la sensación de desmotivación, en conexión con la lesión a los intereses particulares de los contribuyentes honestos. Sin embargo, las alteraciones en la competencia y demás distorsiones económicas que produce el fraude fiscal, apenas son tenidas en cuenta por la ciudadanía.

Gráfico 2.18. Efectos del fraude fiscal en opinión de los ciudadanos.



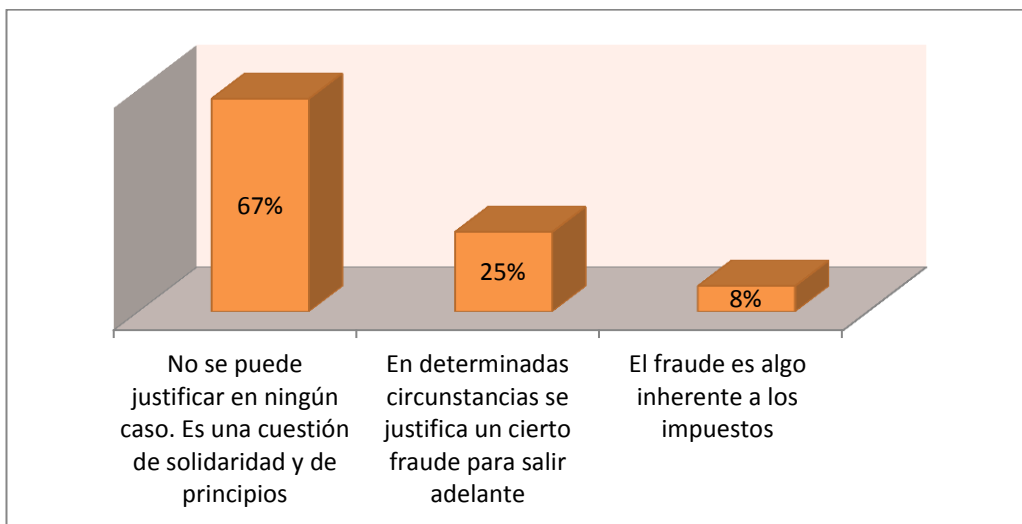
Fuente: Elaboración propia a partir de Barómetro Fiscal IEF, 2011

Leyenda:

1. Disminuye los recursos para financiar servicios públicos y sociales
2. Crea injusticias porque unos tienen que pagar lo que otros defraudan
3. Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los contribuyentes cumplidores
4. Desmotiva a los contribuyentes cumplidores
5. Produce distorsiones económicas (entre otras competencia desleal)
6. El fraude fiscal no tiene efectos

Finalmente, un elemento a tener en cuenta a la hora de diseñar una política eficaz de lucha contra el fraude es la justificación que los ciudadanos puedan llegar a dar ante el mismo, cuestión ésta íntimamente ligada a la conciencia fiscal y educación cívico-tributaria. En este sentido, el Barómetro Fiscal IEF, 2011 revela que el 67% de los ciudadanos manifiesta que no encuentran justificación alguna al fraude fiscal, pero un 33% de los españoles justifica, de un modo u otro, la conducta defraudadora.

Gráfico 2.19. Justificación del fraude fiscal



Fuente: Elaboración propia a partir de Barómetro Fiscal IEF, 2011

Concluimos este análisis sociológico del fraude fiscal con un dato muy claro, que pone de manifiesto la obviedad que venimos destacando a lo largo de todo el capítulo y es que el 83% de los ciudadanos opine que una agresiva campaña contra el fraude fiscal permitiría allegar los recursos suficientes para mantener la calidad de los servicios y prestaciones sin modificar la presión fiscal actualmente existente.

4. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN ESPAÑA Y EL FRAUDE

Pretendemos analizar la forma de actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y destacar las principales insuficiencias en la lucha contra el fraude fiscal.

La actuación de la Administración tributaria española se basa fundamentalmente en aprovechar al máximo las nuevas tecnologías de la información para conseguir una gestión, lo más eficaz posible, de las ingentes cantidades de información. Dispone de bases de datos y programas informáticos que hacen posible esta gestión eficaz de la información.

Estos sistemas informáticos, a grandes rasgos, se basan en el cruce de datos y en el establecimiento de un sistema de filtros, que facilitan la comprobación de las declaraciones presentadas por los contribuyentes.

Por lo tanto, la actuación de la Agencia Tributaria trata de impulsar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, para lo cual articula una importante política de información y asistencia a los contribuyentes⁶¹, y posteriormente realiza actuaciones de control respecto a los incumplimientos tributarios. Es precisamente en la función de control donde se encuentra el talón de Aquiles de la Administración Tributaria española.

La propia Agencia Tributaria señaló esta como una de sus principales carencias, ya en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal del año 2005, reconociendo la insatisfacción respecto al desarrollo de la función de control: *“En definitiva, el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en el área de atención al ciudadano no han tenido su correspondencia en el área de control, cuyas prioridades no han sido correctamente definidas, apreciándose una insuficiente adaptación a la realidad económica y a la evolución del fraude”*.

⁶¹ Dentro de estos servicios de asistencia se encuentran, entre otros, la atención telefónica personalizada o el envío de un borrador de declaración.

Esta función de control desarrollada por la AEAT comprende dos grandes tipos de actuaciones:

1. Comprobaciones automatizadas, mediante instrumentos informáticos, realizadas por órganos de Gestión Tributaria. Se concreta en procedimientos de verificación de datos, comprobación limitada o comprobación de valores, entre otros. Un ejemplo de estas comprobaciones automatizadas es el siguiente:

Un contribuyente presenta su declaración por IRPF declarando rendimientos del trabajo por 30.000 euros, pero el pagador de estos rendimientos presentó su declaración resumen anual de retenciones imputando a este contribuyente 35.000 euros. En este caso, el sistema de filtros detecta una discrepancia entre los rendimientos declarados y los imputados, haciendo saltar una señal informática para que los órganos de gestión inicien un procedimiento automático de comprobación.

Otro ejemplo es aquél en el que, con el objeto de generalizar la comprobación de un determinado hecho, por ejemplo la deducción por inversión en vivienda habitual, se introduce en el sistema informático de la Agencia Tributaria un filtro para que todos los contribuyentes que apliquen esta deducción sean comprobados. En este caso, el sistema detecta a aquellos contribuyentes que se han aplicado la deducción por inversión en vivienda habitual para ser comprobados automáticamente.

Por ofrecer algunos datos referidos a 2012 debemos señalar que, en el IRPF, se hicieron 583.360 liquidaciones con una deuda liquidada de 556,7 millones de euros. En el Impuesto sobre Sociedades se hicieron 46.224 liquidaciones que permitieron aflorar 581,99 millones de euros de deuda tributario y en el IVA se practicaron 127.660 liquidaciones que supusieron 1.762,25 millones de euros.

Asimismo se hicieron 178.738 actuaciones de control de no declarantes, induciéndoles a presentar su preceptiva declaración.

Se practicaron 14.770 liquidaciones a contribuyentes en módulos de las que resultaron 4,5 millones de deuda tributaria.

2. Comprobaciones más profundas desarrolladas por órganos de Inspección, los cuales disponen de unas facultades adicionales para que la comprobación sea más en detalle, tales como la obtención de documentación, entrada y reconocimiento de fincas o la consideración de agentes de la autoridad, entre otras.

Este modelo de comprobación se caracteriza por la realización de comprobaciones más intensas sobre la situación de contribuyentes respecto a los cuales, de acuerdo con la información que posee la Administración Tributaria, existe riesgo de incumplimiento de sus obligaciones.

La selección de estos contribuyentes que van a ser inspeccionados se realiza mediante programas estadísticos, clasificando a los contribuyentes en función de la probabilidad de fraude.

En el año 2012 fueron inspeccionados 24.772 contribuyentes y se instruyeron 63.109 actas, que supusieron una deuda liquidada de 6.069,17 millones de euros y una reducción de devoluciones por importe de 261 millones de euros.

Asimismo se presentaron 652 denuncias al Ministerio Fiscal por delito contra la Hacienda Pública, con un importe de 604 millones de euros.

Se levantaron 35.420 actas a contribuyentes en módulos con deuda tributaria por un importe total de 42,2 millones de euros.

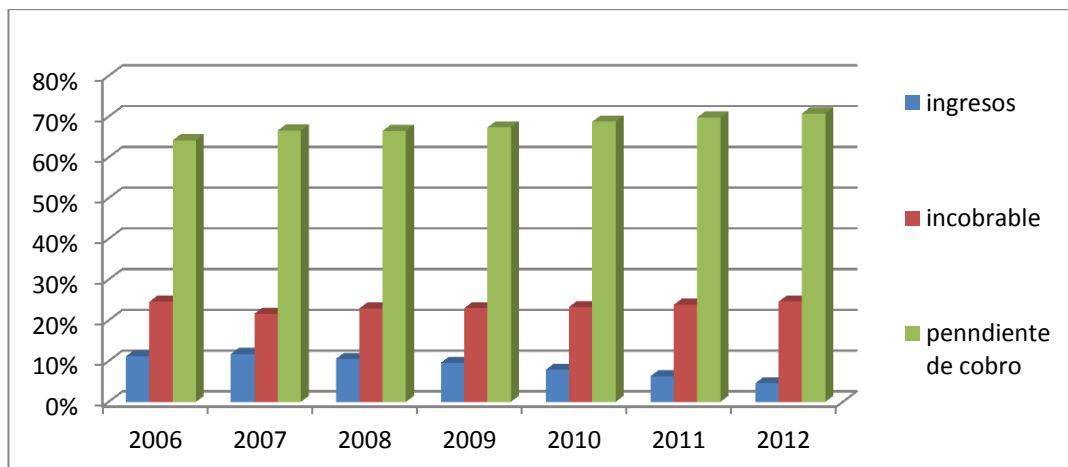
Por lo tanto, vemos que, sea un modo u otro de comprobación, lo cierto es que la Agencia Tributaria no dispone de un sistema de barrido que permita verificar mínimamente la situación tributaria de todos los contribuyentes.

Por lo que se refiere a los resultados de la gestión de la AEAT, debemos distinguir tres conceptos, como son, deuda pendiente de cobro, deuda ingresada

y deuda declarada incobrable. Estos conceptos aparecen relacionados, de modo que la deuda pendiente de cobro puede ser ingresada o puede resultar incobrable, en este último caso, bien por haber sido anuladas por Tribunales o bien por haber sido declaradas como incobrables⁶².

La primera cuestión a destacar es que, las deudas pendientes de cobro y las deudas incobrables han aumentado más que los ingresos. Esta información es consistente con los datos ofrecidos por la propia Agencia Tributaria según los cuales, para el año 2009, del total de la deuda en gestión de cobro sólo el 9,61% fue ingresada, frente al 23,02% que fue incobrable y el 67,37% que se encuentra pendiente de cobro. En el siguiente gráfico se completa esta información para el período 2006-2012:

Gráfico 2.21. Desglose de la deuda gestionada por la AEAT



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Agencia Tributaria.

⁶² En este punto debemos indicar que, una vez que la Inspección liquida una deuda, si el contribuyente la recurre y los Tribunales estiman el recurso, la deuda es cancelada. Pero, además, cuando la Agencia Tributaria no puede hacer efectivo el cobro de una deuda por insolvencia total o parcial del obligado al pago, ésta se da de baja mediante la declaración del crédito como incobrable.

Observamos cómo las bajas o anulaciones de deudas (incobrables) superan el 20% del total y duplican a las cifras de ingresos. La partida de mayor importe, las deudas pendientes de cobro, se han ido incrementado hasta llegar en los últimos años a niveles en torno al 70%.

En opinión del Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA), *“las causas de estos resultados se deben a la baja calidad de las liquidaciones practicadas y a la alta litigiosidad que generan. Los fallos de los Tribunales Económico-Administrativos (TEA) a favor de los contribuyentes alcanzan el 38% de las reclamaciones contra actos de liquidación de la AEAT. Tan sólo en el Tribunal Supremo existen litigios tributarios pendientes de resolución por 6.000 millones de € (...) El análisis conjunto de estas cifras muestra una baja eficiencia en la gestión, que supone importantes pérdidas de liquidaciones amén del coste añadido del trabajo invertido por funcionarios y Tribunales Económico-Administrativos y judiciales”*.

Las cifras son claras y muestran la evidente necesidad de que la gestión de la Agencia Tributaria mejore.

Entre las posibles causas de la limitada eficacia de la gestión realizada por la AEAT, el sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA (2012) apunta a las siguientes:

1. En la AEAT se establece un sistema de objetivos, de manera que una parte del sueldo de los funcionarios se percibe en función de los objetivos alcanzados. El problema estriba en la determinación de los parámetros de los objetivos que obliga a los funcionarios a hacer muchas actuaciones en espacios brevísimos de tiempo, lo que va en detrimento de la calidad de las actuaciones.
2. Excesiva dependencia de las nuevas tecnologías. En la AEAT se hace un uso casi exclusivo de las tecnologías de la información (TICS) como herramienta para la gestión de toda su actividad, lo que en palabras de

GESTHA “*automatiza un esquema ineficiente de trabajo*”. Se deberían hacer más personaciones y trabajo de campo que permita contrastar y completar la información existente en las bases de datos⁶³.

3. Escasez de recursos humanos. Para poder hacer más actuaciones y controlar a más contribuyentes es necesario más personal, lo que al mismo tiempo permitiría no depender tanto de las nuevas tecnologías y hacer más comprobaciones *in situ*.

En definitiva, las deficiencias analizadas respecto del funcionamiento de la AEAT nos transmite la necesidad apremiante de potenciar las actuaciones de investigación, gestión del fraude y economía sumergida, mediante el diseño de nuevos métodos de prevención y control con mayor alcance y profundidad. Esta no es una cuestión baladí, ya que nos jugamos el poder salir de la crisis económica con garantías de futuro y el poder mantener nuestra sociedad del bienestar. Pero para completar estas funciones de manera efectiva, se necesitan de manera apremiante más recursos humanos.

Al igual que el Sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA, la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda coincide en subrayar que la investigación del fraude fiscal en España lleva siendo ineficiente durante mucho tiempo, siendo la investigación un capítulo pendiente en el desarrollo de la Administración Tributaria española.

Las formas de control a través de los procedimientos descritos no se adecuan a los nuevos fenómenos de fraude, ya que se intenta combatir fenómenos cada vez más organizados y complejos con soluciones administrativas tradicionales.

Al analizar la composición de la Agencia Tributaria y su comparación con las administraciones tributarias de nuestros países vecinos, se evidencia la insuficiencia de recursos humanos. Así, la Organización de Inspectores de

⁶³ Es habitual escuchar entre los funcionarios de la AEAT comentarios del tipo “*en pantalla sólo vemos lo que ellos quieren que veamos*”.

Hacienda viene denunciando desde hace tiempo la insuficiencia de los medios destinados a las actividades de investigación, denuncias que se intensificaron aún más si cabe cuando saltaron a la luz pública determinados casos de corrupción en la Costa del Sol, solicitando que se crearan 100 unidades de investigación, petición que no ha sido atendida.

Esto supone una situación de especial gravedad cuando se quedan sin investigar y descubrir casos de delincuencia económica o de corrupción por falta de equipos destinados a la investigación. La escasez de inspectores y subinspectores en algunas zonas suponen una amnistía fiscal de hecho.

A esta grave situación de escasez de personal se suma el hecho de que cada año se produce una reducción mayor de los efectivos, como consecuencia de las excedencias para marcharse al sector privado y que, además, desde el año 2010 en la oferta de empleo público solo se repone el 10% de las jubilaciones.

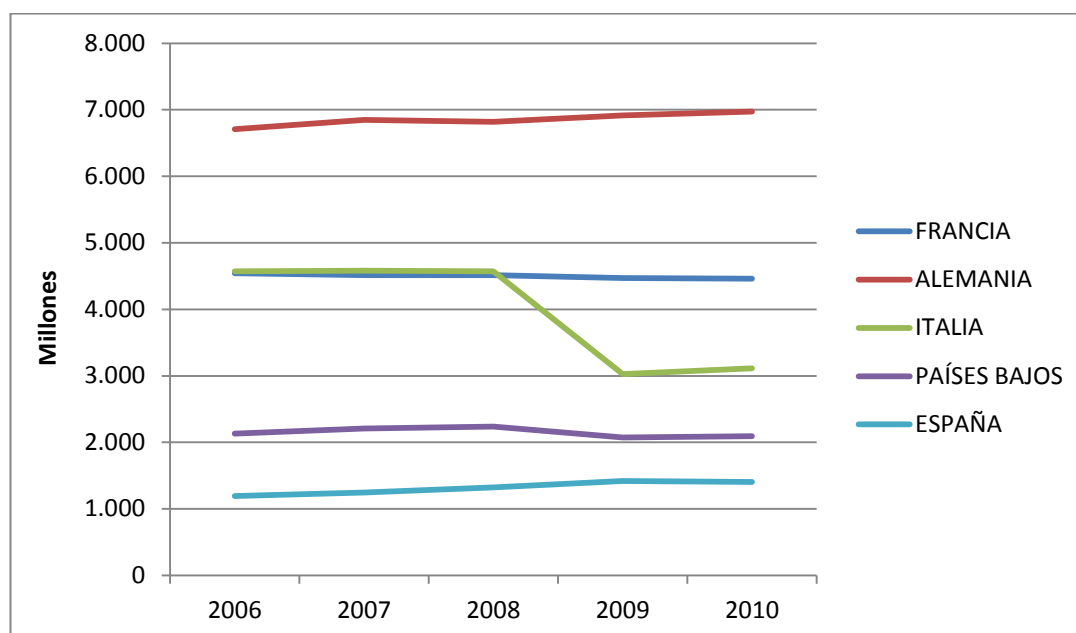
Las situaciones descritas llevaron a los Inspectores de Hacienda en 2006 a realizar un informe en el que solicitaban un incremento de la plantilla en los años sucesivos de 600 inspectores y 3.000 subinspectores, lo que representa un incremento de un 20% en la plantilla actual de la AEAT.

Por lo tanto debemos dejar clara la idea de escasez de medios humanos en la AEAT, y que una demanda tradicional de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda es precisamente la falta de medios en la lucha contra el fraude fiscal. En este sentido, creemos que merece la pena dedicar unas líneas para ver qué medios dedican los países de nuestro entorno. Hemos seleccionado varios países europeos de alguna forma comparables: Francia, Alemania, Italia y Holanda. En el siguiente gráfico podemos observar cómo España es, de los países analizados, el que menos gasto público dedica a la lucha contra el fraude fiscal⁶⁴.

El gráfico muestra la evolución para el período 2006-2010.

⁶⁴ Onrubia Fernández, Jorge, 2010.

Gráfico 2.22. Gasto público destinado a la Administración tributaria.

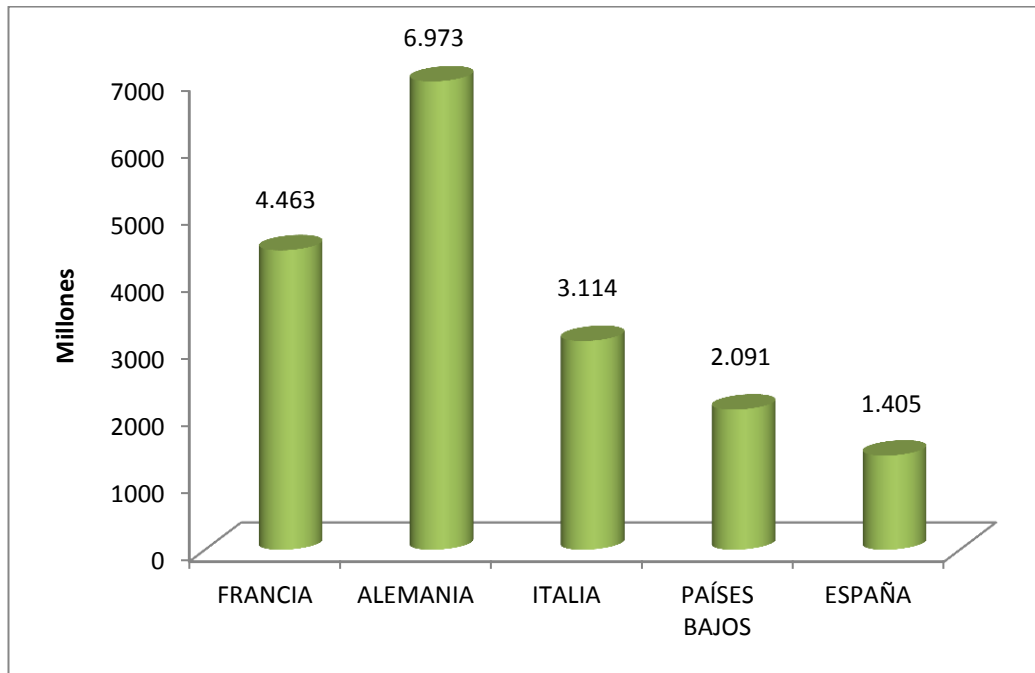


Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁶⁵

En particular, para el año 2010 España dedicó a la lucha contra el fraude alrededor de 1.400 millones de euros, frente a los 2.000 millones de Países Bajos, 3.100 millones de Italia, 4.400 millones de Francia ó los casi 7.000 millones de euros dedicados por Alemania. En el siguiente gráfico representamos estos datos, teniendo en cuenta que en el caso de Países Bajos y España, estos gastos incluyen los relativos a Aduanas que en los otros países gestiona una Agencia distinta, con lo que la diferencia con respecto a países como Francia o Alemania sería aún mayor.

⁶⁵ <http://www.oecd.org/newsroom/publicationsandstatistics/>

Gráfico 2.23. Gasto público dedicado a la lucha contra el fraude fiscal

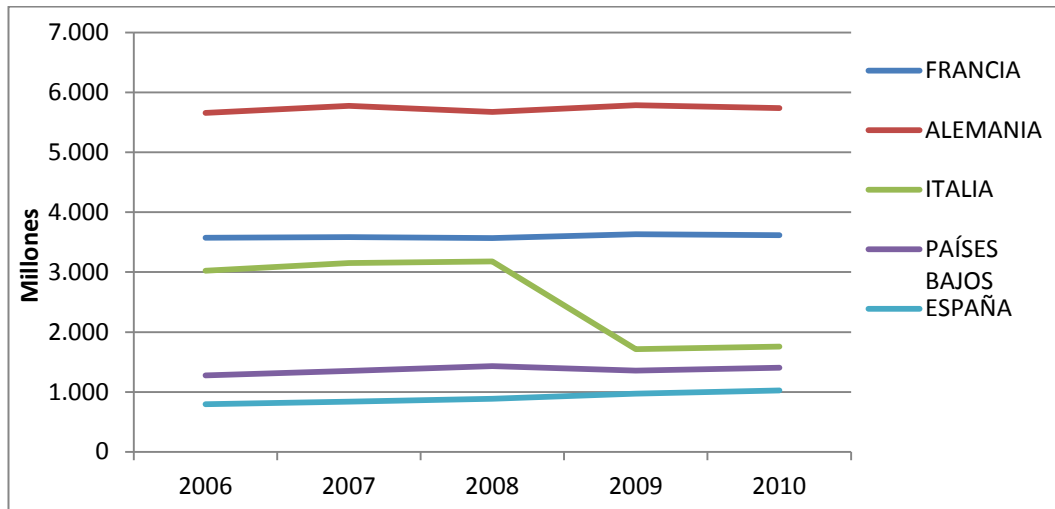


Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁶⁶

Pese a lo alarmante de los datos, tenemos que señalar que estas cifras han ido empeorando, de modo que en 2013 el gasto público destinado a la lucha contra el fraude fiscal apenas llegaba a los 946 millones. Si nos fijamos en los gastos salariales, estas diferencias se mantienen en la misma proporción. En el siguiente gráfico vemos que la masa salarial de los funcionarios dedicados a la lucha contra el fraude fiscal en España es casi seis veces menor que en Alemania y casi cuatro veces menor que en Francia.

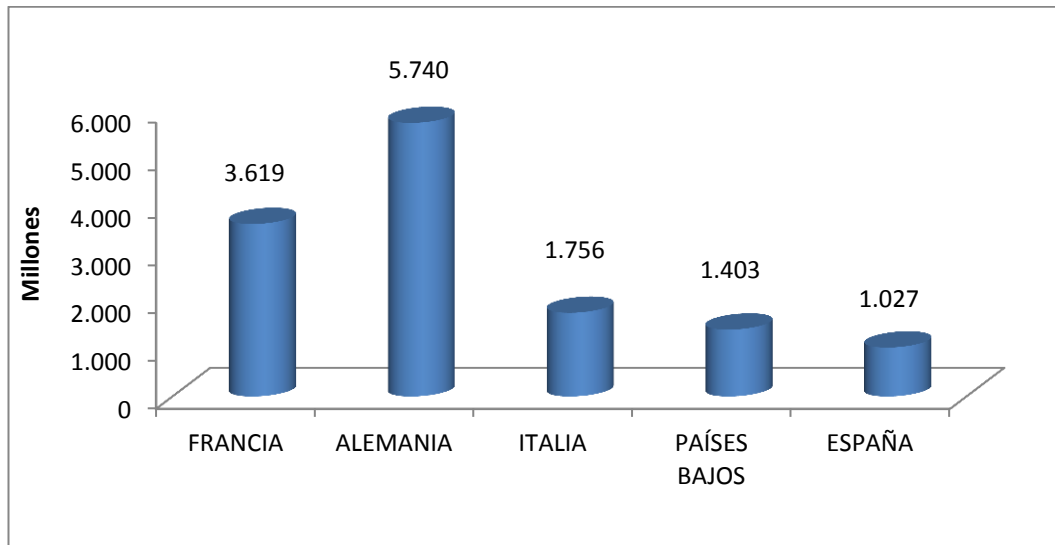
⁶⁶ <http://www.oecd.org/newsroom/publicationsandstatistics/>

Gráfico 2.24. Masa salarial de los funcionarios destinados a la lucha contra el fraude fiscal



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁶⁷

Gráfico 2.25. Masa salarial de los funcionarios destinados a la lucha contra el fraude fiscal en el año 2010



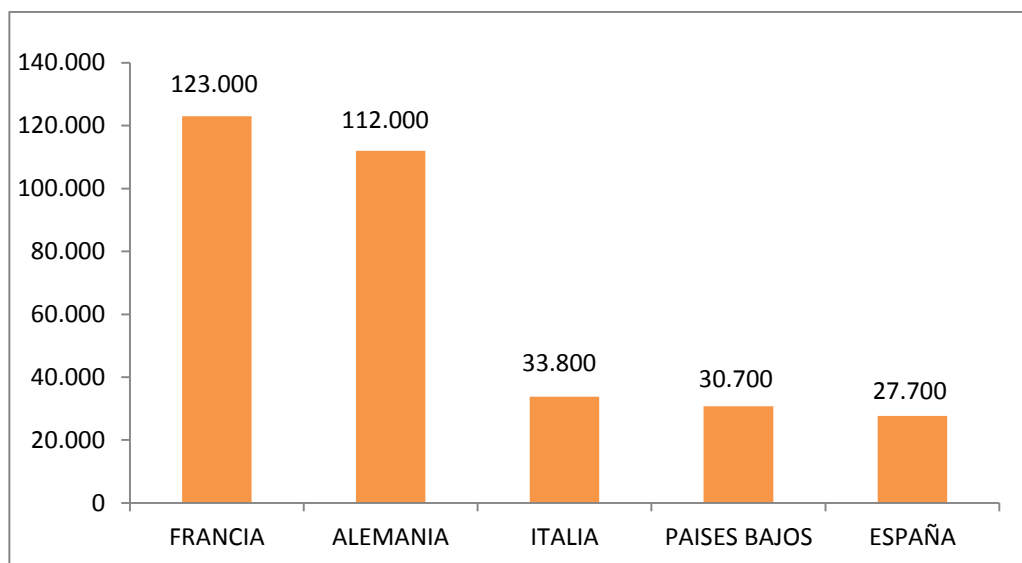
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁶⁸

⁶⁷ y ⁶⁸ <http://www.oecd.org/newsroom/publicationsandstatistics/>

Para el caso concreto del año 2010 los gastos salariales del personal de la AEAT en España ascendieron a 1.000 millones de euros, frente a los 1.400 millones de Países Bajos, 1.700 millones de Italia, 3.600 millones de Francia o 5.700 millones de Alemania.

En cuanto a los efectivos dedicados a la Administración Tributaria, en el año 2010 la Agencia Tributaria contaba con alrededor de 27.000 funcionarios, en tanto que en Países Bajos e Italia tenían respectivamente 30.000 y 33.000 funcionarios, frente a los 112.000 funcionarios alemanes o los 123.000 empleados franceses dedicados a la prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Gráfico 2.26. Número de funcionarios de la Administración Tributaria, 2011



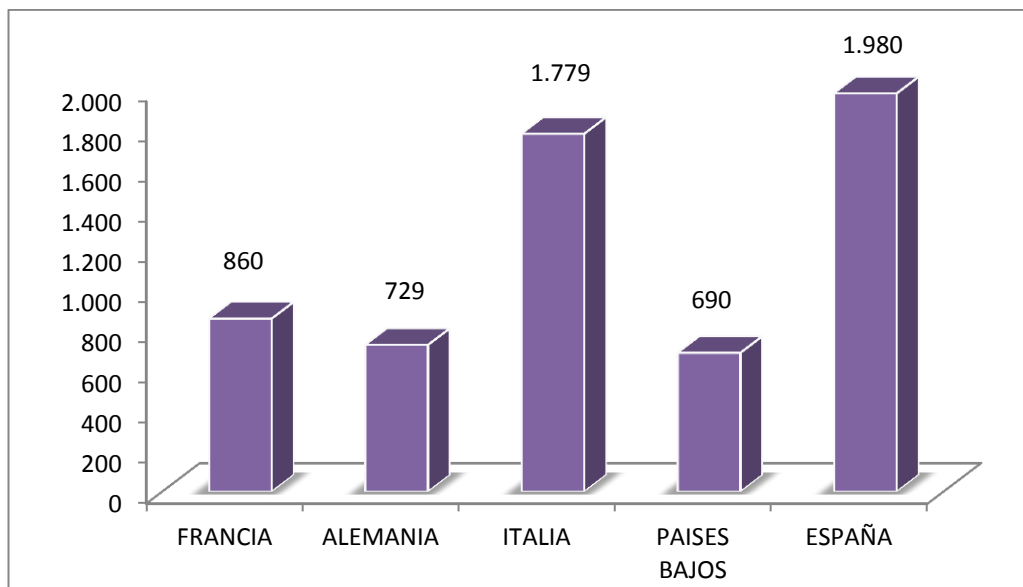
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁶⁹

Si tenemos en cuenta el número de funcionarios en proporción a la población vemos que en España cada funcionario investiga a casi 2.000 contribuyentes, mientras que en el otro extremo, en Países Bajos, cada

⁶⁹ <http://www.oecd.org/newsroom/publicationsandstatistics/>

funcionario investiga a 690 contribuyentes. Italia se encuentra en niveles próximos a España ya que tocan a casi 1.800 contribuyentes por funcionario, en tanto que en Francia y Alemania la proporción se sitúa en 860 y 729 contribuyentes por funcionario. Esta situación empeorará en los próximos años teniendo en cuenta que desde hace 2 años el Gobierno viene reduciendo a la mínima expresión (tan sólo el 10% de las jubilaciones) la tasa de reposición de efectivos.

Gráfico 2.27. Ciudadanos por funcionario en 2011.



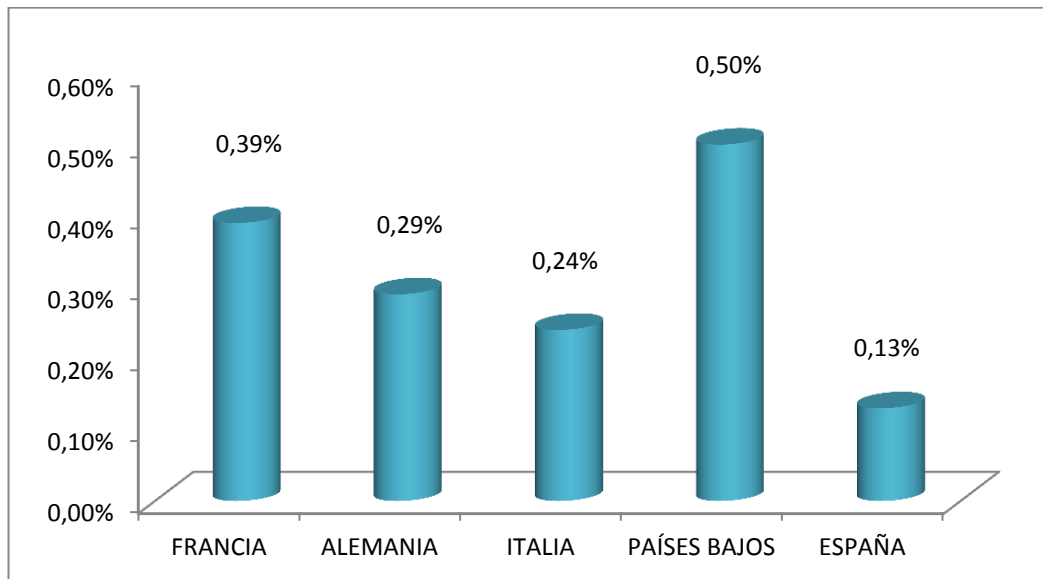
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁷⁰

A efectos didácticos, mostramos a continuación el gasto público destinado a la lucha contra el fraude fiscal en proporción sobre el PIB. En particular, vemos que para el año 2011 los datos reflejan que en España dedicamos a la lucha contra el fraude fiscal el 0,13% del PIB, el único país de los analizados que destina menos del 0,2% del PIB. El país que más esfuerzos dedica es Holanda, muy próximo al 0,5%, mientras que Alemania, Francia e Italia se sitúan

⁷⁰ <http://www.oecd.org/newsroom/publicationsandstatistics/>

respectivamente en el 0,3%, 0,4% y 0,24% del PIB. Como se puede observar, España gasta, como porcentaje del PIB, en lucha contra el fraude un tercio de lo que hace Francia, menos de la mitad que Alemania.

Gráfico 2.28. Gasto público dedicado a la lucha contra el fraude fiscal, en proporción sobre el PIB, para el año 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la OCDE⁷¹

La conclusión de todos estos datos es evidente: no se puede esperar sostener un sistema fiscal y obtener una recaudación semejante a la de los países de nuestro entorno, gastando en Administración Fiscal menos de la mitad y, además, con una tendencia decreciente para los próximos años.

Finalmente destacamos un dato importante, y es que en 2012 la Administración Tributaria ha conseguido recaudar directamente más de 10.000 millones de euros, que si lo ponemos en relación con los aproximadamente 1.400 millones de euros de gasto público destinado a este fin, suponen más de 7 euros de retorno directo por cada euro invertido. La lectura que debemos hacer de este

⁷¹ <http://www.oecd.org/newsroom/publicationsandstatistics/>

último dato es que cada euro gastado en lucha contra el fraude fiscal vuelve a las arcas públicas multiplicado por 7, habiendo apartado un grado más de justicia y equidad a nuestro sistema tributario. Pese a ello, según denuncian los Técnicos de Hacienda y los Inspectores de Hacienda, los recortes en Administración Tributaria han continuado.

Para finalizar este capítulo debemos destacar que, un problema no menos relevante de la AEAT es el que se refiere a su politización. No podemos olvidar que la máxima autoridad de la Agencia es su presidente, cargo que recae en el Secretario de Estado quien a su vez es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro. Por tanto, no podemos negar que existe un claro control político de la AEAT. Esta politización debería desaparecer, ya que afecta a la toma de decisiones las cuales deberían basarse sólo en criterios técnicos y profesionales y no políticos.

Para lograr esta autonomía e independencia de la AEAT, la Organización de Inspectores de Hacienda (2014), señala como imprescindible la aprobación del Estatuto de la Agencia en el que se garantice la máxima independencia y cuya máxima autoridad sea el Director General, un Inspector de Hacienda nombrado por el Parlamento por un período de 5 años.

Denuncian que en la actual organización de la AEAT más de la mitad de los Inspectores ocupan puestos de libre designación⁷², lo que va en detrimento del correcto funcionamiento y de la eficacia de la Agencia ya que, cuando hay un cambio de Director General, se produce toda una cascada de cambios, destituciones y nombramientos en todos los niveles que paralizan la actividad de la Agencia durante unos meses con la consiguiente pérdida de eficacia.

Por lo que se refiere a las injerencias políticas, Peláez Martos, José M. y Santolaya Blay, Manuel (2013) denuncian precisamente esta politización de la

⁷² Los cargos de libre designación son cargos de confianza nombrados “a dedo” que ocupan puestos de jefatura tales como Administradores, Jefes de Dependencia, Delegados, Subdirectores Generales, Directores de Departamento, etc...

Agencia en la que el presidente es el Secretario de Estado y, por tanto, recayendo en un político el máximo órgano de la AEAT, lo que supone que en determinados casos no se adopten las medidas necesarias por razones políticas. Enumeran una serie de casos concretos en los que se produce una flagrante injerencia política, de los cuales reproducimos los que más interesantes nos parecen:

1. Injerencia política en el Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal de 2005.

Los Inspectores de Hacienda presentaron un borrador del que se eliminaron medidas que políticamente no interesaban, tales como:

- Creación de una policía fiscal, tan necesaria para la lucha contra la delincuencia organizada, reconocida como policía judicial para la investigación de los delitos fiscales, contrabando, blanqueo de capitales, alzamiento de bienes y falsedad documental. Se substituyó por la firma de un convenio de colaboración con el Cuerpo Nacional de Policía.
- Refuerzo del Servicio Jurídico del Estado. En el borrador presentado por los Inspectores de Hacienda del Estado desapareció el análisis del deficiente funcionamiento del Servicio Jurídico y la propuesta de culminar la planta territorial del Servicio Jurídico de la Agencia.
- También se rechazó la creación de equipos de Investigación Criminal, para llevar a cabo los trabajos encomendados a la AEAT por la autoridad judicial.

2. Intento de control político de la Inspección de Hacienda.

Con ocasión de la aprobación del RD 1065/2007 Reglamento General de Aplicación de los Tributos, en el proyecto se introdujo un artículo que obligaba a que las actas más “delicadas” debían ser sometidas al criterio de un “órgano externo”. De haberse llegado a aprobar ese artículo, se

habría vulnerado muy gravemente la independencia y profesionalidad de los funcionarios de la Inspección de Hacienda.

3. Sistema de objetivos, medidos por un baremo que determina parte del sueldo en concepto de productividad.

Los Inspectores llevan muchos años tratando de cambiar tanto los objetivos como el baremo, pero no lo han conseguido porque choca con los intereses políticos.

Para el presidente (Secretario de Estado) resulta más cómodo limitarse a presentar estadísticas que arrojan cifras superiores a las del año anterior. El problema es que este sistema de objetivos obliga a los Inspectores a limitarse a regularizar los incumplimientos más visibles, se limitan a verificar si lo declarado coincide con lo contabilizado. Sin embargo, la realidad demuestra que para combatir el fraude los Inspectores tendrían que dirigirse de forma prioritaria al descubrimiento de ingresos ocultos no declarados y las grandes tramas, no bastando la mera comprobación de lo declarado.

Pero estas actuaciones de investigación políticamente no interesan porque sus resultados no son inmediatos, además de difícilmente cuantificables, aunque son imprescindibles para el descubrimiento posterior de las grandes modalidades de fraude, corrupción urbanística y utilización indebida de entidades financieras para la cobertura del fraude.

4. Sustitución de la lucha contra el fraude por avisos.

Las autoridades políticas de la AEAT han preferido enviar cartas de aviso a los presuntos defraudadores antes que iniciar actuaciones de comprobación, ya que de esta manera conseguían una recaudación inmediata a través de declaraciones complementarias. Esta forma de actuar nunca ha dado resultado.

Sin embargo, a los pequeños contribuyentes perceptores de rentas controladas no se les da el mismo trato, no se les ofrece este aviso concebido como una segunda oportunidad para ser bueno, sino que son directamente comprobados, liquidados y sancionados.

5. Finalmente como caso de injerencia política debemos hacer mención a la amnistía fiscal, que es objeto de análisis detallado en el siguiente capítulo.

Basta aquí señalar que la amnistía fiscal atenta directamente contra la conciencia fiscal de quienes han cumplido sus obligaciones tributarias y, además, reafirma a quienes defraudaron lo acertada que fue su conducta.

En palabras de los Inspectores de Hacienda (2012), se ha obligado a la AEAT a “vender la amnistía”, cuando sus esfuerzos deberían dedicarse a perseguir a esos defraudadores a los que ahora se les ha rogado que se acojan a ella, pagando mucho menos de lo que debieron pagar en su día y con absolución de las infracciones y delitos que pudieran haber cometido.

CAPÍTULO TERCERO:

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REDUCCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

1. MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA

En este capítulo analizaremos los mecanismos que, desde los poderes públicos, se pueden poner en práctica en orden a reducir el fraude fiscal.

Comenzaremos haciendo un breve repaso histórico de la normativa contra el fraude fiscal en España, para pasar a continuación a examinar las últimas medidas que ha adoptado el Gobierno de España en esta materia, haciendo una especial mención a la denominada “regularización especial”, que de hecho no viene a ser más que una amnistía fiscal.

A continuación analizaremos las principales medidas puestas en práctica en otros países de la Unión Europea, para terminar con un estudio de las propuestas y recomendaciones que deberían aplicarse en nuestro país para reducir al mínimo posible este fenómeno tan nocivo.

1.1. Las principales normas contra el fraude fiscal en España.

A la hora de hablar de las normas contra el fraude fiscal distinguimos entre las normas que sancionan la comisión del fraude fiscal en vía administrativa y las normas que lo sancionan en vía penal.

En vía administrativa debemos hacer referencia a la derogada Ley 230/1963 de 28 de diciembre, General Tributaria que estuvo en vigor desde 1964 hasta el 1 de julio de 2004, fecha en la que entra en vigor la actual Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

Sin embargo, en la vía penal encontramos más normas contra el fraude fiscal, pudiendo hacer la siguiente descripción cronológica:

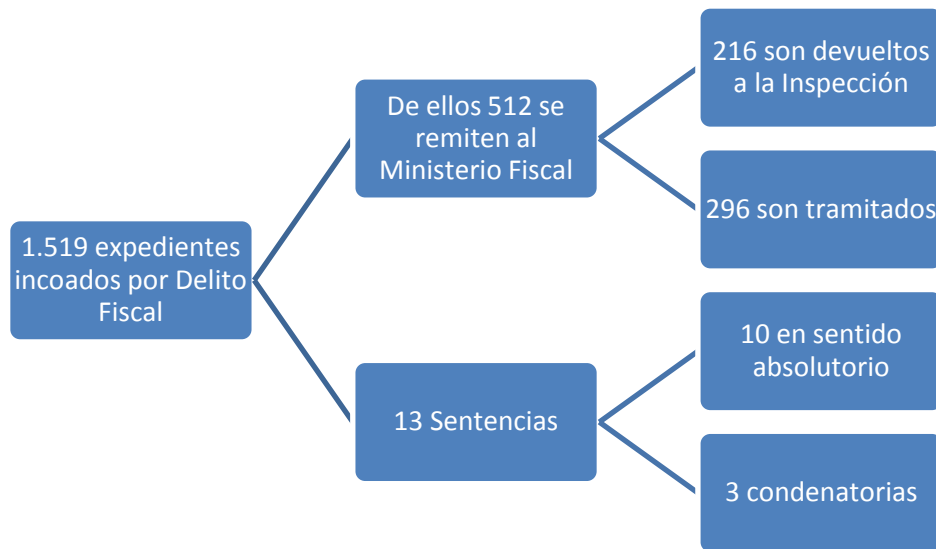
1. La Ley 50/1977, de 14 de noviembre de medidas urgentes de reforma fiscal.

Es el primer antecedente del actual delito fiscal. Los artículos 36 y 37 de la Ley 50/1977 introducen una nueva figura delictiva para la represión penal del fraude fiscal. Esta regulación estuvo vigente entre los años 1977 y 1985, siendo el principal contenido de estos preceptos el que sigue:

- Tipificación del impago de impuestos y del disfrute indebido de beneficios fiscales como ilícito penal.
- Fijación de un importe mínimo de cuota defraudada (situado en 2 millones de pesetas) para entender cometido el delito.
- Exige, como elemento subjetivo del tipo, la concurrencia de ánimo defraudatorio en el sujeto activo del delito, presumiéndose en caso de negativa u obstrucción a la acción investigadora de la Administración Tributaria y en el caso de anomalías sustanciales en la contabilidad.

Sin embargo, pese a configurarse legalmente por primera vez el delito fiscal, esta regulación resultó poco exitosa por la llamada “prejudicialidad administrativa”. En efecto, el artículo 37 de la citada ley 50/1977 configura la prejudicialidad administrativa, entendida como la atribución exclusiva a la Administración Tributaria de la iniciativa para promover la acción penal, la cual requería además firmeza de las actuaciones administrativas, es decir, el propio agotamiento de la vía administrativa.

Algunos de los resultados de esta regulación se representan en el siguiente cuadro, del que cabe destacar que durante los ocho años que estuvo vigente, sólo hubo tres sentencias condenatorias:



*Fuente: elaboración propia a partir de la estadística de la Unidad Especial de Vigilancia y Represión del Fraude Fiscal (hoy desaparecida).

2. La Ley Orgánica 2/1985, de 29 de abril.

Esta ley orgánica supone un nuevo avance en materia de delitos contra la Hacienda Pública, tratando de superar las deficiencias advertidas en la regulación anterior. Reforma el CP en los siguientes términos:

- Se suprime la prejudicialidad administrativa, de manera que el delito fiscal pasó a ser un delito público perseguible de oficio.
- Introduce dos nuevas figuras delictivas, el fraude en subvenciones y el delito contable.
- Se crea un nuevo título autónomo para la regulación de estos tipos, bajo la rúbrica “Delitos contra la Hacienda Pública”

separándolo de las falsedades en las que hasta entonces se incluían.

- Se eleva a cinco millones de pesetas la cuota defraudada para su consideración como delito.

Como consecuencia de estas modificaciones fueron aumentando los pronunciamientos judiciales.

3. La Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio.

Esta Ley Orgánica también reforma el CP circunscribiéndose las principales modificaciones en materia de fraude a la Seguridad Social.

Por lo que respecta a los delitos contra la Hacienda Pública las modificaciones introducidas no van más allá de la simple redacción, sin afectar al contenido.

4. La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal.

El vigente Código Penal (C.P.) tampoco contiene modificaciones sustanciales en la regulación del delito contra la Hacienda Pública, sino que adopta en su artículo 305⁷³ la misma regulación que en la Ley Orgánica 6/1995, salvo en lo que se refiere a la pena.

Por otra parte, se introduce en los artículos 306 y 309⁷⁴ la regulación del fraude a la Unión Europea, como consecuencia de los compromisos adquiridos en el “Convenio para la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea”.

Hecho este repaso histórico de la normativa contra el fraude fiscal en España, pasamos a continuación al examen de la normativa más actual y de las últimas leyes de medidas contra el fraude fiscal.

⁷³ En su redacción anterior a la modificación introducida por la Ley Orgánica 7/2012.

⁷⁴ El artículo 306 ha sido modificado y el artículo 309 ha sido derogado por la Ley Orgánica 7/2012.

1.2. Las últimas leyes de medidas contra el fraude fiscal.

En el año 2012 podemos encontrar dos importantes leyes que recogen profundas medidas a adoptar en el marco de la lucha contra el fraude fiscal.

La primera de ellas es la Ley 7/2012 conocida como la “Ley de Medidas contra el Fraude Fiscal” y la segunda es la Ley Orgánica 7/2012 que introduce una modificación en el Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública.

Por lo que se refiere a la Ley 7/2012 podemos destacar que se trata de una Ley que contiene una serie de medidas dirigidas a la prevención y lucha contra el fraude fiscal. Esta Ley se caracteriza porque es adoptada en un contexto de grave tensión entre ingresos y gastos que pone de manifiesto, más que en cualquier otro escenario, la confrontación entre los recursos del Estado y las necesidades de gasto.

La propia Ley 7/2012 de Medidas contra el Fraude Fiscal resalta esta circunstancia en la exposición de motivos señalando que *“la realidad social y económica en un escenario de crisis y de austeridad presupuestaria hace del fraude fiscal hoy, si cabe, una figura más reprochable que nunca. A su vez, la evolución de los comportamientos fraudulentos y la experiencia acumulada en la aplicación de la normativa tributaria, tras la entrada en vigor de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, permiten una reforma con perspectiva suficiente como para colocar a nuestro sistema legal a la vanguardia de la lucha contra el fraude”*.

Resulta obvio pensar que en un contexto de crisis económica debe intensificarse la lucha contra el fraude fiscal en búsqueda de la generalidad, justicia, igualdad, progresividad y proporcionalidad del sistema tributario que permita contribuir a una redistribución equitativa de la renta, de modo que no sean siempre los mismos quienes terminen pagando el coste de la crisis. Sin embargo, podemos pararnos a pensar y plantearnos por qué estas medidas no se han adoptado antes. Tal vez, en su momento, una política tributaria más

apropiada hubiese contribuido a mitigar los efectos perversos de la crisis económica.

En aras de una mayor precisión en la exposición pasamos a analizar las principales modificaciones introducidas por la citada Ley 7/2012.

1. Modificaciones en materia de sucesión en la deuda tributaria.

Se modifica el artículo 40 de la Ley 58/2003 de 17 diciembre, General Tributaria (en adelante LGT).

A través de esta modificación se pretende atajar determinadas prácticas consistentes en repartir el patrimonio de una sociedad, una vez nacida la deuda, a sus socios mediante operaciones de aparente liquidación.

Así, los socios de una entidad disuelta y liquidada responderán no sólo por su cuota de participación sino también por las percepciones recibidas de la empresa durante los 2 años anteriores a la liquidación.

2. Modificaciones en materia de responsabilidad tributaria.

Se introduce un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria, destinado a facilitar la acción de cobro contra los administradores de aquellas empresas que, carentes de patrimonio pero con actividad económica regular, presentan de manera recurrente y sistemática autoliquidaciones sin ingreso por determinados conceptos tributarios con ánimo defraudatorio.

La LGT contempla un supuesto de responsabilidad subsidiaria para aquellos administradores de hecho o de derecho de sociedades que, habiendo éstas cometido infracciones tributarias, no hubieran hecho lo necesario para el íntegro cumplimiento de la obligación tributaria.

Hasta ahora, los administradores de las sociedades infractoras venían eludiendo la responsabilidad presentando autoliquidaciones sin ingreso, pero con el nuevo supuesto de responsabilidad, también podrán ser objeto

de una derivación de responsabilidad (aunque sólo en relación con las obligaciones tributarias correspondientes a tributos que deben repercutirse o cantidades que deban retenerse), cuando presenten autoliquidaciones sin ingreso de forma recurrente.

3. Modificaciones en materia de aplazamientos y fraccionamientos

Se modifica el artículo 65.2 LGT, de manera que, en caso de concurso de acreedores, las solicitudes de aplazamiento de deudas contra la masa deberán ser inadmitidas.

Esta cuestión no es baladí, ya que permite corregir el efecto que la Ley Concursal tiene en la Tributaria. De acuerdo con la Ley Concursal los créditos contra la masa (devengados con posterioridad al auto de declaración del concurso) deben pagarse a su vencimiento por orden de fechas. Las empresas concursadas pedían aplazamiento a sabiendas de que iba a ser denegado porque con la denegación se tenía que conceder nuevo plazo de ingreso, obteniendo así un aplazamiento tácito pero además, perjudicando a los créditos de la Hacienda Pública ya que en el ínterin que media entre el plazo de ingreso originario y el nuevo plazo se colaban otros créditos no preferentes.

Con la nueva regulación estas solicitudes de aplazamiento serán directamente inadmitidas y se tendrán por no presentadas.

4. Medidas cautelares.

La medida cautelar podrá adoptarse en cualquier momento del procedimiento con independencia del concepto tributario de que se trate en cada caso, siempre y cuando concurren los presupuestos legales, esto es, que existan indicios racionales de que de no adoptarse las medidas cautelares el cobro se vería frustrado o gravemente dificultado y además se respeten los límites de que tales medidas sean proporcionadas al daño que se pretende evitar y en la cuantía estrictamente necesaria para su fin.

En ningún caso se adoptarán medidas cautelares que puedan causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

La Administración tributaria pueda adoptar las medidas cautelares en sede administrativa aún cuando el expediente de comprobación ya se hubiese judicializado por haber sido remitido para su tramitación penal por presunto delito contra la Hacienda Pública.

Se introduce un mandato legal a la Agencia Tributaria para la investigación patrimonial de los sujetos afectados o relacionados con un proceso por delito contra la Hacienda Pública.

5. Modificaciones relativas al procedimiento de apremio

Se establece la prohibición de disponer para los bienes inmuebles de sociedades cuyas acciones o participaciones hubiesen sido objeto de embargo y cuando el control efectivo de la mercantil se ejerciese por el titular de las mismas, deudor a la Hacienda Pública.

Se modifica el régimen jurídico del embargo de los bienes y derechos depositados en entidades de crédito para incrementar la efectividad de los mismos, superando la situación actual eliminando la norma que limita el embargo de los depósitos bancarios a los existentes en una oficina concreta de una entidad bancaria. De este modo, el embargo de cuentas bancarias ya no se limita a las que el titular tenga abiertas en una sucursal, sino que podrá extenderse a cualquier sucursal de la misma entidad en el ámbito del Estado.

6. Nueva obligación de información sobre bienes y derechos en el extranjero.

Como novedad, los obligados tributarios deberán informar a la administración tributaria sobre cuentas bancarias, efectos, valores o inmuebles situados en el extranjero.

7. Otras medidas de la Ley 7/2012. Además de las expuestas, se adoptan otras medidas entre las que cabe hacer referencia a las siguientes:

- Límite de 2.500 euros a los pagos en efectivo cuando una de las partes sea empresario.
- Inversión del sujeto pasivo en el IVA en caso de concurso de acreedores.
- Integración de ganancias patrimoniales no justificadas en la Base Liquidable del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades correspondiente al período más antiguo no prescrito.

Sin duda, otra de las grandes medidas en la lucha contra el fraude en los últimos años ha sido la modificación del Código Penal en lo que se refiere a los delitos contra la Hacienda Pública. Modificación que, por otra parte, venía siendo solicitada y señalada como imprescindible tanto por los Técnicos de Hacienda, como por los Inspectores desde hace tiempo.

La Ley Orgánica 7/2012, de 27 de Diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de Noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, tiene fundamentalmente los siguientes objetivos:

- Creación de un tipo agravado que permita responder al fraude de especial gravedad y que eleve la pena de prisión hasta un máximo de seis años, lo que a su vez determina que el plazo de prescripción se eleve a diez años.
- Posibilitar la persecución de los grupos organizados de fraude fiscal facilitando la denuncia inmediata una vez alcanzada la cantidad mínima de defraudación.
- Evitar la paralización del procedimiento administrativo por el proceso penal, incrementando así las posibilidades de cobro de la deuda tributaria impagada.

- Evitar la denuncia ante los juzgados de aquellos obligados tributarios que de forma completa y voluntaria hayan regularizado su situación tributaria.
- Se introducen mecanismos para rebajar la pena a aquellos imputados que una vez iniciado el proceso penal satisfagan la deuda tributaria o colaboren en la investigación judicial.

Para la consecución de estos objetivos se modifica el artículo 305 y se introduce un nuevo artículo 305.bis.

Una de las novedades que afecta a la conducta es que *“La mera presentación de declaraciones o autoliquidaciones no excluye la defraudación, cuando ésta se acredite por otros hechos”*, es decir, que el hecho de presentar declaraciones o autoliquidaciones no exime de la responsabilidad penal, siempre que la defraudación pueda ser acreditada por otros hechos. Antes de la entrada en vigor de esta modificación era una práctica habitual presentar declaraciones o autoliquidaciones reconociendo elevadas cantidades a ingresar pero sin efectuar ingreso alguno, con el único propósito de eludir la responsabilidad penal.

Como otra novedad se introduce una circunstancia eximente de la responsabilidad penal al señalar *“(...) salvo que hubiere regularizado su situación tributaria en los términos del apartado cuarto (...)”*. En este sentido, *se considerará regularizada la situación tributaria cuando el obligado tributario haya reconocido y pagado la deuda tributaria antes de que se le notifique el inicio de actuaciones.*

Esta circunstancia eximente exige la concurrencia simultánea de dos requisitos fundamentales para su apreciación:

- El completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria. Es decir, no será suficiente con un reconocimiento y pago parcial.

- Que dicho reconocimiento y pago tenga lugar antes de la notificación del inicio de actuaciones de comprobación e investigación por parte de la A.E.A.T. o antes de que el presunto defraudador tenga conocimiento de que el procedimiento penal se dirige contra él.

Además de las referidas circunstancias eximentes, la nueva redacción del artículo 305 CP también alude a otras circunstancias modificativas de la responsabilidad, en esta ocasión atenuantes de la misma, de modo que el juez o tribunal podrá reducir la pena en uno o dos grados en las siguientes circunstancias:

- a) Respecto del obligado tributario o autor del delito, cuando concurren simultáneamente los dos siguientes requisitos:
 - Que satisfaga totalmente la deuda tributaria y reconozca judicialmente los hechos.
 - Que ello tenga lugar antes del transcurso de dos meses desde la citación judicial como imputado.
- b) Respecto de otros partícipes distintos del obligado tributario autor del delito, cuando colaboren activamente en algunas de las siguientes:
 - Obtención de pruebas decisivas para identificar o capturar a otros responsables.
 - Esclarecimiento de los hechos delictivos.
 - Averiguación del patrimonio de otros responsables.

En cuanto a la determinación de la cuota defraudada, es importante destacar que ésta no debe ser considerada en términos absolutos sino que con carácter general se entenderá referida a cada periodo de liquidación o, en su caso, año natural. Así por ejemplo, si un contribuyente defrauda 80.000 euros en concepto de I.R.P.F. en el año 2010, otros 40.000 euros en el año 2011 y 60.000 euros en el año 2012, en puridad no estaría cometiendo un delito fiscal,

ya que para cada periodo de liquidación la cuota defraudada no excede de 120.000 euros.

Ahora bien, si esas mismas cuantías de fraude han sido generadas por una organización o grupo criminal o por personas o entidades que actúen bajo la apariencia de una actividad económica sin desarrollarla de forma efectiva, sí se entenderá cometido el delito y por tanto será perseguible desde el momento en que se alcance la cantidad de 120.000 euros en su conjunto, sin atender a la cantidad que fuera imputable a cada periodo. En el ejemplo planteado, sería perseguible a partir del año 2011 ($80.000 + 40.000 = 120.000$).

En otro orden de cosas, como novedad introducida por la Ley Orgánica 7/2012 debemos señalar que cuando la AEAT aprecie la existencia de indicios de delito en una investigación debe remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal, pero el inicio del proceso penal no suspende la acción de cobro, y la administración tributaria podrá continuar su procedimiento administrativo salvo que el juez acuerde la suspensión con alguno de los dos siguientes requisitos:

- Previa prestación de garantía, o
- Excepcionalmente con dispensa de garantía si la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

En esta misma línea, otra novedad importante es la introducida por la disposición adicional décimo novena de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que atribuye competencias de investigación patrimonial en los procesos por delitos contra la Hacienda Pública señalando que, sin perjuicio de las facultades de las unidades de policía judicial, los órganos de recaudación de la A.E.A.T. podrán investigar, efectuar requerimientos y adoptar medidas cautelares bajo la supervisión de la autoridad judicial.

Finalmente, otra de las modificaciones en materia penal es la que se refiere al nuevo tipo agravado, regulado en el artículo 30.5.bis CP, de tal manera que el

delito contra la Hacienda Pública será castigado con la pena de prisión de dos a seis años y multa del doble al séxtuplo de la cuota defraudada cuando la defraudación se cometiere concurriendo alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que la cuantía de la cuota defraudada exceda de seiscientos mil euros.
- b) Que la defraudación se haya cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal.
- c) Que la utilización de personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad jurídica interpuestos, dificulte la determinación de la identidad del obligado tributario o del responsable del delito o la determinación de la cuantía defraudada o del patrimonio del obligado tributario o responsable del delito.

1.3. La Amnistía Fiscal

Las conocidas como amnistías fiscales son instrumentos a través de los cuales se exonera arbitrariamente de tributación a determinados colectivos. A priori, la finalidad política de estas concesiones que atentan de manera directa contra los principios constitucionales de igualdad, generalidad y capacidad contributiva es la obtención inmediata de un aumento de los ingresos tributarios. Sin embargo, en nuestra opinión, lejos de conseguir sus objetivos, las amnistías fiscales no hacen más que ir contra el sistema.

Uno de los pilares sobre los que se sustenta todo sistema tributario es la confianza de los ciudadanos en el sistema, ya que ello permite impulsar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Es evidente que las amnistías y las regularizaciones especiales, como ahora se empeñan en llamarlas, traicionan la confianza de la mayoría de los contribuyentes.

Las amnistías y las regularizaciones especiales no son algo novedoso, sino que desde el año 1976 se han sucedido distintas iniciativas, por ello, antes de analizar los efectos de la reciente amnistía fiscal resulta interesante examinar las anteriores.

En el siguiente cuadro podemos ver los aspectos más relevantes de las amnistías fiscales de los últimos años.

| | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">LA AMNISTÍA FISCAL DE 1976:</p> <p>Real Decreto Ley 10/1976 de 30 de julio, sobre Amnistía.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Se produce antes de la promulgación de la Constitución de 1978 y pretende llevar a cabo un “borrón y cuenta nueva” de la situación tributaria preexistente, dado que la entrada en vigor del texto constitucional conllevaría un cambio profundo. - Se establece una doble regularización, para los contribuyentes del antiguo Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas y para los contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades e Industrial, Cuota de Beneficios. - Además se establecía la imposibilidad por parte de la Administración de utilizar la información relativa a rentas y bienes puestos de manifiesto con motivo de la declaración especial. - Constituye una verdadera amnistía fiscal, imposible a día de hoy porque chocaría con el artículo 31 de la Constitución. |
| <p style="text-align: center;">REGULARIZACIÓN DE 1985:</p> <p>Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de abril, sobre medidas de política económica.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Fue promovida por el entonces Ministro de Economía Miguel Boyer, con carácter previo a la entrada de España en la UE. - Se trata de una amnistía implícita que surge en un momento en el que proliferaban determinados productos financieros que vivían al margen de la fiscalidad, como era el caso de letras o pagarés que se utilizaban por grandes empresas para captar financiación. - Se llevó a cabo una regularización de la tributación de este tipo de activos financieros a cambio de que el Estado recibiera financiación en un momento en el que ésta era muy escasa, mediante la emisión de los denominados “pagarés opacos”, “pagarés negros” o “afros”. - A día de hoy este tipo de regularizaciones tampoco |

| | |
|--|---|
| | <p>sería posible ya que vulnera la normativa comunitaria sobre libre circulación de capitales y sobre blanqueo de capitales, sin embargo en aquella época España no pertenecía a la UE ni había una regulación integral del Blanqueo de Capitales.</p> |
| <p>LA AMNISTÍA DE 1991: Disposición Adicional 14ª de la Ley 18/1991 de 6 de junio.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Se contemplan 2 sistemas de regularización tributaria, por un lado un sistema de canje de pagarés del Tesoro y por otro lado un sistema de exenciones tributarias. - El dinero negro se había materializado en unos títulos-productos financieros caracterizados por la confidencialidad de su tenedor, y se permitió a los contribuyentes quedar excluidos de tributación a cambio de canjearlos por activos de “deuda pública especial”. - En definitiva esta amnistía fiscal se llevo a cabo de manera muy similar a la de 1985, permitiendo a quienes habían suscrito los famosos pagarés del Tesoro suscribir deuda pública, salvo que se quisiesen arriesgar a una comprobación fiscal de los capitales invertidos en este tipo de productos. De este modo el Estado consiguió financiación a tipos de interés privilegiados. |

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los efectos, y como característica común a todas ellas debemos destacar que, cuando las amnistías fiscales consistían en canjear la renta no declarada por deuda pública, alcanzaron el 63% de la recaudación ordinaria (lo que supuso una recaudación próxima al 2% del PIB según datos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda para 1992).

Sin embargo, cuando las amnistías se materializaron a través de declaraciones especiales o complementarias su efectividad se redujo al 0,8% de la recaudación ordinaria, estimándose un afloramiento de un 0,24% del fraude acumulado. Asimismo debemos destacar que en todos los casos se produce una consecuencia homogénea y es que todas las amnistías fiscales han resultado neutrales o irrelevantes en la recaudación a largo plazo (López Laborda, J. y Rodrigo Saucó, J., 2003: “*incidencia de la amnistía fiscal de 1991 en el cumplimiento a largo plazo*” Instituto de Economía Aplicada).

También podemos estudiar las amnistías fiscales acaecidas en otros países de nuestro entorno. En el siguiente cuadro se recogen los principales elementos de distintas amnistías fiscales que han tenido lugar en Italia, Portugal, Grecia, Alemania y Bélgica.

| | |
|--------|--|
| ITALIA | <ul style="list-style-type: none"> - <i>En 2001 se lleva a cabo una amnistía fiscal en Italia conocida como “Scudo Fiscale”, que se lleva a cabo mediante el pago de una multa del 2,5% del capital repatriado o mediante la adquisición de deuda pública italiana a un tipo de interés reducido en una cantidad equivalente al 12% del capital regularizado.</i> - <i>La Comisión Europea entendió que dicha operación podía constituir una restricción a la libre circulación de capitales, por lo que inició un procedimiento de infracción. Sin embargo, Italia consiguió convencer a la Comisión Europea y ésta decidió no continuar el procedimiento. Según datos del Banco de Italia, el montante aflorado ascendió a 60.000 millones de euros, consiguiendo una recaudación de 2.100 millones.</i> - <i>En diciembre de 2009 se procedió a una nueva regularización fiscal en forma de “Scudo Fiscale” consistente en el pago de un 5% sobre las cantidades regularizadas. En este caso se logró aflorar, según estimaciones del Banco de Italia, 85.000 millones de euros de los que tan sólo 34.900 regresaron a Italia</i> <i>http://www.bancaditalia.it/publicazioni</i> |
|--------|--|

| | |
|-----------------|---|
| <p>PORTUGAL</p> | <ul style="list-style-type: none"> - En el año 2005 tuvo lugar una regularización tributaria excepcional de elementos patrimoniales no localizados en territorio portugués. Esta regularización fue objeto de denuncia por la Comisión Europea porque establecía una multa del 5% sobre el capital repatriado que se reducía al 2,5% si se invertía en títulos del Estado portugués manteniendo su tenencia durante al menos 3 años. La Comisión reprocha el trato favorable a la Deuda Pública portuguesa. - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea falló a favor de la Comisión considerando que esta regularización constituía una restricción a la libre circulación de capitales, prohibida por los Tratados. - Por lo tanto, finalmente, la amnistía fiscal portuguesa no se llevó a cabo. <p>http://www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoesIntervencoes/Paginas/default.aspx</p> |
| <p>GRECIA</p> | <ul style="list-style-type: none"> - En 2004 se establece una amnistía fiscal, consistente en pagar una multa del 3% sobre el capital repatriado a Grecia, manteniendo en todo momento la confidencialidad del contribuyente. La Comisión, como en los casos anteriores, solicitó información adicional a Grecia y analizó con lupa la regularización, sin llegar a abrir procedimiento de infracción al no establecerse ninguna obligación de permanencia temporal para el capital repatriado. - Según datos del Banco de Grecia, afloraron 20.000 millones de euros, lo que generó unos ingresos de 600 millones. <p>http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Publications/default.aspx.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posteriormente en septiembre de 2010 se estableció una regularización consistente en pagar el 5% sobre las cantidades regularizadas, obligando a mantener el efectivo regularizado en cuentas de entidades financieras situadas en Grecia durante al menos 1 año. En este caso la Comisión entendió que dicha regularización era incompatible con la libre circulación de capitales impidiendo aplicar esta nueva regularización. |

| | |
|----------|--|
| ALEMANIA | <p>- En el año 2005, la Ley para promover la honradez fiscal permitió aflorar todas las rentas ocultas a quienes evadieron impuestos entre 1993 y 2002. El mecanismo consistía en pagar una multa del 25% de las rentas declaradas, en el plazo de 10 días desde la presentación de la declaración especial. Esta regularización no encontró obstáculos por parte de la Comisión ya que se trataba de una amnistía de carácter general sin establecer requisitos en cuanto a la compra y mantenimiento de elementos patrimoniales estatales, incompatibles con la libre circulación de capitales.</p> <p>- Según datos del Banco de Alemania, la amnistía no tuvo grandes éxitos ya que, frente a lo esperado, sólo consiguió una recaudación de 900 millones de euros</p> <p>(http://bundesbank.de/Navigation/EN/Publications/publications.html).</p> |
| BÉLGICA | <p>- En el año 2004 tuvo lugar la “Declaración Liberatoria Única”, que permitía regularizar rentas ocultas a la Hacienda Belga mediante el pago de una multa del 9% del capital regularizado. Este porcentaje era del 6% si el capital se invertía en determinadas actividades indicadas por el Gobierno belga.</p> <p>- La Comisión quedó satisfecha ya que se permitía a las sucursales de entidades establecidas en otros Estados Miembros actuar como intermediarias en el proceso de regularización, lo que hacía que la amnistía belga fuese compatible con la libre circulación de capitales.</p> <p>- Según datos del Banco de Bélgica, afloraron 5.700 millones, que generaron unos ingresos de 500 millones de euros</p> <p>(http://www.nbb.be/pub/06_00_00_00_00/06_01_00_00_00.htm?l=en).</p> |

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, analizando las experiencias de otros países europeos en materia de amnistía fiscal, podemos extraer una conclusión clara. Las amnistías fiscales nunca consiguen recaudar el potencial teórico en origen. Por lo tanto, a las ya

expresadas consecuencias negativas que conlleva toda amnistía fiscal hay que añadir su escasa eficacia, incapaces de ingresar todo lo que en origen se proponen.

En nuestra opinión existen muchas otras alternativas para incrementar la recaudación tributaria y reducir el fraude fiscal, todas ellas más eficaces y justas que las mal llamadas regularizaciones especiales. Estas propuestas serán objeto de análisis detallado en otro apartado de este capítulo.

Otra observación que podemos hacer, en la línea de lo que apuntábamos en páginas anteriores es que, dentro de la ineficacia de toda amnistía fiscal, son un poco más eficaces las que se materializan en compra de Deuda Pública de los Estados soberanos, sin bien estas regularizaciones son las más examinadas y las que más trabas encuentran por parte de la Comisión Europea, ya que atacan a la libre circulación de capitales, protegida por los Tratados de la UE.

LA AMNISTÍA FISCAL ESPAÑOLA DE 2012

En el año 2012 se aprueba el RD 12/2012 de 30 de marzo, de medidas dirigidas a la reducción del Déficit Público, por el que el Gobierno de España pone en práctica una medida tributaria para recaudar, en teoría 2.500 millones de euros, y que bajo la denominación de Regularización Tributaria Especial, constituía una verdadera amnistía fiscal.

El mecanismo era muy básico, los contribuyentes defraudadores podían regularizar su situación con la Hacienda Pública pagando un 10% sobre las rentas afloradas. Estas rentas así declaradas quedan perfectamente regularizadas y exoneradas de responsabilidad penal, aunque la infracción en su día cometida pudiera ser constitutiva de delito contra la Hacienda Pública. Pero, además, los datos obtenidos por la AEAT como consecuencia de la regularización especial tienen carácter reservado y no pueden ser utilizados para efectuar comprobaciones en el marco de otros tributos y períodos.

Adicionalmente, las rentas declaradas extemporáneamente no estaban sujetas al régimen de recargos del artículo 27 LGT, que establece unos recargos de hasta el 20% sobre la renta declarada extemporáneamente cuando la demora en la declaración sea superior a 12 meses del plazo reglamentariamente establecido.

Inmediatamente nos damos cuenta del fracaso de la medida, ya que, frente a los 2.500 millones esperados, sólo se han recaudado 1.191 millones de euros según datos del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Programa Nacional de Reformas 2013, el gobierno espera recaudar 250 millones de euros en 2013 por la afloración de patrimonios.

Según datos oficiales del Ministerio de Hacienda⁷⁵, las principales magnitudes de los resultados obtenidos por esta amnistía fiscal son los siguientes:

Se presentaron 31.484 declaraciones especiales y se han recaudado 1.191 millones de euros, por lo que, de media, se ingresaron 37.800 millones de euros por declaración.

Según el gobierno se afloraron 40.000 millones de euros por lo que, si sólo se ingresaron 1.191 millones, el tipo de la regularización no fue realmente del 10% sino del 3%. La explicación que de ello se ha dado es que sólo se ha obligado a pagar impuestos por las rentas generadas en los años no prescritos (es decir desde 2008). De este modo, si una persona presentó la declaración especial con 10 millones de euros y era capaz de demostrar que 7 correspondían a ejercicios prescritos, sólo pago impuestos por 3 millones, esto es sólo pagó 3 millones x 10% = 300.000 euros (lo que supone el 3% de los 10 millones aflorados). De los 40.000 millones aflorados sólo 11.900 millones correspondían a ejercicios no prescritos, por el resto de millones aflorados no se cobró impuestos.

⁷⁵ <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Paginas/estadisticaseinformes.aspx>

Dando por bueno que de los 40.000 millones de euros aflorados 28.100 corresponden a ejercicios prescritos, una pregunta inmediata que podemos hacernos es ¿cuál habría sido la cantidad de impuestos que hubiese correspondido pagar por los 11.900 millones no prescritos si hubiesen sido objeto de comprobación e inspección por la AEAT por los cauces normales?

Si dividimos los 11.900 millones aflorados entre las 31.484 declaraciones obtenemos que, en media, en cada declaración especial se han regularizado 377.969 euros. A este nivel de renta le corresponde un tipo de gravamen en torno al 40%, luego a efectos del análisis, no parece desproporcionado tomar este porcentaje como tipo medio.

Por lo tanto, la cuota en voluntaria que habría correspondido resulta de multiplicar la base de 11.900 millones por un tipo de gravamen del 40%, dando como resultado una deuda tributaria, sin recargos ni intereses de 4.760 millones de euros.

Pero además, siguiendo el procedimiento tributario, para la deuda regularizada la AEAT incoaría el correspondiente expediente sancionador, lo que daría como resultado la imposición de sanciones entre el 50 y el 150% de la base de la sanción. En particular, en estas circunstancias y dada la cuantía de la renta defraudada (base de la sanción superior a 3.000 euros) la normativa tributaria prevé una sanción entre el 100 y el 150% por lo que, tomando la menos grave de las conductas, a efectos del análisis consideramos una sanción del 100%.

Sumando la cuota y la sanción obtenemos que, para estos 11.900 millones de euros, si la Administración hubiese intensificado las actuaciones de comprobación e investigación ordinarias, habría resultado como mínimo, una cantidad a ingresar de 9.520 millones de euros (sin recargos ni intereses de demora), frente a los 1.191 millones obtenidos por la amnistía.

A la luz de estos sencillo cálculo, resulta obvio que el Gobierno de España ha perdonado y dejado de ingresar 8.329 millones de euros, que sí se habrían

obtenido si la AEAT hubiese contado con los medios necesarios para realizar una lucha eficaz contra el fraude fiscal.

Pero podemos ir más allá en los cálculos porque realmente la pérdida de recaudación no ha sido sólo esa, de manera que si se hubiese mantenido una lucha contra el fraude fiscal eficaz desde el principio y no se hubiesen dejado prescribir esos 28.100 millones aflorados que corresponden a ejercicios prescritos, la AEAT habría obtenido de las comprobaciones e investigaciones $40.000 \times 40\% = 16.000$ millones de euros de cuota, que con la sanción del 100% serían 32.000 millones de euros en lugar de los 1.191 millones, lo que supone una pérdida de recaudación de 30.809 millones, constituyendo este el umbral inferior de recaudación perdida porque probablemente las sanciones serían superiores a las indicadas.

Este cálculo es una manera de cuantificar lo injusto de la medida, ya que por obtener 1.191 millones de euros de manera inmediata y sin esfuerzos, se ha castigado al resto de contribuyentes honrados perdonando, cuanto menos, 8.400 millones a los que más defraudan, que en realidad serían 30.809 millones.

Este perdón a los defraudadores contrasta con las subidas de impuestos a los trabajadores, las bajadas de sueldo a los empleados públicos o las congelaciones de las pensiones.

Pero, en nuestra opinión, no sólo las escandalosas cifras demuestran la injusticia, sino que hay otro aspecto a destacar como es el siguiente:

Inicialmente la amnistía fiscal generaba dudas e incertidumbre en los asesores fiscales y rápidamente el Gobierno, a través de la Dirección General de Tributos, se esforzó en despejar esas dudas, aun a costa de agravar más lo injusto del proceso.

Los datos consignados en las declaraciones ordinarias presentadas por cualquier obligado tributario pueden (y en la práctica son) utilizados por la

AEAT para efectuar comprobaciones e investigaciones. Sin embargo, con la Declaración Tributaria Especial se protege a los declarantes y los datos consignados al efectuar la regularización no pueden ser utilizados para liquidar otros tributos, siendo esta la garantía desproporcionada que desde el Gobierno se ha ofrecido a los defraudadores.

En definitiva, ello pone de manifiesto que la amnistía fiscal ha sido negociada entre el Gobierno y los despachos de asesores fiscales ajustándose a las preferencias de estos últimos, en lugar de atender al interés general de todos los españoles. Ha sido precisamente esta complicidad entre unos y otros lo que ha evitado que la amnistía haya obtenido un fracaso mayor.

2. PROPUESTAS DE MEJORA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL.

Antes de analizar con detalle las distintas medidas que pueden adoptarse para avanzar en la lucha contra el fraude fiscal, parece conveniente darse un paseo por Europa y ver qué es lo que están haciendo los países de nuestro entorno. En particular, nos fijaremos en Alemania y Francia, dos de las economías más avanzadas de Europa y que presentan sistemas fiscales bien consolidados.

LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ALEMANIA

En primer lugar debemos resaltar una característica básica del sistema tributario alemán, como es la distinción que hace entre los conceptos de “elusión fiscal” y “defraudación fiscal”.

De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza Tributaria alemana, la defraudación tributaria implica falsedad u ocultación de datos a la Administración. Sin embargo, la elusión fiscal consiste en desarrollar estrategias legales que buscan minimizar los impuestos pagados, por ejemplo mediante la constitución de sociedades para desgravar gastos o aprovecharse de tipos de gravamen más reducidos.

Pues bien, la característica es que estas estrategias de elusión fiscal sí son legales en Alemania.

Esta elusión fiscal es lo que en España algunos autores denominan planificación fiscal, que tiene por objeto estudiar el sistema tributario y adoptar las decisiones que soporten menor carga fiscal, en definitiva aprovechar al máximo las deducciones que ofrecen las distintas figuras impositivas. En España la planificación fiscal en el sentido estricto planteado de maximizar la aplicación de deducciones sí es legal, pero el problema es que muchas veces la frontera entre la planificación fiscal, la simulación y el fraude de Ley aparece difuminada.

Es necesario remarcar este hecho ya que, si bien la planificación fiscal puede ser legal, no ocurre lo mismo con la simulación y el fraude de Ley, que son perseguidos por la Agencia Tributaria y en caso de detección se eliminan las ventajas fiscales obtenidas.

La segunda característica del sistema tributario alemán, mucho más relevante, es la estrecha interconexión entre el proceso penal y el procedimiento tributario que, incluso, llegan a fusionarse. El proceso por delito fiscal, mucho más extendido que en España, se configura como un nexo de unión entre estos dos procedimientos y participa de las características de ambos.

En el caso de Alemania, a diferencia de España, el proceso penal tiene 3 objetivos:

1. Perseguir el delito o la infracción presuntamente cometidos.
2. Determinar y liquidar la obligación tributaria.
3. Descubrir hechos imposables no conocidos.

En definitiva esto se traduce en un mayor rigor y mayores poderes de la autoridad fiscal para la investigación y represión de las conductas fraudulentas.

Para entender mejor este hecho, pasamos a describir brevemente el mecanismo de aplicación de los tributos en Alemania.

Los impuestos son recaudados mediante un sistema de declaraciones y autoliquidaciones semejante al sistema español. Así, los contribuyentes deben declarar y liquidar, comunicando a la Administración Tributaria la cuantía de impuestos a pagar, presumiéndose esta autoliquidación correcta mientras la Administración Tributaria no diga lo contrario.

Además de la obligación de presentar autoliquidaciones, los contribuyentes están sujetos al cumplimiento de determinadas obligaciones contables y registrales, en los términos establecidos en la Ordenanza Tributaria.

Ahora bien, este sistema de autoliquidación encierra graves peligros, ya que inicialmente nada impide al contribuyente elaborar sus autoliquidaciones en base a datos falsos o ficticios. Por lo tanto, junto al sistema de autoliquidación se hace necesario articular un sistema de control que garantice el cumplimiento de las normas tributarias por todos.

Hasta aquí el sistema tributario alemán no presenta grandes diferencias con respecto al español, más allá de pequeñas diferencias relativas a alguna obligación formal o informativa.

Es precisamente en la fase de comprobación donde aparecen las diferencias. En el caso de Alemania se da un mayor peso al proceso penal y se refuerza el rigor y los poderes de la Administración Tributaria, en aras a conseguir una comprobación más eficaz.

Así, coexisten dos vías de comprobación, la Inspección tributaria y la Investigación tributaria.

La Inspección tributaria es una comprobación más somera que tiene por objeto analizar los documentos en los que se basa la declaración. Esta inspección es anunciada al contribuyente con la antelación suficiente y en el seno de la misma la Administración le requiere para que aclare o justifique los datos consignados en la declaración o aporte documentos o pruebas de los mismos.

Por su parte, la Investigación tributaria es una comprobación más profunda. Cuando la Administración tiene una sospecha de un posible comportamiento fraudulento inicia un procedimiento de Investigación tributaria, que se configura como un procedimiento de investigación criminal. Esta investigación criminal aúna las características del proceso penal y del proceso tributario-administrativo para la liquidación del tributo y tiene por objeto no sólo determinar la responsabilidad penal, sino también exigir correctamente la obligación tributaria y descubrir los hechos imponible ocultos a la Administración.

La iniciación de una investigación tributaria presupone, según el Derecho alemán, como cualquier otra investigación criminal la sospecha del delito y quien está siendo investigado por la sospecha de fraude fiscal no está obligado a auto inculparse.

En el seno de la investigación tributaria, los órganos de la Administración Tributaria pueden utilizar todos los medios de investigación en orden al esclarecimiento de los hechos igual que los que se pueden utilizar en la investigación de cualquier otro delito, tales como registros domiciliarios, seguimientos, vigilancias, escuchas telefónicas, etc.

Las penas por estos comportamientos fraudulentos consisten en multa y prisión de hasta 5 años, aunque en los casos especialmente graves la pena es de 6 meses a 10 años de privación de libertad.

Al contrario de lo que sucede en Alemania, en España la única comprobación que se hace es la primera, una comprobación somera sobre los documentos que han servido de base para la declaración. En la teoría está prevista la posibilidad de que, si la Agencia Tributaria observa indicios de delito, se eleve el expediente al Delegado Especial para que éste se lo remita al Ministerio Fiscal y si, a su vez, éste aprecia indicios de delito, formule la correspondiente denuncia. En caso de judicializarse la comprobación, los hechos serán investigados por el Cuerpo Nacional de Policía o por la Guardia Civil.

Ello plantea dos problemas. El primero es que hay unas barreras burocráticas muy grandes que dilatan y entorpecen la investigación. Desde que el inspector de hacienda actuario aprecia los hechos hasta que si inicia la investigación judicial se han tenido que superar demasiadas barreras burocráticas, demasiado tiempo que es aprovechado por los defraudadores para hacer desaparecer patrimonios e incluso desaparecer ellos mismos. Existe un consenso entre los Inspectores y Técnicos de Hacienda en que, las conductas fraudulentas exigen una respuesta clara, inmediata y contundente.

El segundo problema es que, aunque la investigación judicial llegase a tiempo, la escasa preparación técnica en materia fiscal de los investigadores de la Policía y de la Guardia Civil hace que los casos complejos de fraude queden impunes.

Los casos más complejos de fraude, que implican volúmenes ingentes de dinero eludido al fisco, suelen contar con una estructura empresarial urdida por abogados y asesores fiscales, especialistas en ingeniería fiscal. Se basan en un intenso conocimiento de los tributos y de las demás leyes tributarias y fiscales del que precisamente adolece la policía. Estas modalidades de fraude fiscal, al igual que se hace en Alemania, deberían ser investigadas por los Inspectores y Técnicos de Hacienda que son quienes tienen la preparación técnica y profesional para ello.

Por todo ello, como veremos más adelante, una de las medidas que se plantean para avanzar en la lucha contra el fraude fiscal es la creación de la policía fiscal, que no sería más que atribuir a los funcionarios de la Agencia Tributaria la condición de policía judicial y reforzar sus facultades y poderes.

LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN FRANCIA

El Gobierno francés ha recobrado en los últimos años una especial intensidad en la lucha contra el fraude fiscal, habida cuenta de su especial gravedad. Constituye un escape de los ingresos tributarios del Estado.

La lucha contra el fraude en Francia se canaliza a través de la Dirección General de los Impuestos, por medio de un sistema de denuncias. En aplicación del Código General de Impuestos la Administración fiscal denuncia la evasión fraudulenta o la tentativa de evasión.

Sin embargo, esta persecución del fraude basada en un sistema de denuncias es criticada porque tales denuncias sólo representan apenas la décima parte de los

expedientes de fraude incoados, esto es, se utilizan las denuncias de manera arbitraria con fines intimidatorios y disuasorios.

Por ello, con la finalidad de equilibrar este enorme poder de la Administración Tributaria francesa, el Libro de Procedimientos Fiscales subordina la presentación de la denuncia a la conformidad de la Comisión de infracciones fiscales. Esta Comisión, integrada por miembros del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, analiza las observaciones escritas presentadas por la Administración y por el contribuyente presunto infractor. Dicha Comisión manifiesta su criterio e influye en el destino del expediente de modo que, si el criterio es favorable la Administración puede denunciar, pero si es negativo no da comienzo la persecución. Aproximadamente entre el 90 y el 95% de los casos suelen acabar en denuncia y persecución y entre el 5 y el 10% denegados por la Comisión.

Sin embargo, en los últimos años las autoridades francesas han constatado que este proceso de represión del fraude fiscal se torna insuficiente para acabar con desarrollo tan acelerado del mismo. Por ello, se adoptó en el año 2007 la “*loi de finances rectificative*”, con la finalidad de dotar a la administración fiscal de los medios necesarios y reforzar la autoridad y poderes de los funcionarios, que les permita actuar con rapidez frente a un comportamiento fraudulento, como el caso de una actividad oculta o la emisión de facturas falsas y falseadas.

Como consecuencia de ello se crea un procedimiento específico de control que permita detectar el fraude flagrante (de ahí la expresión con la que se le denomina “flagrancia fiscal”) e imponer una multa específica por el fraude detectado en virtud de un “*procés verbal de flagrance fiscale*”.

La constatación de la flagrancia fiscal permite a los funcionarios realizar personaciones para efectuar inspecciones oculares y, en su caso, adoptar medidas cautelares y embargos preventivos con carácter de urgencia, aplicando una multa de entre 5.000 y 20.000 euros en función de la cifra de negocio del

contribuyente. Al mismo tiempo, para garantizar los derechos del contribuyente estas actuaciones pueden ser objeto del recurso de urgencia.

No obstante, el procedimiento de flagrancia fiscal no priva a la Administración de efectuar, en su caso, una comprobación posterior con más detalle examinando la contabilidad y demás documentación mercantil del contribuyente. Así, el “*procés verbal de flagrance fiscale*” se configura como una inspección urgente a priori.

Otra de las características del sistema tributario francés es el denominado derecho de investigación, introducido por primera vez en el año 1992 y consolidado por el artículo 85 de la Ley de Finanzas de 1998, reforzando el poder de la Administración. El derecho de investigación tiene como principal finalidad poder controlar las operaciones empresariales, principalmente las relativas a la facturación.

Este derecho de investigación se concreta en un procedimiento que permite a los agentes de la Hacienda Pública intervenir de manera espontánea, sin previo aviso, en las empresas y acceder a las mismas para controlar su actividad, con la limitación de no poder acceder a los domicilios particulares. Además del control de actividad, los agentes pueden solicitar la exhibición de facturas, contabilidad, registros y otros documentos profesionales relativos a la actividad de la empresa. También pueden contrastar materialmente elementos físicos de la explotación.

El derecho de investigación se realiza de manera espontánea, entre las 08:00 y las 20:00 horas, en los locales de la actividad económica (excluidas las partes correspondientes a domicilios particulares), así como en los medios de transporte en lo que se refiere a su cargamento. La investigación se inicia con la entrega de un documento denominado “*avis d’enquête*” y termina con otro documento denominado “*procés-verbal*”, formalizado dentro de los 30 días siguientes a la última intervención. Los investigadores recogen en el “*procés-*

verbal” los incumplimientos constatados e imponen las sanciones correspondientes.

En suma, podemos observar que las medidas llevadas a cabo en los últimos años, tanto en Francia como en Alemania, tienen un denominador común, el cual a su vez constituye la principal carencia del sistema tributario español. Este denominador común es el aumento de personal investigador y el refuerzo de sus facultades y poderes de investigación.

En el caso de Alemania se va todavía más allá y se refuerzan estas facultades con una colaboración muy estrecha entre los funcionarios investigadores y el poder judicial. En España los funcionarios de la Agencia Tributaria (mucho más escasos en número que en Alemania y Francia, como se analizó en el capítulo II de este trabajo), tienen la consideración de agentes de la autoridad pero en la práctica ello no es efectivo y no se traduce en facultades reales de investigación debido a las enormes trabas burocráticas y administrativas.

PROPUESTAS PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

Una vez analizada la lucha contra el fraude fiscal en algunos países de la UE, pasaremos al examen de las propuestas para el caso español.

Para ello en primer lugar hay que tener en cuenta el punto de partida y las especialidades de nuestro país. Es cierto que en España tenemos un escenario de partida de crisis económica. Hasta ahora casi todas las medidas adoptadas por los distintos Gobiernos para atajar esta crisis económica han ido por la vía del gasto, esto es, han potenciado una reducción del gasto público. Sin embargo la reducción del gasto público tiene efectos perversos sobre la economía además de comportar una merma del Estado de Bienestar.

Por lo tanto en España nos encontramos con una crisis de ingresos y el Gobierno de España debería potenciar todas aquellas medidas que, directa o indirectamente reviertan en aumento de los ingresos tributarios.

Tal vez esta reducción del gasto público se utilice como argumento para no incrementar el personal de la Agencia Tributaria, que por otro lado se torna imprescindible para poder articular una lucha eficaz contra el fraude fiscal. Pero si tenemos en cuenta que, como hemos visto en capítulos anteriores, por cada euro que el Gobierno invierte en la lucha contra el fraude fiscal, recupera 7 vía ingresos tributarios, no parece haber ninguna justificación a no ampliar el número de trabajadores al servicio de la Hacienda Pública. Con una “rentabilidad” del 700% no podemos hablar de gasto, sino que más estrictamente deberíamos referirnos a inversión en la lucha contra el fraude.

A continuación analizamos las principales medidas que se deberían adoptar en España para atajar el fraude fiscal, muchas de las cuales no se adoptan, siguiendo a la Organización de Inspectores de Hacienda (2007) porque priman otros intereses o por determinadas influencias, como pueden ser:

- Grupos de presión (lobbies)
- Necesidad de justificar unos determinados resultados numéricos ante medios de comunicación y comparencias parlamentarias.
- Coste electoral de determinadas medidas.
- Repercusión en el propio partido político del Gobierno.
- Utilización política de las instituciones.

Las medidas que a continuación exponemos han sido recogidas en distintos informes presentados por el sindicato de Técnicos de Hacienda GESTHA a lo largo de los últimos años⁷⁶. De manera más concreta estas medidas también fueron apuntadas por Juan Manuel Vera Priego (2008) y por Peláez Martos,

⁷⁶ Véanse en <http://www.gestha.es/>

José M. y Santolaya Blay, Manuel (2013). De manera más reciente, estas medidas se recogen en el informe presentado por la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado, de febrero de 2014.

Aumento del personal y los recursos de la Agencia Tributaria

Como se vio en el capítulo anterior, en España se destinan menos recursos por habitante a la lucha contra el fraude fiscal que en el resto de países de la UE. La AEAT es una de las más modestas de Europa, pero lejos de adoptar medidas que permitan revertir esta situación, cada vez la diferencia se va haciendo mayor. La Administración Tributaria española es una de las que menos personal por habitante tiene pero además, no se están cubriendo las plazas que quedan vacantes por jubilación, lo que queda patente si tenemos en cuenta que durante los años 2011 y 2012 se jubilaron, según datos ofrecidos por las organizaciones sindicales, en torno a 1.140 empleados públicos frente a las 150 plazas de nuevo ingreso convocadas sumando las Ofertas de Empleo Público para 2012 y 2013. En consecuencia, sólo durante estos 2 años se han amortizado en torno a 990 empleados públicos, tan necesarios para efectuar las labores de lucha contra el fraude fiscal.

Hay que mencionar que, como pudimos observar en el Capítulo II, aproximadamente por cada euro invertido en la AEAT, el Estado obtiene 7 euros, con lo que no se puede justificar que no se proceda al aumento de la plantilla y los recursos de la AEAT para conseguir mejorar exponencialmente los resultados en la lucha contra el fraude. Por este motivo y tras la amnistía fiscal, la imagen que existe entre la ciudadanía es que en España políticamente no interesa la reducción del fraude fiscal.

En consecuencia la primera gran propuesta para la mejora de la lucha contra el fraude fiscal es aumentar los recursos y el personal de la Agencia Tributaria destinado a este fin, al menos hasta llegar a los niveles de la media de la UE, aunque si tenemos en cuenta que en España la tasa de fraude es

considerablemente mayor que en otros países, también los recursos destinados a su reducción deberían ser bastante mayores. Esta línea de mejora ha sido reiteradamente defendida y reclamada tanto por el Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA), como por la Organización de Inspectores de Hacienda.

Creación de la Oficina Nacional Antifraude (ONAF) en el seno de la AEAT.

La ONAF asumiría las competencias de investigación del fraude fiscal organizado, contrabando y blanqueo de capitales y sería la encargada del auxilio judicial.

A su vez, dependiendo funcionalmente de la Oficina Nacional Antifraude se crearía un sistema de inteligencia fiscal y una policía fiscal.

La creación de este órgano especializado, ONAF, es avalada por la experiencia internacional.

En España, la lucha administrativa contra el fraude fiscal organizado y contra el blanqueo de capitales implica a distintos órganos:

- El SEPBLAC⁷⁷, dependiente del Banco de España, desarrolla la inteligencia financiera.
- La AEAT, a través de los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales.
- Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que desarrollan investigaciones propias, o a partir de la información recibida del SEPBLAC.

⁷⁷ Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, que se ajusta a lo dispuesto en la Ley 10/2010 de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo, y por el Real Decreto 304/2014 de 5 de mayo por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la anterior Ley.
http://www.seplac.es/espanol/home_esp.htm

Sin embargo, en otros países existe una única unidad administrativa de investigación del fraude organizado más sofisticado. En los últimos años se ha desarrollado una tendencia internacional a la creación de centros especializados en inteligencia fiscal y financiera que, con excelentes resultados, se encargan de la lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales. Así, en el ámbito internacional, ejemplos de estos centros de investigación del fraude son:

- El FIOD EDC en Holanda
- El NIS británico (National Investigation Service del HMC&E británico)
- El FECO-SDOE griego.
- La Criminal Investigation Division del IRS, de EEUU.

Asimismo la ONAF mantendría una estrecha colaboración con la Administración de Justicia. De este modo se estaría dando una respuesta sólida al fraude organizado y complejo, combatiéndolo de manera integral con todos los poderes del Estado. Todo lo que sea salirse de esta vía es dejar flecos y puertas abiertas que son aprovechadas para desarrollar fraudes muy especializados.

La ONAF se crearía en el seno de la AEAT y a la misma se adscribirían el SEPBLAC, actualmente adscrito al Banco de España y las Oficinas Nacionales de Investigación de la AEAT (integradas en los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales).

A su vez, dentro de la ONAF dependiendo funcionalmente de la misma se crearía un sistema de inteligencia fiscal y la policía fiscal:

- El sistema de inteligencia fiscal tendría por misión detectar la ingeniería fiscal fraudulenta antes de que se generalice, permitiendo desarrollar estrategias preventivas. Se trataría de organizar Equipos de Información cuyo cometido es detectar las modalidades de fraude organizado incipientes y anticiparse a ellas.

- La policía fiscal, cuya creación también viene avalada por la experiencia internacional. Es otra de las peticiones que desde las organizaciones profesionales de la Agencia Tributaria se viene haciendo desde hace varios años. Lo cierto es que a pesar de la previsión contenida en el artículo 103 de la Ley 31/1990 de creación de la AEAT, nunca ha llegado a crearse esta policía fiscal por falta de acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Hacienda. En el Plan de Prevención del Fraude de 2005 se pidió insistentemente por los Inspectores de Hacienda y se incluyó en el borrador la creación de la policía fiscal, pero se sustituyó por un convenio de colaboración con el Cuerpo Nacional de Policía.

Esta policía fiscal se desarrollaría ampliando la experiencia de las unidades operativas de vigilancia aduanera del Departamento de Aduanas de la AEAT. Asimismo se reconocería el carácter de policía judicial a los Inspectores de Hacienda y Técnicos de Hacienda que desempeñen funciones de investigación.

Esta especialización de la policía fiscal permitiría perseguir los ilícitos tributarios de mayor gravedad con seguimientos, registros, detenciones, localización de patrimonios, escuchas telefónicas, interrogatorios, etc.

Cambios en la organización y en el modelo de actuación de la AEAT.

Por lo que se refiere al modelo de actuación de la AEAT, éste ha sido criticado por las grandes deficiencias en el seguimiento de los grupos organizados y del fraude sofisticado.

Buena prueba de ello es que en el control de las rentas del trabajo la Agencia Tributaria desarrolla un impresionante despliegue tecnológico y recurre a una potente maquinaria informática, de modo que cualquier incumplimiento o error que cometan los perceptores de rentas del trabajo es inmediatamente detectado y corregido. Sin embargo, para la comprobación de grandes empresas (aquellas

con facturación superior a seis millones de euros), que corresponde a las Unidades Regionales de Inspección (URI), los recursos no aumentan. A título de ejemplo podemos decir que el censo de estas grandes empresas ha pasado de 10.000 en 1997 a 30.000 en 2013, pero el número de URI no ha variado prácticamente.

Normalmente las URI se componen de un Inspector y un Subinspector y, por falta de medios, sólo comprueban dos años en vez de los cuatro que se pueden inspeccionar. Además se les obliga a comprobar a doce grandes empresas al año lo que supone dedicar a cada una en torno a veinte días para instruir los complejos expedientes.

Lo ideal sería que las URI estuvieran integradas por un Inspector y tres Subinspectores y efectuaran cuatro o cinco grandes comprobaciones al año.

Los mismos problemas aparecen en el caso de los grandes grupos (aquellos que facturan más de 100 millones de euros) y personas físicas con rentas superiores a un millón de euros, que son inspeccionados por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, DCGC, a través de los Equipos Nacionales de Inspección, los cuales también presentan grandes carencias.

En cuanto a la organización de la Agencia, en el reciente informe de febrero de 2014, la Organización de Inspectores de Hacienda propone, entre otras medidas, la integración del Catastro en la AEAT, lo que aportaría mayor información sobre inmuebles para la prevención y detección de economía sumergida, blanqueo u ocultación en paraísos fiscales, simplificando, además, las obligaciones de notarios y registradores.

También proponen despolitizar la Agencia de modo que el máximo órgano no sea el presidente (cargo que recae en el Secretario de Estado), sino el Director General, un Inspector de Hacienda nombrado por el Parlamento por un período de 5 años.

Como reforma organizativa también destacan la importancia de aprobar el Estatuto de la Agencia Tributaria, que garantice que el nombramiento de los puestos de jefatura se realiza atendiendo a criterios técnicos y profesionales y no políticos.

En definitiva las reformas organizativas propuestas pretenden garantizar la máxima independencia de la AEAT. Esta configuración autónoma de la nueva Agencia Tributaria debe tener reflejo en su financiación, siendo imprescindible que esté autofinanciada para lo cual, la Organización de Inspectores de Hacienda, 2014, propone que se renuncie a las transferencias (que no se financie mediante transferencias presupuestarias) y en su lugar que la Agencia Tributaria se autofinancie a través de los siguientes recursos:

- Un porcentaje de las liquidaciones practicadas que se fija en el 18%.
- Los recargos de apremio.
- Cobro por los servicios prestados a otros organismos y administraciones.
- Cobro por la participación de sus funcionarios en procesos concursales.
- Préstamos para atender desfases transitorios de tesorería.

En definitiva, renunciar a las transferencias supone un estímulo a la eficiencia y a la productividad, y provoca un ajuste automático en la dotación de medios humanos y materiales.

En cuanto al régimen patrimonial, en el mencionado informe se propone que la AEAT se atribuya la titularidad de bienes decomisados en las actuaciones de contrabando y bienes trabados en procedimientos de embargo y que no hayan sido enajenados.

A su vez esta nueva AEAT autónoma y más independiente debe estar sometida a un fuerte control y para ello proponen un control interno realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (como se viene haciendo hasta ahora), pero además cuatro vías de control externo:

- Control Parlamentario realizado por las Cortes Generales, de manera que el Director General comparezca anualmente para dar cuenta de los objetivos alcanzados.
- Control realizado por el Gobierno, de modo que cada año se remita un Informe de Rendición de Cuentas al Gobierno sobre lo que se ha hecho.
- Control de la actividad económico financiera, realizado por el Tribunal de Cuentas.
- Control estadístico, de forma que anualmente se publiquen en la web de la AEAT todos los resultados de su actividad, para conocimiento de los ciudadanos.

Ampliación de algunas facultades legales.

Como medida para la represión del fraude fiscal, las organizaciones profesionales de la Agencia Tributaria solicitan que se amplíe alguna de las facultades legales, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Control sobre las SICAV, que actualmente corresponde a la CNMV.
2. Publicidad de morosos y defraudadores. En particular proponen que cada año se publique una lista de contribuyentes defraudadores, en la que se incluyan todo tipo de contribuyentes, empresarios, artistas, deportistas, políticos y, en general, todos aquellos que defrauden a Hacienda ya sea ocultando rentas o patrimonios o simulando su residencia fiscal en otro país o territorio, o de cualquier otro modo asimismo ilícito.
3. Poder actuar de incógnito, sin identificarse, para obtener información previa.
4. Pago a confidentes. Piden una figura similar a la que se utiliza en el Ministerio del Interior para la Policía y la Guardia Civil.
5. Más competencias en el marco de la lucha contra la corrupción.

6. Cambios normativos, que afectan fundamentalmente a las normas de procedimiento, entre las que se encuentran:

- Introducir un régimen especial de comprobación para aquellos contribuyentes defraudadores en los que, por las características del fraude cometido (tramas organizadas de fraude cualificado), resulte insuficiente o inadecuado la aplicación del régimen general (común a todos los demás contribuyentes).
- Reformar en la LGT los plazos y facultades de comprobación. A nadie se le ocurre obligar a la Policía o a los Jueces a terminar una investigación en un plazo máximo de 12 meses. Sin embargo en el caso de la Agencia Tributaria sí, de modo que las inspecciones no pueden durar más de 12 meses (salvo determinados supuestos muy concretos en los que se puede ampliar el plazo pero sin que la ampliación exceda de otros 12 meses). Por tanto, se debe eliminar esta traba legal que obliga a la Inspección a actuar contra reloj, lo cual va en detrimento de la calidad de las investigaciones.
- Potenciar la colaboración ciudadana.

7. Reforma de los mecanismos de denuncia penal. La investigación previa a la denuncia debe corresponder plenamente a la AEAT, y una vez efectuada la denuncia la AEAT debe presentar propuestas de planes de trabajo sobre las actuaciones en sede judicial, que orienten al juez instructor en el desarrollo de las diligencias judiciales. De este modo, el impulso de la investigación debe corresponder fundamentalmente a la AEAT, para lo cual se sugiere que la Fiscalía delegue en la Agencia Tributaria las funciones de investigación de estos delitos, asumiendo así las AEAT la representación directa de la Fiscalía.

Al mismo tiempo, esta medida tiene que ir acompañada de una especialización judicial en delitos económicos, de modo que el Consejo

General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia deberían abordar la especialización de los jueces en este tipo de delitos.

También en esta materia se propone establecer un procedimiento especial de obtención de autorizaciones judiciales respecto a la investigación del fraude fiscal de especial gravedad, tal y como ya ocurre en otros países europeos.

CAPÍTULO CUARTO:

EVALUACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es cuantificar el fraude fiscal en España en los dos impuestos de nuestro sistema tributario que, desde el punto de vista de la recaudación, son los más importantes, el IVA y el IRPF.

En todo caso pretendemos evaluar el fraude fiscal en estos impuestos de una manera rigurosa, lo más real posible, utilizando la Contabilidad Nacional, lo que nos permite dar una base empírica sólida a nuestra investigación.

En este punto debemos subrayar que nuestro trabajo es diferente a otros trabajos que se hayan podido realizar hasta ahora cuantificando la economía sumergida. Estas diferencias se concretan en dos aspectos fundamentales:

- 1º Nuestro objetivo es evaluar el fraude fiscal, sólo el fraude fiscal, y no toda la economía sumergida.
- 2º En nuestro análisis utilizamos la Contabilidad Nacional y no modelos econométricos.

Cabe citar, por su actualidad, el reciente trabajo sobre la economía sumergida en España, un estudio dirigido por el profesor Jordi Sardà⁷⁸ (Universidad Rovira Virgili) en colaboración con los Técnicos de Hacienda (GESTHA). Como indicamos, este trabajo es distinto al nuestro, puesto que evalúa la economía sumergida en su conjunto y no sólo el fraude fiscal y porque para el análisis utiliza métodos MIMIC (múltiples indicadores, múltiples causas) y no la Contabilidad Nacional.

⁷⁸ Sardà Pons, Jordi, 2014.

Recordemos en este punto que la economía sumergida engloba toda una serie de conductas irregulares entre las que se encuentran, no sólo el impago de impuestos o fraude fiscal, sino también el impago de cotizaciones a la Seguridad Social, el incumplimiento de las normas laborales, el incumplimiento de procedimientos administrativos o la corrupción. Por lo tanto, debemos ser especialmente insistentes en subrayar la diferencia entre economía sumergida y fraude fiscal, no son lo mismo.

A partir de aquí, el estudio dirigido por el profesor Jordi Sardà (Universidad Rovira Virgili) en colaboración con los Técnicos de Hacienda (GESTHA), tenía como objetivo realizar una estimación territorial (a nivel de provincia) de la economía sumergida en España, para lo que partieron de estimaciones a nivel nacional ya existentes y realizaron un reparto a nivel provincial, utilizando la metodología MIMIC (múltiples indicadores, múltiples causas). Para la obtención del nivel de economía sumergida a nivel nacional se utilizaron diferentes estimaciones ya existentes o bien basadas en modelos monetarios o en modelos MIMIC.

En el siguiente cuadro recogemos las principales diferencias entre nuestro trabajo y el trabajo indicado, así como otros trabajos similares que se hayan podido hacer hasta la fecha y cuyo objetivo sea evaluar la economía sumergida.

Tabla 4.1. Diferencias entre nuestro trabajo y el trabajo de Jordi Sardà

| | Nuestro trabajo | Jordi Sardà (2014) |
|----------|---|---|
| Objetivo | Cuantificar el fraude fiscal en el IVA y el IRPF | Evaluar la economía sumergida |
| Método | Comparación de los datos declarados por los contribuyentes con los datos dimanantes de la Contabilidad Nacional | metodología MIMIC (múltiples indicadores, múltiples causas) |

| | | |
|--------------|---|--|
| Antecedentes | Partimos de una base imponible teórica que obtenemos a partir de la Contabilidad Nacional | Parten de estimaciones a nivel nacional ya existentes y realizan un reparto a nivel provincial |
| Resultado | Índice de fraude en el IVA y en el IRPF | Distribución por provincias de la economía sumergida. |

*Fuente: elaboración propia.

En definitiva, nuestro objetivo es realizar una evaluación rigurosa del fraude fiscal utilizando Contabilidad Nacional y pretendemos hacerla, al mismo tiempo, de la manera más sencilla posible, solamente comparando los datos contenidos en las declaraciones presentadas por los contribuyentes (publicados por la AEAT) con los datos de Contabilidad Nacional (publicados por el INE), con los únicos ajustes necesarios que permitan adecuar los datos de Contabilidad Nacional a la normativa tributaria vigente, para poder comparar magnitudes homogéneas (se trata de comparar peras con peras y no peras con manzanas).

Por otra parte debemos indicar que el resultado de nuestra investigación establece un umbral inferior de fraude, es decir, lo más probable es que los datos reales de fraude sean superiores a los que obtenemos en este trabajo, principalmente porque no tenemos en cuenta la economía sumergida, solamente tomamos los datos económicos publicados por el INE, Contabilidad Nacional, base 2008. En la medida en que haya economía sumergida las cifras de consumo, formación bruta de capital fijo y remuneraciones salariales serán superiores a las publicadas por el INE con lo que, la diferencia con los datos declarados en IVA e IRPF por los contribuyentes será todavía mayor, lo que a su vez determinaría unos índices de fraude superiores.

La metodología utilizada en el estudio se basa en comparar los datos declarados con los datos que debieron haber sido declarados, es decir, la

recaudación real obtenida en estos impuestos con la recaudación teórica o recaudación que debería haberse obtenido. Esta es la línea general, pero a su vez la metodología presenta matices sensiblemente diferentes en cuanto al cálculo de la recaudación teórica para el IVA y para el IRPF.

En el caso del IVA la recaudación teórica se determina aplicando un tipo medio a una base teórica. Sin embargo, en el caso del IRPF, al ser un impuesto con tarifa progresiva, no podemos aplicar un tipo medio y, por tanto, compararemos los ingresos declarados con los ingresos que debieron haber sido declarados.

En la determinación del fraude en el IVA debemos hacer referencia a los trabajos de C. Díaz, A. de la Fuente y C. Herrera (1990) y C. Díaz y D. Romero (1993), los cuales se basan fundamentalmente en comparar la recaudación real obtenida en concepto de IVA con una recaudación teórica. Esta recaudación teórica se obtiene, a partir de la contabilidad nacional, valorando la base imponible teórica del impuesto por agregación de todas las operaciones que generan un IVA no deducible por el adquirente. Sobre la base imponible teórica se aplica el tipo medio ponderado.

Para cuantificar la recaudación real se utiliza como pilar fundamental la información suministrada por los agentes económicos sujetos al IVA a través de la declaración Resumen Anual de IVA (modelo 390). En esta declaración se proporciona información sobre las principales variables que explican la recaudación del impuesto.

La comparación entre la recaudación teórica y la recaudación real proporciona los índices de fraude en el IVA.

En la determinación del fraude en el IRPF es necesario hacer referencia al trabajo de Lagares Calvo, Manuel J. (1988), en el cual se determina el índice de fraude por diferencia entre los ingresos declarados y los ingresos que debieron ser declarados.

La razón que justifica la elección de estos dos impuestos para el análisis resulta evidente si observamos los datos de recaudación de los principales impuestos del sistema fiscal español. En efecto, el IVA y el IRPF son los dos impuestos que más ingresos tributarios aportan a la Hacienda Pública. Así, en el siguiente cuadro recogemos, para el año 2012, el desglose de los ingresos tributarios y vemos que el IRPF aportó el 41,89% del total de los ingresos tributarios, mientras que el IVA aportó el 29,94% del total de los ingresos tributarios. Entre los dos aportan el 71,83% del total de los ingresos tributarios.

Cuadro 4.1. Desglose de los ingresos tributarios para 2012

| | Millones de euros | Porcentaje del total | | Millones de euros | Porcentaje del total |
|-------------|-------------------|----------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------|
| IRPF | 70.619 | 41,89% | Tráfico exterior | 1.429 | 0,85% |
| IVA | 50.464 | 29,94% | Impuesto prima seguros | 1.378 | 0,82% |
| IS | 21.435 | 12,72% | Declaración tributaria especial | 1.196 | 0,71% |
| I.I.E.E. | 18.209 | 10,8% | Resto | 2.129 | 1,26% |
| IRNR | 1.708 | 1,01% | TOTAL | 168.567 | 100% |

*Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de la AEAT.

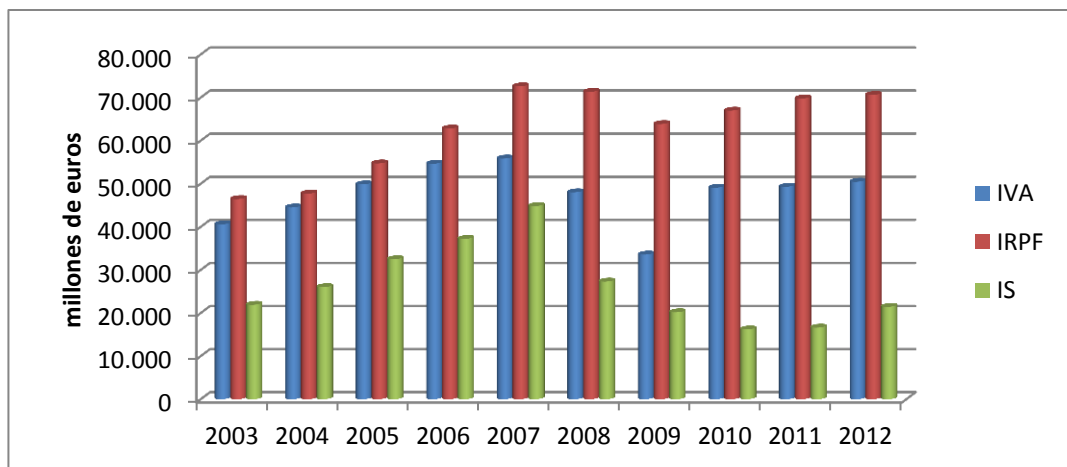
En el siguiente cuadro representamos la recaudación de los tres principales impuestos en el período de nuestro estudio:

Cuadro 4.2. Recaudación de los tres principales impuestos.

| | IRPF millones de euros | IVA millones de euros | IS millones de euros |
|------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 2003 | 46.451 | 40.579 | 21.920 |
| 2004 | 47.722 | 44.507 | 26.020 |
| 2005 | 54.723 | 49.870 | 32.495 |
| 2006 | 62.813 | 54.652 | 37.208 |
| 2007 | 72.614 | 55.851 | 44.823 |
| 2008 | 71.341 | 48.021 | 27.301 |
| 2009 | 63.857 | 33.567 | 20.188 |
| 2010 | 66.977 | 49.086 | 16.198 |
| 2011 | 69.803 | 49.302 | 16.611 |
| 2012 | 70.619 | 50.464 | 21.435 |

*Fuente: elaboración propia a partir del “Informe de Recaudación Anual” de la AEAT.

Gráfico 4.1. Recaudación de los 3 principales impuestos

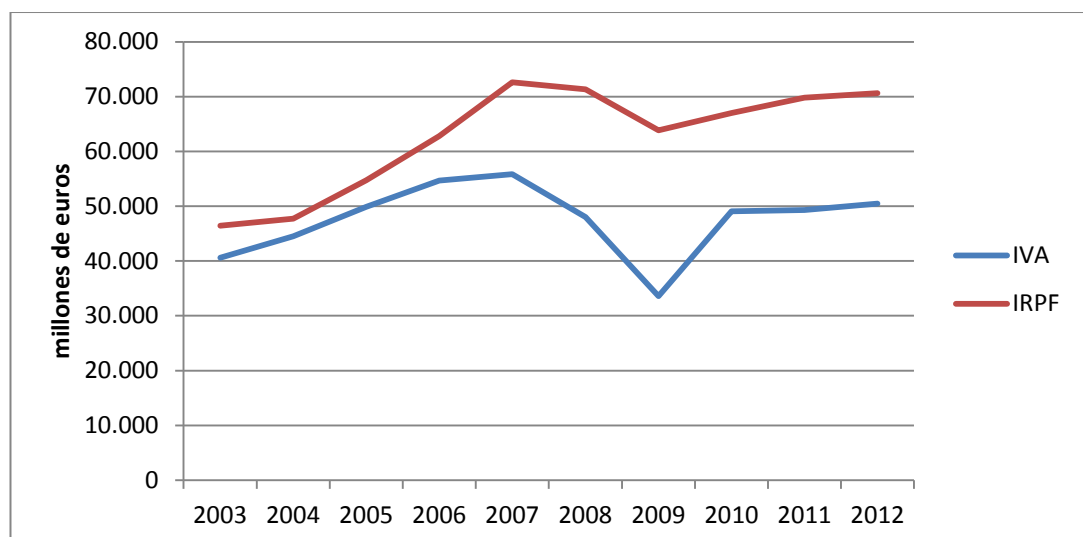


*Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuadro anterior.

Por tanto, de acuerdo con esas cifras queda demostrada la importancia, tanto del IVA como del IRPF y su peso en el sistema tributario español, lo que a su vez justifica la elección de estos impuestos para el análisis del fraude fiscal en España.

Comparando los dos principales impuestos, IVA e IRPF, y tomando el período 2003-2012 que define el ámbito temporal de nuestro trabajo, en el siguiente gráfico podemos observar que en los años 2003, 2004 y 2005 ambas figuras siguen una tendencia creciente similar, con una pequeña diferencia en el volumen de ingresos recaudados. A partir del año 2006 la recaudación por IRPF aumenta, mientras que la recaudación por IVA se estanca para comenzar a decrecer bruscamente en los años siguientes. Debemos subrayar que, a partir del año 2008, se inicia la crisis económica y financiera, la cual hace que la recaudación por IVA se vea más afectada que en otros impuestos. Dicho de otro modo, nuestra tesis es que la crisis económica hace que el fraude fiscal aumente más en el IVA que en otros impuestos.

Gráfico 4.2. Recaudación por IVA frente a Recaudación por IRPF



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

En suma, y sin perjuicio del análisis más riguroso que haremos a lo largo de este capítulo, en el gráfico anterior vemos cómo, ante las mismas circunstancias económicas y sociales, la evolución recaudatoria de ambos impuestos no es la misma, lo que evidencia la posibilidad de una mayor evasión fiscal en el IVA.

2. ESTIMACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN EL IVA

El IVA es un impuesto estatal de normativa armonizada en la Unión Europea. Es un impuesto que se encuentra íntimamente relacionado con la evolución de las principales macromagnitudes y cuya recaudación se ve condicionada por una pluralidad de factores.

El IVA es un impuesto sobre el consumo, en particular, es un impuesto indirecto de carácter plurifásico que recae sobre el volumen de ventas y que, mediante la aplicación de un tipo impositivo proporcional que admite una cierta diferenciación en función del bien sobre el que recae, somete a gravamen el valor económico que en cada fase de producción o distribución se incorpora a los bienes y servicios hasta que llegan al consumidor final.

Los principales problemas que presenta el IVA son:

1. Exenciones: constituyen un elemento perturbador que afecta a la neutralidad. Al no permitir, con carácter general, al sujeto pasivo deducir las cuotas soportadas en operaciones exentas se rompe la cadena del IVA, soportando así el impuesto como si fuese un consumidor final y afectando a la función de oferta (ya que el IVA se incorporará a los precios). Además ello complica la mecánica liquidadora del impuesto.
2. Cuotas soportadas no deducibles: el IVA establece unos requisitos para deducir las cuotas soportadas, así determinadas cuotas soportadas no podrán ser deducibles para evitar la conversión del consumo privado en gasto empresarial. Cuando el sujeto pasivo realice simultáneamente operación que originan el derecho a deducir y otras que no originan el derecho a deducir deberá determinarse mediante la regla de la prorrata el porcentaje de las cuotas soportadas que serán deducibles.

Pese a los problemas indicados, el IVA es un instrumento recaudatorio eficiente ya que no afecta a los niveles intermedios de producción. Grava la totalidad de bienes consumidos y, en consecuencia, no altera los precios

relativos y no distorsiona las decisiones de los agentes económicos. Además, al establecer el gravamen sobre el consumo final, la base del impuesto es grande, lo que permite tener una recaudación potencial elevada.

No obstante, el IVA no es perfecto y, como cualquier otro impuesto, es vulnerable al fraude fiscal, especialmente vulnerable como señalan Keen y Smith (2006). En esta línea Keen (2007) destaca que el IVA es más sensible que otros impuestos al fraude fiscal. Este impuesto no funciona correctamente cuando el nivel de economía sumergida es importante. El IVA ha demostrado ser especialmente vulnerable a un fraude fiscal significativo y, por tanto, una parte importante de la recaudación potencial del IVA se pierde por la evasión fiscal.

En un estudio realizado a instancias de la Comisión Europea, Reckon (2009) estima que, para el conjunto de la UE en el año 2006, el fraude del IVA supuso dejar de ingresar 106.700 millones de euros, esto es, el 12% de la cantidad total de IVA que debieron haber ingresado.

No abundan en la literatura trabajos relativos al fraude fiscal en el IVA, ya que la mayor parte de ellos se centran principalmente en la imposición directa. Keen y Lockwood (2010) se extrañan de que no haya más investigaciones relativas al fraude en el IVA, teniendo en cuenta que en medio siglo éste impuesto ha sido adoptado por más de 140 países y se ha convertido en el impuesto general sobre el consumo más extendido. Su importancia recaudatoria ha aumentado en los últimos años. A título de ejemplo podemos señalar que, en los países de la OCDE, la recaudación por IVA ha pasado de representar el 11,9% del total en 1965 a representar el 18,9% de la recaudación total en 2006 (OCDE, 2008).

Como literatura sobre el fraude fiscal en el IVA debemos hacer referencia a Silvani y Brondolo (1993), Agha y Haughton (1996), Gordon y Nielsen (1997), Ebrill et al (2001), Engel et al (2001), Matthews y Lloyd-Williams (2000, 2001), Nam et al (2001), Matthews (2003), Luitel (2005), Christie y Holzner (2006),

Aizenman y Jinjarak (2008) y Mello (2009). Todos estos trabajos han tratado de explicar el crecimiento de la recaudación, su relación con el cumplimiento en el IVA y han estimado el tipo impositivo que maximiza los ingresos recaudados. Más recientemente debemos hacer referencia a Martínez Vázquez, Jorge y Miller Bird, Richard (2010)⁷⁹.

De entre estos trabajos nos parece especialmente relevante el resultado empírico obtenido por Agha y Haughton (1996) en el que se pone de manifiesto que elevados tipos impositivos en el IVA desincentivan su cumplimiento.

Por su parte, Matthews y Lloyd-Williams (2000) tratan de calcular los tipos con los que se podría conseguir el máximo ingreso y bienestar. Para ello estiman una “curva de Laffer” del IVA utilizando una muestra de 20 países que aplican diferentes tipos impositivos. En la misma línea Matthews (2003) realiza un estudio tomando como muestra los ingresos recaudados de 14 países de la UE. Sus resultados demuestran que la eficacia recaudatoria del IVA disminuye con el incremento de los tipos impositivos, y ello es debido a que se reduce la base y aumenta la elusión y la evasión del impuesto.

En los últimos años el fraude en el IVA ha evolucionado y se ha perfeccionado hasta convertirse en una seria preocupación en el ámbito de la UE, no sólo por la pérdida de recaudación, sino también porque incide negativamente en el comercio y distorsiona la competencia en beneficio de los defraudadores.

Especialmente preocupante es, en el marco de la UE, el denominado “fraude carrusel”, que se origina en el comercio intracomunitario favorecido por la desaparición de las fronteras interiores⁸⁰.

Como señala la Comisión Europea (2004), el fraude en el IVA se ha convertido en un problema real en muchos Estados Miembros, siendo especialmente grave el problema de fraude que experimentan países como Italia, España o Grecia.

⁷⁹ Papeles de Economía Española nº 125-126 año 2010 (páginas 223 a 261).

⁸⁰El “fraude carrusel” es objeto de análisis detallado en el capítulo segundo de este trabajo.

Nam et al (2001) y Gebauer et al (2005) señalan que, para el período 1994 a 1996, la evasión en el IVA ha provocado una pérdida significativa de recaudación. En particular, destacan las diferencias existentes entre unos países y otros, de modo que mientras que países como Holanda, Reino Unido, Dinamarca o Alemania presentan tasas de fraude en el IVA para el período considerado por debajo del 5%, Italia tiene un índice de fraude en el IVA del 34,5%, España del 22,6% y Grecia del 22,2% para el período 1994 a 1996.

Para el caso de España los estudios sobre el fraude en el IVA también son escasos. La práctica mayoría de estos trabajos se hicieron en los años noventa, pudiendo destacar los de Díaz et al (1990), Díaz y Romero (1993) y Gómez de Enterría et al (1998).

En estos trabajos⁸¹ se parte de determinadas variables económicas agregadas y, a partir de la Contabilidad Nacional, estiman la recaudación teórica o potencial cuya comparación con la recaudación real ofrece una medida del nivel de fraude fiscal en el IVA. Así, los niveles de fraude en el IVA de acuerdo con estos estudios se sitúan en el 26% según Díaz et al (1990) y Díaz y Romero (1993) y en el 28% según Gómez de Enterría et al (1998).

Estas cifras se encuentran por debajo de la señalada en el Informe de la Unidad para el Estudio del Fraude (1994) que estima que la evasión en el IVA en España a finales de los años ochenta se sitúa en el 50%.

Nuestro objetivo es, por tanto, hacer una nueva estimación del nivel de fraude fiscal en el IVA para el período 2003 a 2012, teniendo en cuenta que, como pone de manifiesto GESTHA (2010), hay cierta evidencia de que en España la actual recesión económica ha incrementado el nivel de fraude.

Antes de entrar en detalle a cuantificar el fraude en el IVA, tenemos que abordar una serie de cuestiones que nos van a permitir comprender mucho mejor la metodología utilizada. Estas cuestiones se concretan en:

⁸¹ Se realizan para distintos períodos, todos ellos comprendidos en la década de 1990

- Evolución de la recaudación por IVA.
- El IVA y su relación con el PIB y el consumo interior.
- Aspectos legales que condicionan la metodología.

2.1. Evolución de la recaudación por IVA

El IVA es un impuesto que, en la última década, presenta mayor irregularidad que otros impuestos en su recaudación, lo que despierta un interés adicional desde el punto de vista de la investigación.

En primer lugar debemos destacar que el IVA es la principal figura de la imposición indirecta en nuestro sistema tributario y la segunda en cuanto a volumen de recaudación de todo el sistema tributario español.

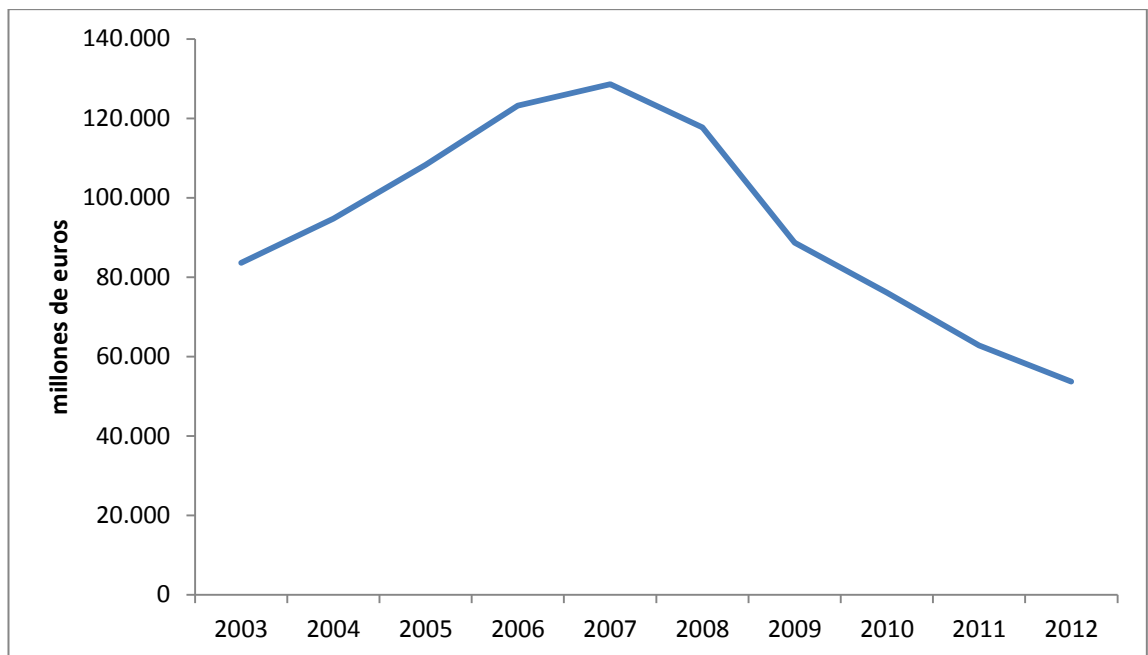
Siendo el ámbito temporal objeto de estudio la década 2003-2012, resaltamos que en los años 2003 a 2006, la recaudación del IVA sigue una tendencia creciente. Aumenta, incluso por encima de la tasa de crecimiento del PIB, fundamentalmente por la tendencia alcista de los precios. En el año 2002 se introduce el euro como moneda única que, en el caso concreto de España, desencadena una subida de precios por aplicación del “redondeo”⁸². Otro de los factores determinantes de la subida de precios es el aumento del precio del petróleo que incidió en la elevación de los coste de producción y, por tanto, en el IVA soportado en esos años.

Pero, sin duda, el principal elemento determinante de la subida de precios es la tendencia alcista del precio de la vivienda nueva y la mayor inversión en vivienda por parte de los hogares. A modo ilustrativo, en el siguiente gráfico, podemos observar la evolución de la inversión en vivienda por los hogares.

⁸²Aunque en teoría la introducción del euro no iba a suponer incremento de precios, lo cierto es que, en la práctica, la mayoría de los comerciantes redondeó sus precios al alza. Los salarios permanecieron estables lo que se tradujo en una pérdida de poder adquisitivo real.

Estos factores son, precisamente, los que determinan que en 2007 se produzca una desaceleración de la tendencia creciente de recaudación por IVA. Se produce una desaceleración en el gasto, siendo la compra de vivienda nueva de los hogares el componente que registra una desaceleración más intensa, e interrumpe la pauta de años anteriores en los que la inversión en vivienda fue el componente más dinámico del gasto. Esta contracción inmobiliaria se produce por un lado, por el agotamiento de la demanda y el aumento de los costes de financiación tras las turbulencias financieras⁸³ por el desplome de la titulización de hipotecas de alto riesgo, y por otro lado, por la disminución de la renta disponible como consecuencia del encarecimiento del precio del petróleo.

Gráfico 4.3. Inversión en vivienda de los hogares



*Fuente: elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional, base 2008, INE

⁸³Las turbulencias financieras originadas por la concesión masiva de hipotecas de mala calidad, conocidas como “*subprime*”, terminó siendo el germen de la crisis financiera mundial que posteriormente se propagó a la economía real, afectando muy fuertemente a países como España.

Unido a la desaceleración en el gasto, la otra cara de la moneda que determina una reducción de la recaudación por IVA es la fuerte aceleración de las devoluciones en IVA que, evidentemente, contrae los ingresos netos por IVA. Este aumento de las devoluciones se produce por el encarecimiento de los precios del petróleo, que aumenta los costes de producción y, en consecuencia, el IVA soportado deducible. Pero el aumento de las devoluciones también se dispara por la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre la regla de la prorrata, ya que en la normativa española, la regla de la prorrata limitaba el derecho a deducir a la parte de las compras no financiada con subvenciones, y la sentencia del TJCE de 6 de octubre de 2005 obligó a permitir la deducción de la totalidad de las cuotas soportadas (incluido también la parte de las compras financiadas con subvenciones).

Todo ello determina que, a partir de 2007, se inicie un período en el que la recaudación total por IVA se inferior a la recaudación presupuestada.

En el año 2008, el fuerte deterioro de la coyuntura económica se traduce en una disminución de la recaudación por IVA. La progresiva desaceleración del gasto iniciada en 2007 se intensifica en 2008, desplomándose bruscamente en el cuarto trimestre de ese año. A diferencia de años anteriores, este menor dinamismo del gasto se debe en su mayor parte al componente real, y sólo residualmente al componente de precios.

La compra en vivienda de los hogares es el componente del gasto con la desaceleración más intensa, como un claro reflejo de la fuerte contracción del mercado inmobiliario, pero también cae con fuerza el gasto en bienes y servicios de los hogares. El único componente del gasto que se mantiene es el gasto de las Administraciones Públicas, pero sólo por el gasto corriente, ya que la formación bruta de capital fijo también se ralentiza considerablemente.

A la negativa evolución del gasto se suma el impacto del nuevo régimen especial de grupo de entidades en IVA. Según lo previsto en la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas de prevención para el fraude, a partir de enero de

2008 se permite que un grupo fiscal consolide la declaración de IVA de las entidades que lo integran. La liquidación del IVA del grupo se realiza por el modelo 353 que debe presentar la sociedad dominante, agregando los modelos individuales de las entidades integrantes del grupo. Con el nuevo sistema, los declarantes pueden disfrutar de la devolución inmediatamente, al final de cada mes, con lo que se anticipa el pago de devoluciones con la consiguiente reducción en la recaudación por IVA.

Otro hecho a destacar en relación con el IVA en 2008 es que, como consecuencia del deterioro de la coyuntura económica, los contribuyentes optan más por la devolución y menos por la compensación y, además, se produce un fuerte aumento de los aplazamientos de pago por las dificultades financieras, lo que retrasa el pago respecto del momento en que fue exigido. Asimismo se reduce el número de declarantes de IVA por el menor dinamismo de los empresarios individuales, lo que determina que la recaudación por IVA en 2008 sea más de 13.000 millones inferior a la presupuestada, la desviación más alta hasta entonces.

En el año 2009 la recaudación por IVA se desploma por el efecto de la crisis. Se alcanza el suelo de la contracción del gasto declarado final sujeto a IVA, iniciada en 2007. La compra de vivienda nueva de los hogares ahonda su caída y vuelve a ser el componente más negativo.

Asimismo, en 2009, continúa la disminución de las compensaciones y el aumento de las solicitudes de devolución de los contribuyentes, lo que reduce más la recaudación neta (diferencia entre recaudación bruta y las devoluciones). En relación con el aumento de las devoluciones hay que destacar que en 2009 se generaliza el derecho a solicitar la devolución mensual⁸⁴ a la totalidad de los contribuyentes, sin más requisitos que la declaración mensual, la inscripción en el Registro de Devolución Mensual

⁸⁴ La devolución mensual en el IVA hasta entonces estaba reservada a determinados colectivos empresariales de menor relevancia.

(REDEME) y algunas obligaciones informativas adicionales recogidas en la Ley 4/2008, de 23 de diciembre.

Otro factor que reduce la recaudación en 2009 es el impacto de los mayores aplazamientos solicitados también este año por las dificultades financieras asociadas a la crisis.

La recaudación por IVA en 2009 ha sido más de 19.000 millones inferior a la presupuestada. Esta desviación se debe, fundamentalmente, a que el escenario macroeconómico elaborado en verano de 2008 no incorporaba el rápido e intenso deterioro de la demanda interna que se registró a finales de 2008 y que se acentuó en 2009.

En 2010 el gasto final sujeto a IVA remonta, tras 3 años de descensos, observándose a lo largo del año dos fases diferenciadas: el primer semestre del año en el que el gasto final aumentó y el segundo semestre en el que el gasto disminuyó. Esta variación en el segundo semestre se debe al fin del plan 2000E de incentivo de compra de automóviles, a la anticipación de las compras como consecuencia de la subida de tipos en julio de ese año y a la disminución de la renta disponible de los hogares por el aumento del IVA y la rebaja de los salarios públicos. Es importante subrayar que, a partir de julio de 2010, los tipos general y reducido del IVA pasan del 16% al 18% y del 7% al 8% respectivamente.

Por otra parte, en 2010 se produce una disminución de las devoluciones solicitadas. En definitiva, la recaudación por IVA se incrementa en 2010 como consecuencia de tres factores: el menor importe pagado de devoluciones, el impacto recaudatorio de la subida de tipos impositivos y el ingreso de los aplazamientos y fraccionamientos solicitados en ejercicios anteriores.

En 2011 la recaudación por IVA experimentó una ligera subida respecto al año anterior, debido, principalmente a la subida de tipos de 2010. Sin embargo, a pesar del aumento de la recaudación, el gasto final sujeto a IVA cayó como

consecuencia de la reducción del gasto asociado a la compra de vivienda nueva. También descendió considerablemente el gasto de las Administraciones Públicas en un contexto de restricciones presupuestarias y consolidación fiscal, esto es, de reducción del gasto público.

Por tanto, en 2011 la subida de tipos compensó el descenso del gasto. También hay que señalar que en 2011 se reduce al 4% el tipo para la compra de vivienda. La suma de estos cambios de tipos produce los siguientes efectos en 2011.

Cuadro 4.3. Efectos que la variación de tipos produce en la recaudación.

| Impacto en 2011 de la variación de tipos. | millones de euros |
|---|-------------------|
| Subida al 8% y 18% | + 3.393 |
| Rebaja al 4% IVA vivienda | - 142 |
| Total variación de tipos | + 3.251 |

*Fuente: elaboración propia a partir datos AEAT

Finalmente, en 2012, la recaudación por IVA vuelve a aumentar respecto al año anterior, fundamentalmente debido a la nueva subida de tipos que tuvo lugar en septiembre, y a la disminución de las devoluciones. Pese al aumento de la recaudación, nuevamente, el gasto final sujeto a IVA cayó en 2012 como viene sucediendo ininterrumpidamente desde 2007, debido principalmente a la reducción del gasto asociado a la compra de vivienda nueva. No obstante, la reducción acaecida en 2012 fue menor que la de años anteriores ya que al final

del ejercicio se produjo una pequeña recuperación por el endurecimiento de la carga fiscal a partir de 2013 (fin de la deducción en el IRPF y aumento del tipo del IVA en vivienda del 4% al 10%). En definitiva, la evolución de la recaudación por IVA en los últimos años aparece esencialmente vinculada a los cambios en los tipos impositivos, ya que tras las modificaciones operadas en 2010 y 2012, el tipo general subió 5 puntos (del 16% al 21%) y el tipo reducido subió 3 puntos (del 7% al 10%), pero además hubo una reclasificación de productos que pasaron a tributar en la categoría superior.

A la luz de todo lo expuesto podemos preguntarnos dos cuestiones no menos interesantes como son, por un lado la posible correlación entre la recaudación por IVA y el gasto final sujeto a IVA y no exento y por otro lado en qué medida los ingresos recaudados por IVA se corresponden con los ingresos presupuestados.

En cuanto a la primera cuestión, tal y como se aprecia en los datos que recogemos en el siguiente cuadro y su correspondiente gráfico, extraídos del Informe Anual de Recaudación de la AEAT, debemos señalar que:

- a) A partir de 2007 la recaudación por IVA se reduce mucho más drásticamente que el gasto declarado, lo que se explica por los cambios normativos que favorecen un aumento de las devoluciones y por las dificultades financieras asociadas al inicio de la crisis que llevan a aumentar las solicitudes de aplazamiento.
- b) A partir de 2010 la recaudación por IVA aumenta mucho más verticalmente que el gasto declarado, lo cual se explica por el efecto de la subida de tipos impositivos, que se nota prácticamente sólo en 2010.

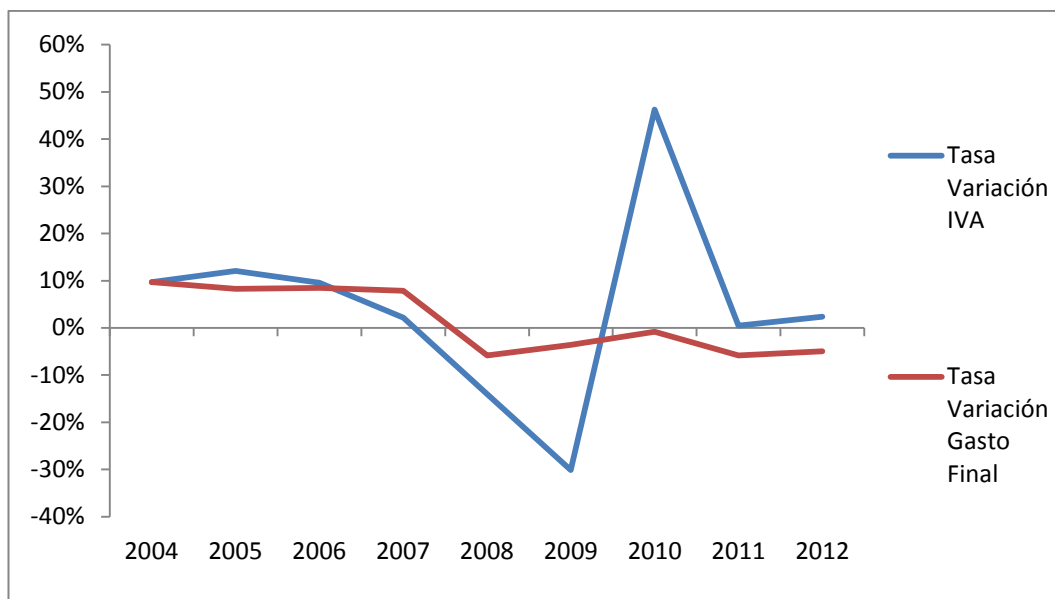
Cuadro 4.4. Recaudación por IVA frente a gasto final sujeto y no exento

| | IVA millones de euros | Gasto Final millones de euros | Tasa variación IVA | Tasa variación Gasto Final |
|------|--------------------------|----------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 2003 | 40.579 | 347.116 | | |
| 2004 | 44.507 | 380.674 | 9,68% | 9,67% |
| 2005 | 49.870 | 412.101 | 12,05% | 8,26% |
| 2006 | 54.652 | 446.986 | 9,59% | 8,47% |
| 2007 | 55.851 | 482.072 | 2,19% | 7,85% |
| 2008 | 48.021 | 453.778 | - 14,02% | - 5,87% |
| 2009 | 33.567 | 437.427 | - 30,10% | - 3,60% |
| 2010 | 49.086 | 433.916 | 46,23% | - 0,80% |
| 2011 | 49.302 | 408.555 | 0,44% | - 5,84% |
| 2012 | 50.464 | 388.263 | 2,36% | - 4,97% |

*Fuente: elaboración propia a partir del “Informe Anual de Recaudación” de la AEAT

Debemos hacer especial mención al incremento de recaudación del año 2010 el cual va a ser relevante puesto que, como luego veremos, va a determinar una caída del índice de fraude con respecto al año 2009. Este aumento tan brusco de los ingresos por IVA se debe a la subida de tipos impositivos (el tipo general pasa del 16% al 18% y el tipo reducido del 7% al 8%), así como a la reclasificación de productos. Efecto que, por otra parte, está muy localizado produciéndose prácticamente sólo en el año 2010.

Gráfico 4.4. Tasa de variación del IVA frente a Tasa de variación del gasto final



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Respecto a la segunda cuestión, en el siguiente cuadro 4.5 recogemos los datos de recaudación efectiva y recaudación presupuestada, publicados por la AEAT.

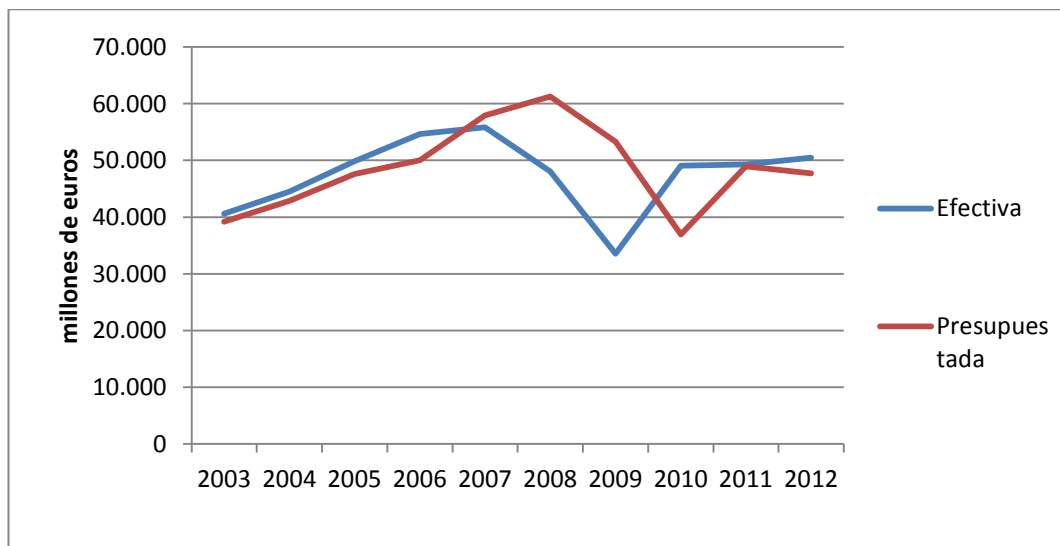
En los años 2003 a 2006 la diferencia es positiva, lo que significa que efectivamente se recauda más de lo inicialmente presupuestado. Sin embargo, a partir de 2007 la tendencia se invierte, siendo la diferencia negativa, lo que implica que se recauda menos de lo presupuestado, alcanzándose la máxima diferencia en el año 2009 en el que se recaudan 19.756 millones de euros menos de lo presupuestado. En el año 2010 vuelven a fallar las previsiones y se recauda más de lo presupuestado. En 2011 prácticamente coinciden ambas magnitudes.

Cuadro 4.5. Recaudación efectiva frente a recaudación presupuestada

| | Recaudación Efectiva millones de euros | Recaudación presupuestada | Diferencia |
|------|---|------------------------------|------------|
| 2003 | 40.579 | 39.181 | 3,57% |
| 2004 | 44.507 | 42.874 | 3,81% |
| 2005 | 49.870 | 47.602 | 4,76% |
| 2006 | 54.652 | 50.045 | 9,21% |
| 2007 | 55.851 | 57.910 | - 3,56% |
| 2008 | 48.021 | 61.279 | - 21,64% |
| 2009 | 33.567 | 53.323 | - 37,05% |
| 2010 | 49.086 | 36.931 | 32,91% |
| 2011 | 49.302 | 48.952 | 0,71% |
| 2012 | 50.464 | 47.691 | 5,81% |

*Fuente: elaboración propia a partir del “Informe Anual de Recaudación” de la AEAT

Gráfico 4.5. Recaudación efectiva frente a Recaudación presupuestada

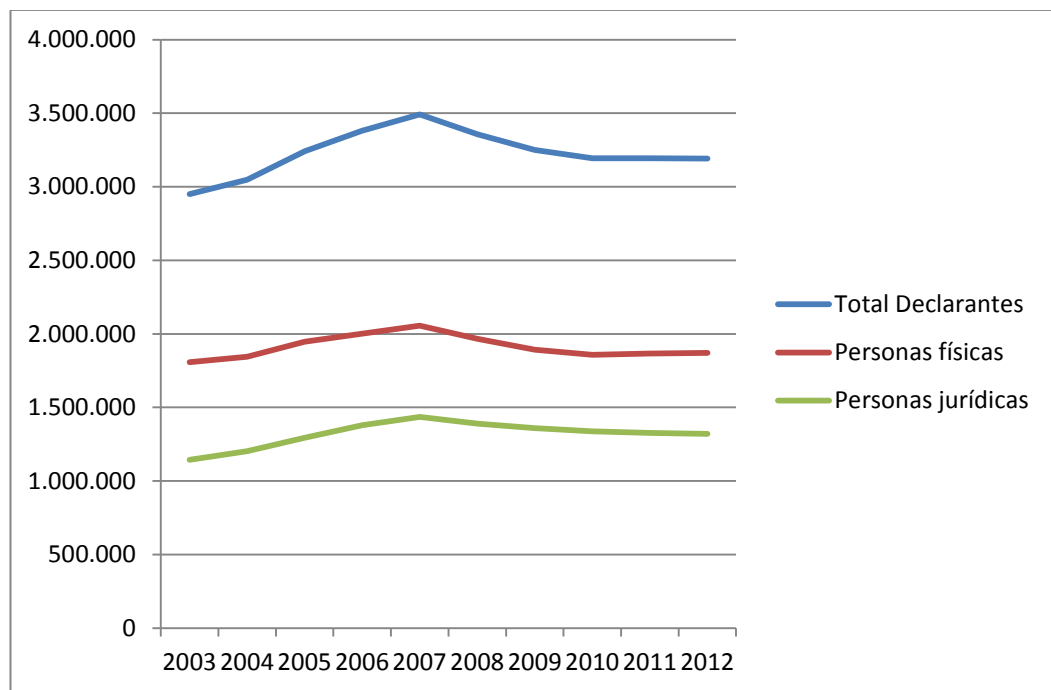


*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Nuevamente nos detenemos en ver cómo en el año 2010, por el efecto antes indicado, la recaudación por IVA excede en un 32,91% a la recaudación presupuestada.

En cuanto a las cifras de declarantes en el IVA, estas no se han reducido tanto como la recaudación, presentan un comportamiento mucho más regular. Entre 2003 y 2007 observamos un aumento del número de declarantes y, a partir de 2007, un ligero descenso mucho mayor en el caso de las personas físicas que en el de las personas jurídicas.

Gráfico 4.6. Declarantes en el IVA



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la AEAT.

2.2. El IVA y su relación con el PIB y el consumo interior

El IVA es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo gravando las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales. En principio es un impuesto neutral que somete a tributación únicamente el Valor Añadido en cada fase del ciclo productivo. Esta neutralidad se consigue mediante un mecanismo de repercusión del impuesto y, al mismo tiempo y con determinados requisitos, permitiendo deducir de las cuotas repercutidas las cuotas soportadas por las compras.

Los empresarios o profesionales, sujetos pasivos del impuesto están obligados a presentar declaraciones-liquidaciones periódicas (con carácter general el período de declaración es trimestral, aunque en determinados casos el período de declaración es mensual) y una declaración resumen-anual, en España el modelo 390, en las que se recogen los datos necesarios para la liquidación del impuesto y la cuantificación de determinados agregados económicos.

Los datos declarados en la declaración resumen-anual permiten calcular los valores añadidos individuales. De las declaraciones presentadas por los sujetos pasivos se obtienen:

1. Las magnitudes de ventas totales y compras corrientes y, por diferencia entre ambas, el Valor Añadido.

Las Ventas Totales es el agregado de las Ventas Interiores más las Ventas Exteriores formadas éstas últimas, a su vez, por la agregación de Exportaciones y Entregas Intracomunitarias.

2. Las variables relevantes de Balanza Comercial de Bienes y de Servicios,
y
3. Una magnitud de la inversión neta empresarial en activos fijos.

Por tanto diremos que, un impuesto sobre el consumo tipo Valor Añadido como el existente en España (y con carácter general en el marco de la Unión

Europea, como impuesto armonizado a nivel Comunitario), somete a tributación únicamente un componente del PIB, precisamente el consumo interior.

En definitiva, el IVA así entendido se configura como un impuesto sobre el consumo, siendo éste el concepto teórico asociado a la Base Teórica del impuesto, también denominado Gasto Final sujeto a IVA.

En consecuencia, y como veremos pormenorizadamente a lo largo de este capítulo, a partir de las declaraciones de los sujetos pasivos podemos calcular la Base Teórica agregada del Impuesto o consumo gravado. Tradicionalmente, la Base Teórica del Impuesto se calcula atendiendo al consumo o demanda de los sujetos que soportan el IVA sin posibilidad de deducción, tanto hogares, como administraciones públicas.

En términos agregados la definición de consumo parte de la definición del PIB, así podemos ver cuál es la relación entre el IVA y el PIB, relación ésta que inspira la construcción de la Base Teórica (BIT).

Desde el punto de vista de la oferta el PIB puede definirse como:

$$\text{PIB} = \sum \text{Valor Añadido}$$

Desde el punto de vista de la demanda el PIB puede definirse como:

$$\text{PIB} = \text{Consumo} + \text{Inversión} + \text{Exportaciones} - \text{Importaciones}$$

Como hemos dicho que el IVA grava el consumo, la Base Teórica se define en función del consumo como:

$$\text{Consumo} = \text{PIB} - \text{Inversión} - \text{Exportaciones} + \text{Importaciones}$$

$$\text{Consumo} = \sum \text{Valor Añadido} - \text{Inversión} - \text{Exportaciones} + \text{Importaciones}$$

En suma:

$$\text{BIT} = \text{Consumo}$$

$$\text{BIT} = \sum \text{Valor Añadido} - \text{Inversión} - \text{Exportaciones} + \text{Importaciones}$$

Pero para que la Base Teórica se ajuste lo máximo posible a la realidad, el consumo debe ser objeto de unas correcciones que analizaremos posteriormente al cuantificar el fraude en el IVA en España, basta aquí señalar, como anticipo y a efectos didácticos, que la Recaudación Teórica en el IVA se obtendría como suma del impuesto correspondiente a:

- Consumo de Hogares y Administraciones Públicas
- Formación Bruta de Capital Fijo de Hogares y Administraciones Públicas.

En todo caso, para determinar correctamente la Base Teórica, habrá que excluir las partidas de consumo correspondientes a sectores y operaciones exentas, tales como sanidad, educación o alquiler de vivienda de las familias. El potencial recaudatorio o Recaudación Teórica del IVA vendrá dado por el resultado de multiplicar la Base Teórica por un Tipo Medio Ponderado, donde la Base Teórica es el valor de los bienes y servicios finales consumidos por hogares y Administraciones Públicas, y donde el Tipo Medio Ponderado es un tipo único que resulta de ponderar las operaciones sujetas a IVA a los distintos tipos vigentes en cada momento⁸⁵.

Comprando la recaudación potencial o Recaudación Teórica con la Recaudación Real obtenida, podemos cuantificar el fraude fiscal en el IVA

⁸⁵ Este Tipo Medio Ponderado se publica anualmente por la AEAT. Podemos plantearnos la procedencia de aplicar otros tipos como el VAT revenue ratio (VRR) publicado en los informes anuales de "Taxation trends in the UE", sin embargo consideramos que por la metodología utilizada el mayor rigor en nuestro análisis se consigue aplicando directamente el Tipo Medio Ponderado publicado por la AEAT el cual tiene en cuenta la base imponible declarada a los distintos tipos, en nuestra opinión, mucho más ajustado a la realidad y a la norma fiscal de España.

para el caso de España. Más allá de los aspectos teóricos, parece conveniente examinar datos de la economía real para comprobar empíricamente si se cumple esta relación o si, por distintas circunstancias, existe alguna distorsión. Parece obvio pensar que si el PIB debe ser igual al valor añadido, y los datos del Impuesto sobre el Valor Añadido no coinciden con los datos del PIB, la diferencia pueda ser debida al fraude fiscal. Esto es, analizando los datos del PIB y del IVA podemos obtener, por diferencia, una representación de la magnitud del fraude fiscal en este impuesto. En el siguiente cuadro recogemos los datos que muestran la evolución de la recaudación por IVA frente a la evolución del PIB.

Cuadro 4.6. Recaudación por IVA frente a PIB y frente a Consumo e Inversión

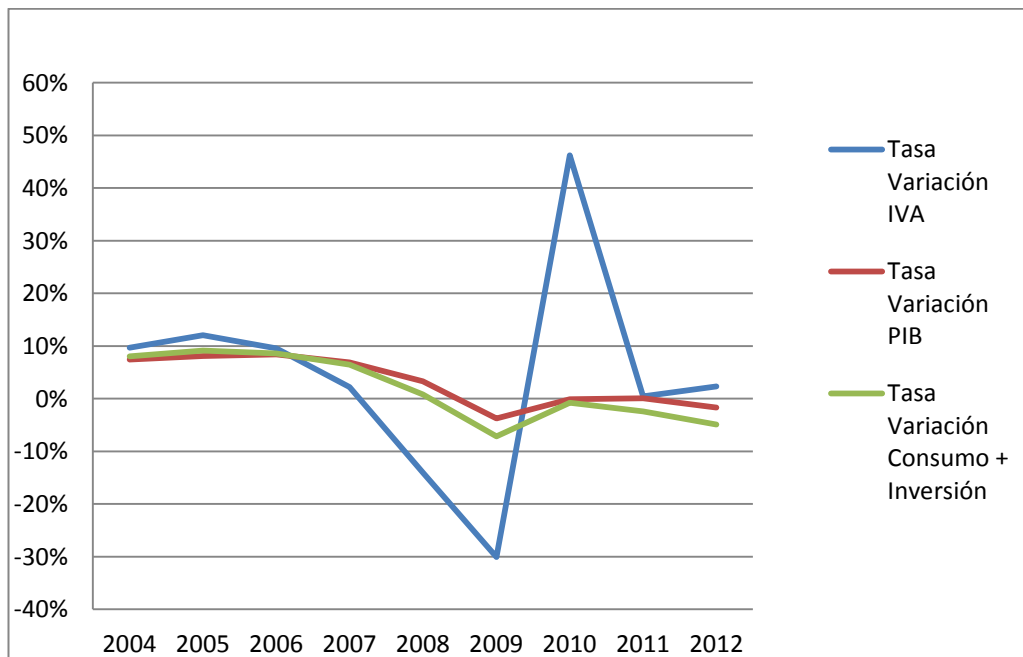
| | PIB millones de euros | IVA millones de euros | Consumo + Inversión millones de euros | Tasa variación PIB | Tasa variación IVA | Tasa variación C + I |
|------|-----------------------------|-----------------------------|--|--------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 2003 | 783.082 | 40.579 | 502.115 | | | |
| 2004 | 841.294 | 44.507 | 542.452 | 7,43% | 9,68% | 8,03% |
| 2005 | 909.298 | 49.870 | 591.991 | 8,08% | 12,05% | 9,13% |
| 2006 | 985.547 | 54.652 | 642.911 | 8,39% | 9,59% | 8,60% |
| 2007 | 1.053.161 | 55.851 | 684.643 | 6,86% | 2,19% | 6,49% |
| 2008 | 1.087.788 | 48.021 | 690.104 | 3,29% | - 14,02% | 0,80% |
| 2009 | 1.046.894 | 33.567 | 640.698 | - 3,76% | - 30,10% | - 7,16% |

| | | | | | | |
|------|-----------|--------|---------|---------|--------|---------|
| 2010 | 1.045.620 | 49.086 | 635.629 | - 0,12% | 46,23% | - 0,79% |
| 2011 | 1.046.327 | 49.302 | 620.491 | 0,07% | 0,44% | - 2,38% |
| 2012 | 1.029.002 | 50.464 | 590.226 | - 1,66% | 2,36% | - 4,88% |

*Fuente: elaboración propia a partir del “Informe Anual de Recaudación” de la AEAT y Contabilidad Nacional, INE.

Como venimos resaltando, en el ejercicio 2009 se produce una divergencia muy grande entre la recaudación por IVA y el PIB que, como veremos más adelante va a determinar un mayor índice de fraude, por la caída de recaudación en 2009. Seguidamente, en el año 2010 se produce otra divergencia entre IVA y PIB, pero en este caso por una mayor recaudación debido a la subida de tipos y la reclasificación de productos. Ello determinará que en el 2010 el índice de fraude baje mucho con respecto a 2009.

Gráfico 4.7. Tasa de Variación del IVA frente a PIB y frente a Consumo e Inversión



* Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Como hemos señalado anteriormente, el IVA es un impuesto que, por su propia naturaleza, aparece estrechamente relacionado con el PIB. Es un impuesto sobre el consumo tipo Valor Añadido que somete a tributación un componente del PIB, precisamente el consumo interior y, consecuentemente, la evolución del PIB y de la recaudación por IVA deben ir de la mano, manteniendo una evolución similar.

Sin embargo vemos que esto no es así. A partir del año 2007 se inicia la crisis económica y el PIB empieza a disminuir levemente, mientras que la recaudación por IVA cae bruscamente. Esta diferente tendencia pone de manifiesto que a partir del 2007, en la economía española, se produce y se consume a un nivel que no se corresponde con la recaudación por IVA, es decir, una parte importante de la economía española produce y consume en negro, sin declarar el IVA.

En definitiva, el diferencial es una representación directa del mayor fraude fiscal en el IVA. En el año 2010 hay un incremento brusco de los ingresos por IVA, el cual se explica por la subida de tipos impositivos, del 16% al 18% el tipo general y del 7% al 8% el tipo reducido, así como por el trasvase de productos que tributaban al tipo reducido o superreducido y han pasado a tributar al tipo general. Sin embargo este aumento de tipos tiene un efecto muy coyuntural, ya que en el 2011 vuelven a caer los ingresos por IVA, lo que motiva una nueva subida de tipos impositivos en el 2012. Este hecho a su vez pone de manifiesto, como defendió entre otros el sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA, 2010), la subida de tipos impositivos no aumenta la recaudación, sino que constituye un mayor incentivo al fraude fiscal.

2.3. Aspectos legales que condicionan la metodología

El impuesto sobre el valor añadido se regula fundamentalmente en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. Por su parte, el desarrollo reglamentario se contiene fundamentalmente en el RD 1624/1992, de 29 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como en el RD 1619/2012, de 30 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las Obligaciones de Facturación.

Así mismo, debemos destacar que el IVA es un impuesto armonizado a nivel Comunitario y en este sentido hay que hacer referencia a la Directiva 2006/112 del Consejo, de 28 de noviembre de 2006 relativa al Sistema Común del Impuesto sobre el Valor Añadido, dado que, al ser un impuesto armonizado, la normativa interna de los Estados Miembros de la Unión Europea debe adaptarse a la legislación Comunitaria.

Desde el punto de vista legal, y a efectos de la investigación debemos tener en cuenta dos aspectos fundamentales, como son el espacio territorial en el que resulta de aplicación el IVA y la delimitación de los sujetos obligados.

En cuanto al ámbito territorial, la Ley 37/1992 del IVA establece que el impuesto se exige en el territorio español, incluyendo las islas adyacentes, el mar territorial hasta el límite de 12 millas náuticas y el espacio aéreo correspondiente a dicho territorio. Sin embargo, se exceptúan del ámbito de aplicación del IVA los territorios de Canarias, Ceuta y Melilla.

Es decir, con carácter general, el IVA resulta de aplicación en España pero, aun formando parte del Reino de España, el IVA no se aplica en Canarias, Ceuta y Melilla.

Por otra parte, la norma establece una regulación especial por razón del territorio que afecta a los territorios históricos del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra. En estos casos el impuesto se exigirá, atendiendo a lo

dispuesto en la Ley 37/1992 y en la normativa reguladora del Concierto y Convenio económico vigentes respectivamente en País Vasco y Navarra, de acuerdo con los siguientes puntos de conexión:

- a) Cuando el importe neto de la cifra de negocios sea inferior a 7 millones de euros en el ejercicio anterior, se tributará exclusivamente en el territorio en el que se encuentre el domicilio fiscal, independientemente de dónde se realicen las operaciones.
- b) Cuando el importe neto de la cifra de negocios sea superior a 7 millones de euros en el ejercicio anterior:
 - Si sólo se opera en un territorio se tributará en el territorio en el que se opere, cualquiera que sea el lugar donde se encuentre el domicilio fiscal.
 - Si se opera tanto en territorio común como en territorio foral se tributará a la Hacienda Estatal y a la Hacienda Foral en proporción a las operaciones realizadas en cada territorio, cualquiera que sea el lugar donde se encuentre el domicilio fiscal.

Por lo que se refiere a la delimitación de los sujetos obligados, hay que destacar que deben presentar declaración resumen anual del IVA todos aquellos sujetos pasivos del impuesto obligados a presentar declaraciones-liquidaciones periódicas (mensuales o trimestrales) así como los sujetos pasivos acogidos al procedimiento de declaración conjunta.

Hay que tener en cuenta que, a los solos efectos del IVA, se consideran empresarios o profesionales, y por tanto sujetos pasivos, los arrendadores de locales de negocio.

Asimismo, la normativa del IVA excluye de la obligación de declarar a los sujetos pasivos acogidos a determinados regímenes especiales, tales como el régimen especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca, o el régimen especial del Recargo de Equivalencia (este último aplicable a los comerciantes

minoristas). Sin embargo, estas operaciones sí se van a computar indirectamente del siguiente modo:

- En el régimen especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca, los sujetos adquirentes de productos agrícolas, ganaderos o forestales deben satisfacer una compensación, la cual sí es objeto de declaración. De este modo aunque los sujetos acogidos al régimen especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca no presenten declaración, estas operaciones si son tenidas en cuenta en el análisis a través de la compensación satisfecha por los adquirentes.
- Del mismo modo, en el régimen especial del Recargo de Equivalencia las operaciones realizadas por los comerciantes minoristas se tienen en cuenta a través del recargo de equivalencia repercutido por los proveedores. Los proveedores de los comerciantes minoristas tienen que declarar e ingresar, junto con la cuota de IVA que les corresponda, el recargo de equivalencia.

En consecuencia, de acuerdo con lo anterior, van a quedar excluidos de nuestro análisis los siguientes colectivos:

1. Empresarios y profesionales que realicen exclusivamente operaciones exentas: médicos, sanidad, enseñanza y asistencia social
2. Empresarios y profesionales domiciliados en Canarias, Ceuta y Melilla.

Finalmente, una última cuestión legal a tener en cuenta en este trabajo es la relativa a los tipos impositivos. Frente a una situación de relativa estabilidad en cuanto a tipos impositivos que, en los últimos años, se ha mantenido en el IVA, a partir del año 2010 se modifican los tipos. En el siguiente cuadro podemos observar los tipos impositivos vigentes en cada período.

Cuadro 4.7. Evolución de los tipos impositivos.

| | Hasta el 30/6/2010 | Desde el 1/7/2010 y hasta el 31/10/2012 | Desde el 1/9/2012 |
|--------------------|--------------------|---|-------------------|
| Tipo general | 16% | 18% | 21% |
| Tipo reducido | 7% | 8% | 10% |
| Tipo superreducido | 4% | 4% | 4% |

*Fuente: elaboración propia a partir de la normativa del impuesto.

Finalmente en cuanto a la metodología debemos destacar que, una crítica que suele hacerse es que en la comparación entre la Contabilidad Nacional y los datos tributarios pueden existir divergencias sistemáticas, ya que la Contabilidad Nacional tiene un componente de estimación mientras que los datos de recaudación tributaria son reales. En nuestra opinión si aplicamos estrictamente esta reflexión teórica estaríamos infravalorando a la Contabilidad Nacional y no podríamos utilizarla para ningún estudio. No podemos olvidar que la Contabilidad Nacional constituye una importante herramienta, de aceptación generalizada, que ofrece una representación numérica de la actividad económica que de otra manera no podríamos obtener.

Siendo el fraude fiscal una actividad absolutamente opaca, resulta evidente que cualquier intento de cuantificarlo constituye una mera aproximación, pues resulta imposible cuantificarlo de manera exacta, como imposible es describir y cuantificar algo que no se ve. Somos conscientes de la dificultad que entraña este menester como hemos dejado patente al inicio del trabajo, siendo nuestro

principal objetivo el de conseguir una aproximación lo más exacta posible a lo que sería la magnitud del fraude fiscal en nuestro país.

En este intento de aproximarnos a la cifra más exacta de fraude fiscal consideramos que la manera más rigurosa es a través del contraste entre las cifras declaradas y las cifras que debieron haber sido declaradas. Las primeras son las que publica el Ministerio de Hacienda y las segundas son las que, como representación numérica de la actividad económica, cuantifica la Contabilidad Nacional.

Por tanto, y sin perjuicio de que para algunos el resultado del trabajo no signifique más que una simple discrepancia entre cifras de la Contabilidad Nacional y cifras de recaudación tributaria, lo cierto es que lo llamemos como lo llamemos constituye una aproximación, en nuestra opinión muy robusta, a las cifras de fraude fiscal en España.

2.4. Cuantificación del fraude fiscal en el IVA

Como venimos indicando a lo largo del capítulo, el IVA es un impuesto sobre el consumo que somete a tributación únicamente un componente del PIB, precisamente el consumo interior. En definitiva, el IVA así entendido se configura como un impuesto sobre el consumo interior, siendo éste el concepto teórico asociado a la Base Teórica del impuesto, también denominado Gasto Final sujeto a IVA. Esta relación entre el IVA y el PIB es trascendental para nuestro análisis ya que es la que nos va a permitir, en esencia, calcular una Recaudación Teórica del Impuesto a partir de la Contabilidad Nacional que, comparada con la recaudación efectivamente obtenida, dará lugar a un índice de fraude.

Es importante subrayar que, si bien el IVA grava tres tipos de operaciones (operaciones interiores, importaciones y adquisiciones intracomunitarias)

nosotros sólo vamos a analizar el fraude en las operaciones interiores, es decir, prescindiendo de las importaciones y de las adquisiciones intracomunitarias de bienes. En la práctica las adquisiciones intracomunitarias tributan en destino, donde se produce el consumo (sin perjuicio de determinadas excepciones previstas en la normativa comunitaria para la tributación en origen), por lo que de facto las adquisiciones intracomunitarias quedan comprendidas dentro de las operaciones interiores a efectos de nuestro análisis.

Por su parte, en cuanto a las importaciones, resulta muy complejo determinar de una manera rigurosa el fraude en IVA puesto que, cuando un declarante presenta una mercancía en la aduana para su despacho, la única manera de saber si hay o no fraude es mediante un control físico de la mercancía y comprobar que lo declarado coincide con lo realmente importado. De este modo, si no es mediante un control físico, no hay posibilidad de cuantificar el fraude con rigor.

Por otro lado, debemos destacar que en nuestro análisis no vamos a tener en cuenta la elasticidad de sustitución de los bienes gravados por el IVA, porque a penas cambiaría el resultado. La aplicación de la teoría económica nos lleva a decir que si los bienes que se transaccionan en “B” son más baratos que los que se transaccionan en “A”, efectivamente no se haría el mismo número de transacciones y ello dependería de la elasticidad de sustitución. Sin embargo, consideramos que podemos prescindir de este condicionante teórico sin perder rigor en el análisis, puesto que nuestro estudio va más allá, sin entrar a valorar la composición, el objetivo esencial es comparar los ingresos declarados con los ingresos que debieron ser declarados, obteniendo el índice de fraude por diferencia.

A grandes rasgos y sin perjuicio del análisis que a continuación se detalla, la Recaudación Teórica resulta de aplicar el Tipo Medio del IVA a una Base Teórica la cual se ha calculado, tradicionalmente, atendiendo al consumo o demanda de los sujetos que soportan el IVA sin posibilidad de deducción, tanto

hogares, como administraciones públicas. Ahora bien, para que esta Base Teórica se ajuste estrictamente a la normativa tributaria, se deben excluir los sectores y operaciones exentos y, además, se debe practicar un ajuste adicional sobre la Base Teórica para excluir a Canarias, Ceuta y Melilla, ya que no forman parte del territorio de aplicación del IVA.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publica anualmente el Tipo Medio Ponderado en los documentos que elabora para determinar la aportación española a la UE en concepto de IVA y este será el que se va a utilizar para nuestro cálculo.

Por lo tanto, el esquema que vamos a seguir para determinar el índice de fraude fiscal en el IVA es el siguiente⁸⁶:



Determinación de la BIT

La Base Imponible Teórica, que se corresponde con el consumo interior y se identifica con el gasto final sujeto a IVA, se compone de los gastos en bienes y servicios realizados por familias y administraciones públicas, para los cuales el IVA soportado no es deducible por el adquirente. Por tanto, la BIT resulta de

⁸⁶ En la Tabla A.2 del Anexo recogemos el resumen de las principales magnitudes que determinan el Índice de Fraude en el IVA, de acuerdo con la metodología expuesta.

agregar las operaciones sujetas al impuesto en las que se repercute un IVA no deducible por el adquirente.

En particular, la BIT vendrá determinada por la suma de los siguientes conceptos:

- Consumo de hogares y administraciones públicas
- Formación bruta de capital fijo de hogares y administraciones públicas.

Las magnitudes correspondientes a estos conceptos son publicadas anualmente por el INE, Contabilidad Nacional, sin embargo debemos precisar que, así como las cifras de formación bruta de capital fijo de hogares y administraciones públicas y de consumo de las administraciones públicas las encontramos directamente en Contabilidad Nacional, para determinar la cuantía de consumo de los hogares a integrar en la BIT tenemos que seleccionar aquellas partidas de consumo sujetas a IVA, es decir, tenemos que excluir el consumo correspondiente a sectores y operaciones exentos.

A continuación pasamos a determinar cada uno de los conceptos que forman parte de la BIT.

a) Formación bruta de capital fijo (FBCF)

Refleja el gasto que los hogares y las administraciones públicas tienen en formación bruta de capital fijo.

- En el caso de los hogares este concepto se refiere a la inversión en vivienda nueva.
- En el caso de las AAPP se refiere a la FBCF incluyendo la adquisición de edificios y terrenos sujetos a IVA no deducible.

En el siguiente cuadro recogemos las cantidades correspondientes a FBCF de hogares y AAPP, tal y como se recogen por el INE en la Contabilidad Nacional de España, base 2008.

Cuadro 4.8. Formación Bruta de Capital Fijo según Contabilidad Nacional

| | FBCF de Hogares millones de euros | FBCF de AAPP millones de euros |
|------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| 2003 | 83.611 | 28.069 |
| 2004 | 94.710 | 28.428 |
| 2005 | 108.341 | 32.354 |
| 2006 | 123.205 | 36.780 |
| 2007 | 128.669 | 42.587 |
| 2008 | 117.766 | 43.646 |
| 2009 | 88.766 | 46.763 |
| 2010 | 76.145 | 41.696 |
| 2011 | 62.867 | 30.925 |
| 2012 | 53.798 | 17.600 |

*Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España, base 2008

Podemos observar cómo la inversión en vivienda de los hogares, y por tanto su FBCF comienza a reducirse considerablemente a partir del año 2008. En el caso de la FBCF de las administraciones públicas continúa la senda creciente hasta 2009 pero a partir de 2010 también se reduce.

b) Consumo de las Administraciones Públicas

Este dato, al igual que el anterior, también lo encontramos directamente en la Contabilidad Nacional sin necesidad de efectuar ningún cálculo.

A continuación reproducimos los datos correspondientes a consumo de las AAPP tal y como se recogen por el INE en la Contabilidad Nacional de España, base 2008.

Cuadro 4.9. Consumo de las AAPP, según Contabilidad Nacional

| | Consumo de AAPP millones de euros |
|------|--------------------------------------|
| 2003 | 35.674 |
| 2004 | 40.457 |
| 2005 | 45.342 |
| 2006 | 48.931 |
| 2007 | 55.342 |
| 2008 | 60.185 |
| 2009 | 61.834 |
| 2010 | 62.075 |
| 2011 | 62.392 |
| 2012 | 58.727 |

*Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España, base 2008

c) Consumo de los hogares

Es aquí donde encontramos una mayor dificultad, ya que, para que el análisis se ajuste a la realidad, no podemos tomar la cifra de consumo de los hogares sin más, dado que hay una serie de partidas que están exentas de IVA y, por tanto, no deben ser tenidas en cuenta. Tal es el caso de la sanidad, educación o el alquiler de vivienda, entre otras.

A continuación detallamos qué conceptos vamos a tener en cuenta para determinar la BIT. Para ello partimos de la “*Clasificación del gasto en consumo final de los hogares (coicop) Tabla 1. Gasto por divisiones*”, indicando el epígrafe, tal y como aparece en Contabilidad Nacional.

- Epígrafe 1. Alimentos y bebidas no alcohólicas
- Epígrafe 2. Bebidas alcohólicas y tabaco

- Epígrafe 3. Artículos de vestir y calzado
- Epígrafe 4. Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles.
En este epígrafe sólo vamos a tomar los apartados 4.3, 4.4 y 4.5 que se refieren respectivamente a mantenimiento y reparación de la vivienda, suministros de agua y otros servicios relacionados con la vivienda y electricidad, gas y otros combustibles.
- Epígrafe 5. Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda.
- Epígrafe 7. Transportes, que incluye tanto la compra de vehículos, como la utilización de vehículos y los servicios de transporte.
- Epígrafe 8. Comunicaciones
- Epígrafe 9. Ocio, espectáculos y cultura
- Epígrafe 11. Hoteles, cafés y restaurantes

Por lo tanto, en la determinación de la BIT no vamos a incluir el consumo de los hogares relativo a los epígrafes 4.1 y 4.2, que se refieren al alquiler de la vivienda, los epígrafes 6 y 10, que se refieren respectivamente a la salud y la educación y el epígrafe 12. Otros bienes y servicios, que incluye fundamentalmente servicios financieros y de seguro. Todas estas partidas de consumo se encuentran exentas de IVA. En la Tabla A.1 del Anexo reproducimos todas las cifras de Contabilidad Nacional de cada una de las partidas de consumo indicadas, y cuantificamos el consumo de los hogares que vamos a incluir en la BIT.

A la luz de todo lo anterior, podemos ya determinar la cuantía de la BIT, que resulta de la suma del consumo de hogares y AAPP y de la FBCF de hogares y AAPP. A tal efecto, en el siguiente cuadro se recogen las magnitudes indicadas. Observamos una BIT creciente hasta el año 2008 y decreciente desde 2009, debido al comportamiento de la FBCF. En efecto, el enorme

descenso de la inversión en vivienda de los hogares junto con una reducción de la FBCF de AAPP es lo que determina que la BIT sea decreciente desde 2009, ya que el consumo de los hogares se recupera en 2010 y 2011. También aumenta en 2010 y 2011, aunque más levemente, el consumo de las AAPP.

Cuadro 4.10. Determinación de la Base Imponible Teórica

| | Consumo Hogares ⁸⁷ millones de euros | Consumo AAPP millones de euros | FBCF Hogares millones de euros | FBCF AAPP millones de euros | BIT millones de euros |
|------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 2003 | 354.761 | 35.674 | 83.611 | 28.069 | 502.115 |
| 2004 | 378.857 | 40.457 | 94.710 | 28.428 | 542.452 |
| 2005 | 405.954 | 45.342 | 108.341 | 32.354 | 591.991 |
| 2006 | 433.995 | 48.931 | 123.205 | 36.780 | 642.911 |
| 2007 | 458.045 | 55.342 | 128.669 | 42.587 | 684.643 |
| 2008 | 468.507 | 60.185 | 117.766 | 43.646 | 690.104 |
| 2009 | 443.335 | 61.834 | 88.766 | 46.763 | 640.698 |
| 2010 | 455.713 | 62.075 | 76.145 | 41.696 | 635.629 |
| 2011 | 464.307 | 62.392 | 62.867 | 30.925 | 620.491 |
| 2012 | 460.101 | 58.727 | 53.798 | 17.600 | 590.226 |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Contabilidad Nacional analizados anteriormente.

⁸⁷ Estas cantidades son las que se obtienen agregando las partidas de consumo final de los hogares sujetas a IVA y no exentas, detalladas en la Tabla A.1 del Anexo.

Ajustes sobre la BIT: la BIT ajustada

La BIT que acabamos de calcular se refiere a todo el territorio español y, sin embargo, Canarias, Ceuta y Melilla están excluidas del ámbito de aplicación del IVA. Por este motivo, la BIT debe ser ajustada a efectos de que la Recaudación Teórica se corresponda con el mismo ámbito geográfico que la Recaudación real. Este ajuste consiste en detraer de de la BIT la parte del gasto final generado en Canarias, Ceuta y Melilla.

La Recaudación Teórica, por tanto, se calcula para el Territorio Nacional (excluido Canarias, Ceuta y Melilla), comprendiendo éste tanto el territorio común como el territorio foral. Para poder efectuar la comparación entre la Recaudación Teórica y la Recaudación Real es necesario que ambas magnitudes se refieran al mismo ámbito geográfico. De este modo, como la BIT incluye las operaciones realizadas en todo el territorio nacional, debemos eliminar la parte de esta BIT que se corresponde con operaciones realizadas en Canarias, Ceuta y Melilla, territorios excluidos del ámbito de aplicación del IVA.

Para efectuar este ajuste sobre la BIT debemos atender al valor añadido por cada territorio, para lo cual acudimos a la Contabilidad Nacional y a la Contabilidad Regional, que nos permite conocer qué parte del PIB total Nacional ha sido generado en Canarias, Ceuta y Melilla. Si dividimos el PIB correspondiente a Canarias, Ceuta y Melilla entre el PIB total Nacional obtenemos el porcentaje del PIB o Valor Añadido que ha sido generado en Canarias, Ceuta y Melilla. Dicho porcentaje debe ser restado de la BIT, obteniendo así la BIT ajustada.

En el siguiente cuadro 4.11 reproducimos los datos del PIB nacional y PIB correspondiente a Canarias, Ceuta y Melilla, tal y como se recogen por el INE en Contabilidad Nacional y Contabilidad Regional y calculamos el porcentaje que corresponde a Canarias, Ceuta y Melilla, el cual va a ser restado de la BIT.

Cuadro 4.11. Porcentaje del PIB que corresponde a Canarias, Ceuta y Melilla

| | PIB Nacional millones de euros | PIB Canarias, Ceuta y Melilla millones de euros | % participación de Canarias, Ceuta y Melilla |
|------|--------------------------------------|--|--|
| 2003 | 783.082 | 34.019 | 4,34% |
| 2004 | 841.294 | 36.131 | 4,29% |
| 2005 | 909.298 | 38.785 | 4,27% |
| 2006 | 985.547 | 41.525 | 4,21% |
| 2007 | 1.053.161 | 43.974 | 4,18% |
| 2008 | 1.087.788 | 45.055 | 4,14% |
| 2009 | 1.046.894 | 42.977 | 4,11% |
| 2010 | 1.045.620 | 43.345 | 4,15% |
| 2011 | 1.046.327 | 43.552 | 4,16% |
| 2012 | 1.029.002 | 42.916 | 4,17% |

*Fuente: Contabilidad Nacional de España, base 2008 y Contabilidad Regional

Por tanto, aplicando estos porcentajes de corrección a la BIT obtenemos la BIT ajustada. En el siguiente cuadro 4.12 se detalla el cálculo de la BIT ajustada para cada uno de los períodos objeto de análisis:

Cuadro 4.12. BIT ajustada

| | BIT millones de euros | Corresponde a Canarias, Ceuta y Melilla | BIT Ajustada millones de euros |
|------|--------------------------|--|--|
| 2003 | 502.115 | 21.792 | 480.323 |
| 2004 | 542.452 | 23.271 | 519.181 |
| 2005 | 591.991 | 25.278 | 566.713 |
| 2006 | 642.911 | 27.067 | 615.844 |
| 2007 | 684.643 | 28.618 | 656.025 |
| 2008 | 690.104 | 28.570 | 661.534 |
| 2009 | 640.698 | 26.333 | 614.365 |
| 2010 | 635.629 | 26.379 | 609.250 |
| 2011 | 620.491 | 25.812 | 594.679 |
| 2012 | 590.226 | 24.612 | 565.614 |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Determinación de la Recaudación Teórica

La recaudación teórica es la que resulta de aplicar, a la BIT ajustada, el tipo medio ponderado. Para cuantificar este Tipo Medio Ponderado (TMP) no tenemos que efectuar ningún cálculo, puesto que se publica anualmente por el Ministerio de Hacienda a efectos de determinar la aportación española a la UE en concepto de IVA. Por tanto, el TMP lo obtenemos directamente y lo extraemos del Informe Anual sobre Recaudación que cada año elabora la AEAT.

En el siguiente cuadro 4.13 recogemos el cálculo de la Recaudación Teórica⁸⁸ para cada ejercicio, de acuerdo con los datos indicados.

Cuadro 4.13. Recaudación Teórica Ajustada

| | BIT Ajustada millones de euros | Tipo Medio Ponderado | Recaudación Teórica Ajustada millones de euros |
|------|-----------------------------------|----------------------|--|
| 2003 | 480.323 | 11,67% | 56.054 |
| 2004 | 519.181 | 11,67% | 60.588 |
| 2005 | 566.713 | 11,62% | 65.852 |
| 2006 | 615.844 | 11,54% | 71.068 |
| 2007 | 656.025 | 11,64% | 76.361 |
| 2008 | 661.534 | 11,66% | 77.135 |
| 2009 | 614.365 | 11,66% | 71.635 |
| 2010 | 609.250 | 12,61% | 76.826 |
| 2011 | 594.679 | 13,10% | 77.903 |
| 2012 | 565.614 | 13,80% | 78.055 |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos indicados

Comparación: el Índice de Fraude en el IVA

Una vez que ya tenemos las cifras de Recaudación Teórica Ajustada y Recaudación Real, la cuantificación del índice de fraude en el IVA resulta de la comparación de ambas magnitudes, para cada uno de los ejercicios objeto de

⁸⁸ Como hemos señalado anteriormente, en la determinación de la Recaudación Teórica no tenemos en cuenta si la transacción se hubiera realizado en caso de que el IVA fuese menor o no hubiera habido IVA, porque consideramos que es una reflexión teórica que no tiene efectos significativos en el resultado de nuestro análisis. Independientemente de la elasticidad de sustitución nuestro trabajo va más allá, compara magnitudes oficiales, siendo el objetivo fundamental comparar los datos declarados con los datos que debieron haber sido declarados, dimanantes de la Contabilidad Nacional, obteniendo así el índice de fraude por diferencias.

análisis. Por tanto, tenemos que comparar la Recaudación Teórica Ajustada con la Recaudación Real de modo que el índice de fraude global en el IVA se obtiene a partir de la siguiente expresión:

$$I. \text{ Fraude} = 1 - \frac{\text{Recaudación Real}}{\text{Recaudación Teórica Ajustada}}$$

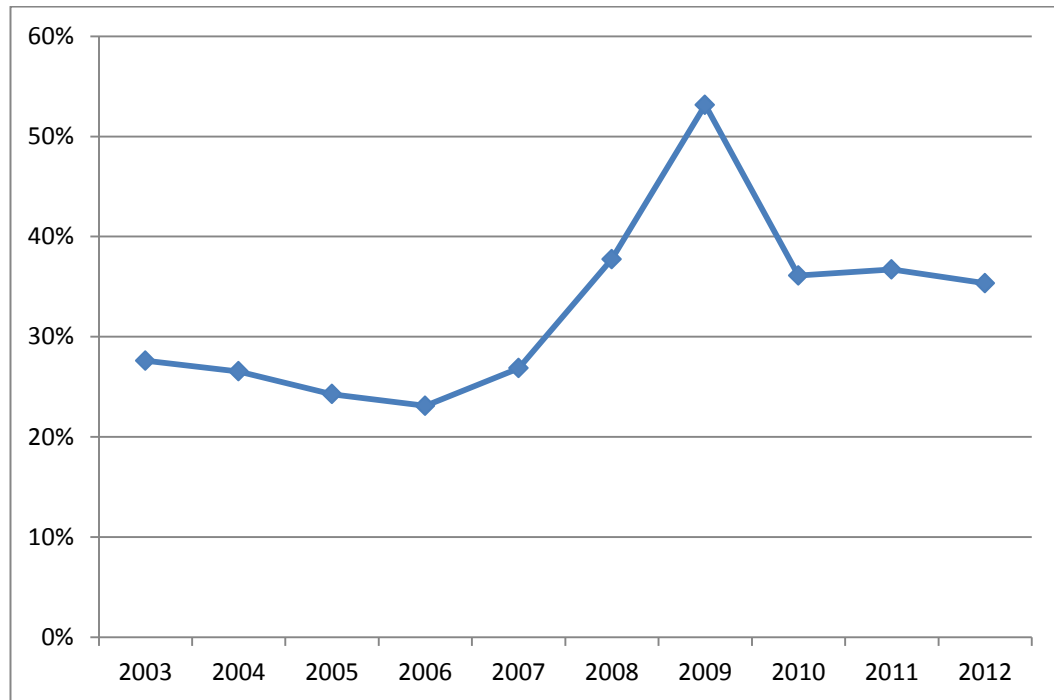
En el siguiente cuadro 4.14 recogemos el cálculo del Índice de Fraude en el IVA para cada ejercicio, de acuerdo con los datos indicados.

Cuadro 4.14. Índice de Fraude en el IVA

| | Recaudación Teórica Ajustada millones de euros | Recaudación Real millones de euros | ÍNDICE DE FRAUDE | Pérdida de Recaudación millones de euros |
|------|---|---------------------------------------|-------------------------|---|
| 2003 | 56.054 | 40.579 | 27,61% | 15.475 |
| 2004 | 60.588 | 44.507 | 26,54% | 16.081 |
| 2005 | 65.852 | 49.870 | 24,27% | 15.982 |
| 2006 | 71.068 | 54.652 | 23,10% | 16.416 |
| 2007 | 76.361 | 55.851 | 26,86% | 20.510 |
| 2008 | 77.135 | 48.021 | 37,74% | 29.114 |
| 2009 | 71.635 | 33.567 | 53,14% | 38.068 |
| 2010 | 76.826 | 49.086 | 36,11% | 27.740 |
| 2011 | 77.903 | 49.302 | 36,71% | 28.601 |
| 2012 | 78.055 | 50.464 | 35,35% | 27.591 |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos que hemos ido detallando.

Gráfico 4.8. Evolución del Índice de Fraude en el IVA



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

A la vista de los resultados, en primer lugar debemos destacar la gravedad de las cifras, los porcentajes tan elevados de fraude, que determinan un índice medio del período del 32,74% de fraude con una pérdida de recaudación de 235.579 millones de euros en la última década, lo que supone el 22,89% del PIB español del año 2012.

Asimismo debemos resaltar la tendencia alcista del índice de fraude. Lejos de corregirse, el fraude en el IVA aumenta, lo que pone de manifiesto que las políticas públicas tendentes a reducir el fraude no están resultando eficaces.

Dentro de esta tendencia alcista observamos un pico de fraude en el año 2009, que supera el 50%. En este año la recaudación por IVA se desploma por el impacto de la crisis, pero las cifras de Contabilidad Nacional demuestran que el consumo no cayó realmente tanto como la recaudación. En efecto, en el año 2009 la recaudación por IVA descendió un 30,1% mientras que la BIT que,

como hemos visto anteriormente, refleja el consumo de hogares y AAPP, sólo descendió un 7,13%. Es cierto que en 2009 se produce un aumento de las devoluciones y de las solicitudes de aplazamiento que determinan una menor recaudación, pero podemos pensar (creemos que acertadamente a la luz de los datos) que una brecha tan abultada (7% frente a 30%) no sólo se debe a un aumento de las devoluciones y de los aplazamientos, sino que también esconde un aumento del fraude fiscal.

A partir de 2010 el fraude se reduce con respecto a 2009, pero se mantiene en cifras en torno al 36%, casi 10 puntos por encima de las cifras de fraude existentes entre 2003 y 2007.

Nos hemos planteado la posibilidad de analizar el fraude fiscal en el IVA por sectores productivos (agricultura, industria, construcción y servicios), sin embargo nos hemos encontrado con una serie de dificultades que nos han impedido estimar el fraude en el IVA de una manera real y rigurosa.

En primer lugar hemos intentado determinar el fraude para cada sector de acuerdo con la metodología general, es decir, comparar la recaudación teórica (obtenida a partir de una base teórica derivada de la contabilidad nacional) con la recaudación real. En la determinación de la recaudación teórica para cada sector no hubo ningún problema, sin embargo nos ha resultado imposible determinar la base imponible teórica (las cifras de FBCF si están desglosadas por sectores, pero el consumo de hogares y AAPP no tienen la distribución ni el detalle concreto que necesitamos)⁸⁹.

Además, aun en el caso de que pudiésemos determinar la BIT, el tipo medio no aparece diferenciado por sectores, con lo que consideramos que estaríamos incurriendo en un error grande puesto que el tipo difiere mucho de un sector a

⁸⁹ No se indica el detalle de las distintas partidas de consumo, condición imprescindible para poder excluir de la BIT los conceptos exentos de IVA como el alquiler en vivienda, sanidad o salud, entre otros.

otro en la mayoría de las ocasiones. En definitiva la recaudación teórica sería irreal.

Ante esta dificultad hemos intentado calcular una aproximación indirecta al nivel de fraude de cada sector de la siguiente manera:

- Determinar que parte del Valor Añadido total corresponde a cada sector y, por extensión, que parte de la base imponible teórica global y de la recaudación teórica global corresponde a cada sector.
- Comparar esta recaudación teórica aproximada de cada sector con su recaudación real y así obtener el fraude de cada sector.

Sin embargo los resultados obtenidos son inconsistentes, ya que esta aproximación que económicamente podría ser viable, no se ajusta a la normativa del tributo, la metodología no es compatible con el funcionamiento del impuesto, lo que arroja resultados incongruentes por los siguientes motivos:

1. En el sector de la agricultura se obtienen índices de fraude superiores al 100% y eso no tiene sentido. Ello es debido a que la gran mayoría de las operaciones en este sector están acogidas al régimen especial, lo que supone que los sujetos pasivos no están obligados a presentar declaración, ni a repercutir ni a efectuar el pago. Además no pueden deducir las cuotas soportadas y perciben una compensación a tanto alzado. La recaudación real por IVA para este sector es en todos los años negativa.
2. En el sector de la construcción también se obtienen cifras irreales, con niveles de fraude muy bajos, los más bajos de todos los sectores (la lógica nos dice que no hay menos fraude en la construcción que en la agricultura, eso es irreal). Creemos que ello se debe a que gran parte de las operaciones inmobiliarias se encuentran exentas y tributan por el ITPyAJD.

3. El sector servicios es el que más peso tiene en el PIB y por la manera en que hemos hecho el cálculo se obtienen cifras desorbitadas. Además hay que tener en cuenta que muchos servicios son servicios financieros que se encuentran exentos de IVA y no hemos podido introducir esta discriminación (cosa que en el cálculo global si hemos podido hacer).
4. Nuevamente nos encontramos con el problema del tipo medio homogéneo para todos los sectores, lo que no se ajusta a la realidad.

Por todo lo anterior, consideramos que es mejor prescindir del desglose por sectores productivos, ya que estas dificultades nos llevarían a tener que hacer cálculos y ajustes demasiado forzados, cuyos resultados, además de excesivamente laboriosos de obtener, serían inconsistentes y no ajustados a la realidad.

En la misma línea, consideramos que se debe prescindir de la estimación del fraude en el IVA por CCAA, ya que los datos de recaudación de IVA por regiones están afectados por el efecto sede y ello nos llevaría a tener que introducir cálculos cuyos resultados nos alejarían de la rigurosidad que perseguimos en este estudio. En efecto, la filosofía del trabajo no es otra que la de ofrecer una aproximación robusta a las cifras del fraude fiscal, de manera limpia, por simple comparación y sin introducir cálculos que puedan distorsionar esta rigurosidad⁹⁰.

⁹⁰ Consideramos que todo cálculo comporta un margen de error, minimizando cálculos minimizamos los errores. Por este motivo deseamos aproximarnos a la cifra del fraude limpiamente por simple comparación de cifras.

3. ESTIMACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN EL IRPF

La metodología utilizada para calcular los índices de fraude en el IRPF sigue la misma línea que la utilizada en Lagares Calvo, Manuel J. (1988). Lagares dirigió un grupo de trabajo que terminó con la elaboración de un Dictamen realizado por encargo del Instituto de Estudios Fiscales, titulado “Evaluación del Fraude en el IRPF en los ejercicios 1979 a 1985”. No obstante debemos precisar que hemos introducido algunas variaciones respecto de este estudio, necesarias para adecuar el análisis a los cambios acaecidos en la normativa del impuesto a lo largo de todos estos años.

En efecto, han transcurrido casi 30 años desde la realización del Informe sobre la Evaluación del Fraude y, en consecuencia, la normativa del IRPF ha cambiado considerablemente. Por ello, si bien en las grandes ideas y conceptos el método que utilizaremos es el mismo, nuestro análisis se adecua a la normativa vigente e introduce los cambios necesarios al efecto.

En esencia, dicha metodología se basa en comparar datos declarados con los datos reales que resultan de la contabilidad nacional.

Es importante subrayar que, a diferencia del análisis del fraude en el IVA, en el que calculábamos una base teórica sobre la que aplicábamos un tipo medio, en el caso del IRPF no se puede aplicar un tipo medio, porque se exige en base a una tarifa progresiva y, por tanto, no se calcula ninguna base teórica sino que directamente se comparan los ingresos declarados con los ingresos que debieron ser declarados.

Siendo el objetivo fundamental de este apartado el de analizar el fraude fiscal en el IRPF, consideramos imprescindible abordar previamente algunas notas o características del impuesto que nos ayuden comprender mejor la metodología utilizada en la estimación del fraude. De este modo, haremos una breve referencia a las principales cifras del IRPF y a los aspectos legales que condicionan la metodología, para pasar seguidamente a evaluar el fraude fiscal en el IRPF.

La regulación vigente se contiene fundamentalmente en la Ley 35/2006 de 28 de noviembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el RD 439/2007 de 30 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo.

Desde el punto de vista de la naturaleza, el IRPF es un tributo de carácter personal y directo que grava, según los principios de igualdad, generalidad y progresividad, la renta de las personas físicas de acuerdo con su naturaleza y sus circunstancias personales y familiares.

Constituye el objeto de este Impuesto la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por la ley, con independencia del lugar donde se hubiesen producido y cualquiera que sea la residencia del pagador.

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, el IRPF se aplicará en todo el territorio español, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

Constituye el hecho imponible del impuesto la obtención de renta por el contribuyente. Componen la renta del contribuyente:

- Los rendimientos del trabajo.
- Los rendimientos del capital.
- Los rendimientos de las actividades económicas.
- Las ganancias y pérdidas patrimoniales.
- Las imputaciones de renta que se establezcan por ley.

En relación con la obligación de declarar hay que destacar que, con carácter general, todos los contribuyentes del impuesto están obligados a presentar declaración. No obstante, no tendrán que presentar declaración, entre otros,

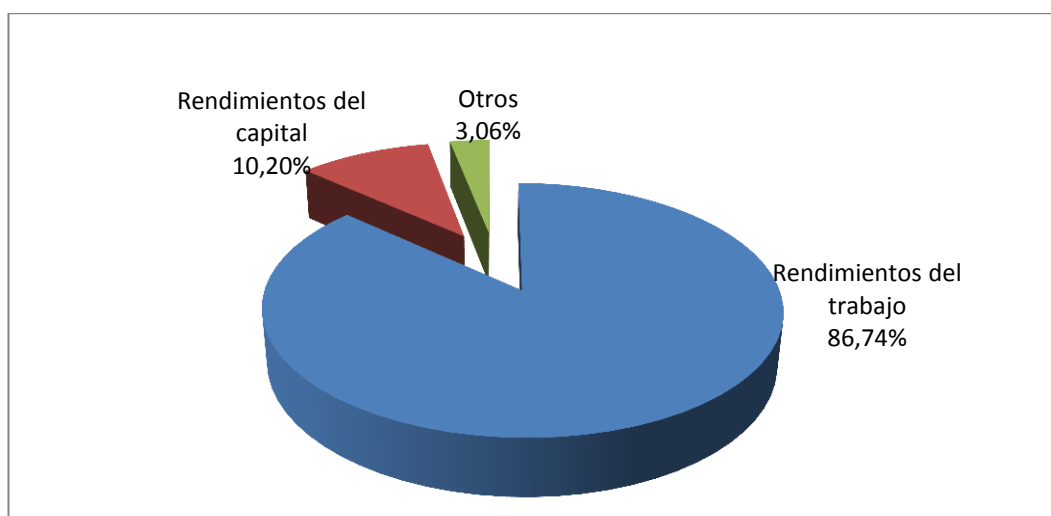
aquellos contribuyentes cuyos rendimientos del trabajo no excedan de 22.000 euros brutos anuales y siempre que se cumplan determinados requisitos:

- Que procedan de un único pagador.
- Que el pagador de los rendimientos esté obligado a practicar retención.
- Que los rendimientos no estén sujetos a un tipo fijo de retención.

En todo caso tendrán que declarar los contribuyentes que tengan derecho a la aplicación de deducciones.

Por tanto, diremos que el IRPF es un impuesto directo que grava la obtención de rentas procedentes de distintas fuentes (rendimientos del trabajo, rendimientos del capital, rendimientos de actividades económicas y ganancias patrimoniales). De todos los conceptos que integran la renta del contribuyente, sin duda, el más relevante desde el punto de vista del volumen recaudado es el de “rendimientos del trabajo”, que supone en torno al 90% de la total recaudación por este impuesto. En el siguiente gráfico representamos la importancia de los rendimientos del trabajo en la recaudación por IRPF 2012.

Gráfico 4.9. Importancia de los rendimientos del trabajo en la recaudación IRPF 2012

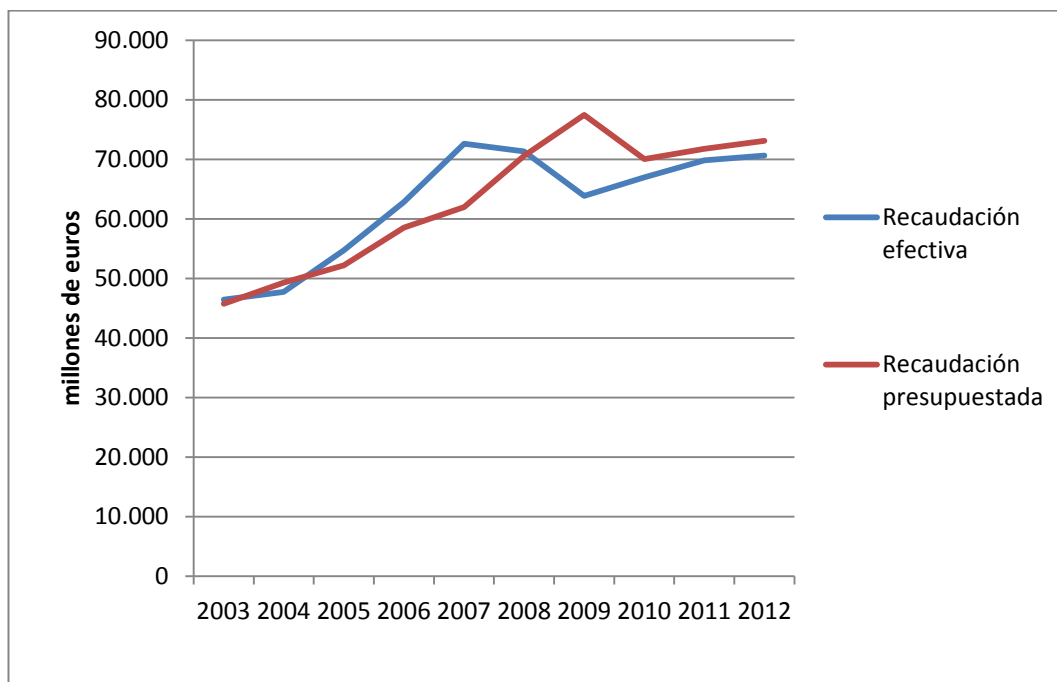


*Fuente: elaboración propia, a partir de los datos publicados por la AEAT

Otra cuestión relevante en el IRPF es la que nos lleva a determinar en qué medida la recaudación efectiva se ajusta a la recaudación presupuestada, es decir, si existe una desviación muy grande o, por el contrario, la desviación respecto a la recaudación presupuestada es de escasa magnitud.

Como podemos ver en el gráfico 4.10 siguiente, la recaudación efectiva se ajusta bastante a la recaudación presupuestada. En los años previos a la crisis, fundamentalmente 2006 y 2007, la recaudación efectiva se encontraba incluso por encima de la recaudación presupuestada. En el año 2009 observamos una desviación importante en la recaudación efectiva frente a la presupuestada, pero a partir del año 2010 se corrige esta desviación y ambas recaudaciones evolucionan en paralelo.

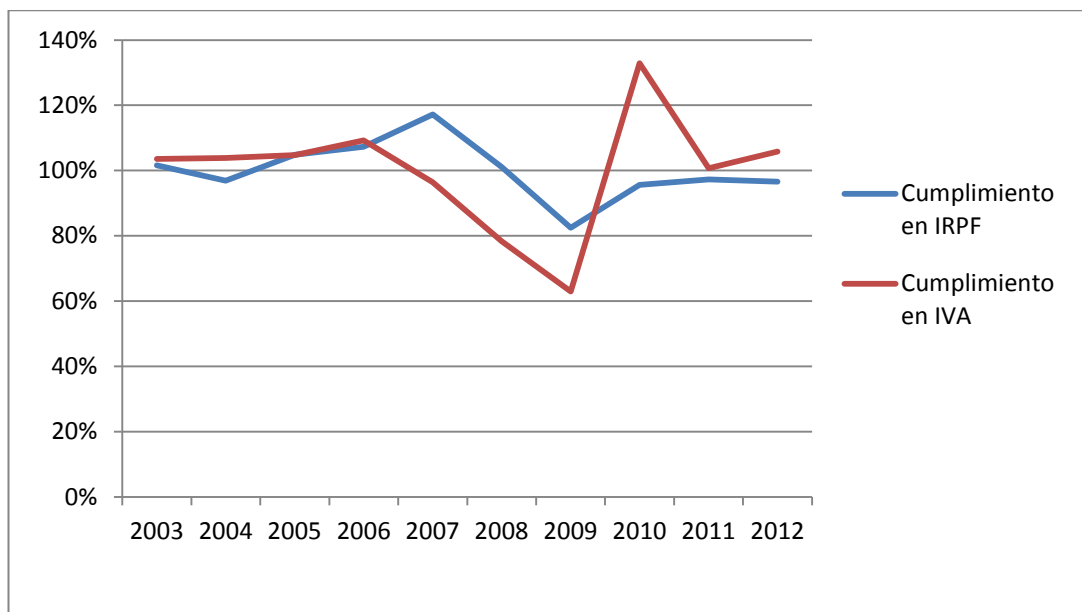
Gráfico 4.10. Recaudación efectiva frente a recaudación presupuestada



*Fuente: elaboración propia a partir del informe anual sobre recaudación AEAT.

Antes de entrar a analizar el fraude en el IRPF, a efectos didácticos nos parece especialmente interesante comparar los datos de recaudación efectiva y recaudación presupuestada relativos al IRPF con los que habíamos obtenido para el IVA. A tal efecto, en la tabla A.3 del Anexo recogemos las magnitudes de recaudación efectiva, recaudación presupuestada y el grado de cumplimiento para el IRPF y para el IVA, cuyos resultados se representan en el siguiente gráfico 4.11.

Gráfico 4.11. Desviaciones en el cumplimiento, en IRPF y en IVA



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en la Tabla A.3 del Anexo

Observamos cómo las desviaciones de la recaudación efectiva frente a la presupuestada son menores en el IRPF que en el IVA. La evolución de la desviación en el IRPF es más suave, se ajusta más a la línea del 100% que representaría la recaudación presupuestada, moviéndose en una banda entre el 80% y el 120%. Frente a ello, la evolución de la desviación en el IVA es más

brusca, presenta mayores quiebros, moviéndose en una banda entre el 60% y el 140%.

3.1. Evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta

La finalidad de este trabajo es obtener una cuantificación del fraude fiscal en el IRPF, estimación que se referirá al período 2003 a 2012.

El análisis del fraude fiscal en el IRPF debe basarse en la comparación de los ingresos declarados, publicados por la AEAT, con los ingresos que efectivamente debieron ser declarados. Este último dato lo obtenemos a partir de la Contabilidad Nacional.

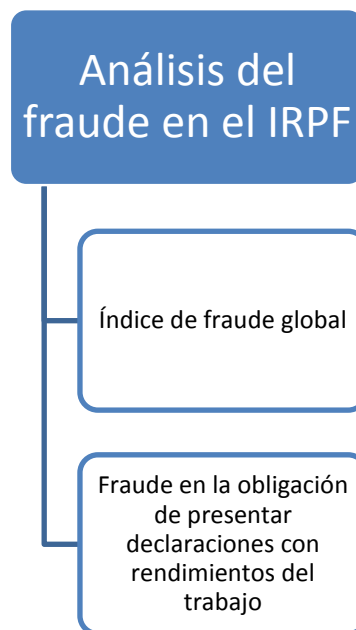
El método debe ser así porque el IRPF se exige en base a una tarifa progresiva que impide que podamos aplicar un tipo medio sobre una base teórica como hacíamos para el IVA.

Una vez calculado el índice de fraude en el IRPF, y habida cuenta de que los rendimientos del trabajo suponen en torno al 90% de la recaudación total por este impuesto, nos parece interesante completar el estudio cuantificando el grado de fraude en la presentación de declaraciones con rendimientos del trabajo.

De este modo, un análisis completo del fraude en la imposición sobre la renta debe aportar una doble información:

- En qué medida los ingresos declarados difieren de los ingresos que, efectivamente, debieron ser declarados.
- Cuántos contribuyentes que obtienen rendimientos del trabajo no presentan declaración estando obligados a ello.

Por tanto, como resultado de la investigación no obtendremos un único porcentaje de fraude, como sucedía en el caso del IVA, sino que obtendremos dos indicadores de fraude, distintos entre sí, pero que aportan información referida a un mismo hecho: el cumplimiento de las obligaciones en el impuesto sobre la renta.



FRAUDE EN EL IRPF: ÍNDICE DE FRAUDE GLOBAL

La finalidad es cuantificar la renta global que debería haber sido declarada, al objeto de compararla con la cuantía efectivamente declarada y, por tanto, poder estimar el nivel de fraude en el IRPF.

Para ello, en primer lugar calcularemos los ingresos declarados, a continuación calcularemos los ingresos reales obtenidos y, finalmente, compararemos ambas magnitudes, cuantificando así el fraude por diferencia⁹¹.

Los ingresos declarados se obtienen a partir de los informes anuales de recaudación tributaria que cada año publica la AEAT y de los datos estadísticos publicados por la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por su parte, los ingresos reales obtenidos⁹² los vamos a calcular a partir de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística relativos a la Contabilidad Nacional de España, base 2008.

La comparación entre ambas magnitudes permite calcular el grado de cumplimiento, el cual se define como:

$$\text{Grado de cumplimiento} = \frac{\text{Ingresos Declarados}}{\text{Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria}}$$

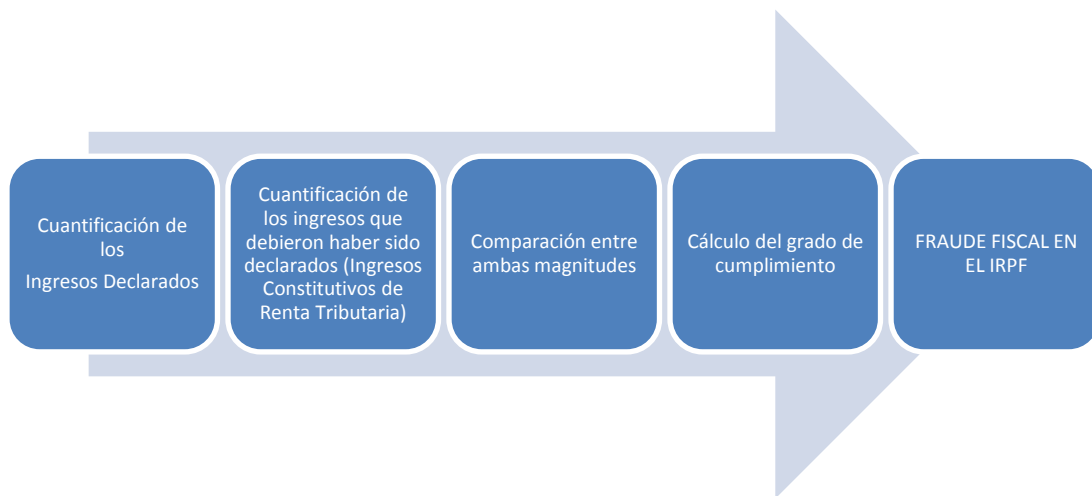
A partir de aquí, el índice de fraude se obtiene de la siguiente manera:

$$\text{Índice de Fraude} = 1 - \text{Grado de cumplimiento}$$

Por tanto, el esquema que vamos a seguir para cuantificar el fraude en el IRPF es el siguiente:

⁹¹ Como se expone más adelante, el índice de fraude no se obtiene directamente, sino que primero hay que calcular el grado de cumplimiento y obtendremos el índice de fraude por diferencia.

⁹² A efectos del análisis los vamos a denominar Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria, para seguir la misma terminología que Lagares Calvo (1988).



Cuantificación de los Ingresos Declarados

A partir de la información contenida en las declaraciones presentadas por los contribuyentes del IRPF, procesadas por la Administración Tributaria, podemos obtener el importe de los ingresos declarados.

En efecto, tanto los distintos informes anuales sobre recaudación de tributos que elabora cada año la Agencia Tributaria, como las estadísticas de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, contienen información relativa a los ingresos declarados, detallando los ingresos correspondientes a rendimientos del trabajo, del capital y de actividades económicas, así como de ganancias y pérdidas patrimoniales. También ofrecen información relativa a rentas imputadas y a los regímenes de atribución de rentas.

En particular, en los informes indicados encontramos los ingresos declarados con el siguiente detalle:

- Rendimientos del trabajo.
- Rendimientos del capital, distinguiendo entre rendimientos del capital mobiliario y rendimientos del capital inmobiliario. A efectos del análisis

y con el objeto de simplificar su lectura y comprensión, nosotros recogemos una única cifra global de todos los rendimientos del capital.

- Rendimientos de actividades económicas. Son rentas obtenidas por las personas físicas (hogares) derivadas de actividades empresariales no societarias, que en términos de Contabilidad Nacional se incluyen en el concepto rentas mixtas.

En relación con las actividades económicas debemos hacer una precisión y es que la normativa tributaria prevé dos formas de cálculo, estimación directa y estimación objetiva, mientras que la Contabilidad Nacional ofrece la cifra de rentas mixtas extraída de la economía real. A efectos de nuestro análisis esta desviación, permitida por la normativa tributaria, no es relevante puesto que, como exponemos más adelante, lo que nos interesa es comparar renta declarada con renta que debió ser declarada, de modo que la incidencia en el resultado final sería ínfima e insignificante.

- Régimen de atribución de rentas, que son las rentas obtenidas por sociedades civiles, herencias yacentes y comunidades de bienes y para las que la normativa tributaria establece que no tributan en el Impuesto sobre Sociedades, sino que deben ser atribuidas a sus socios, herederos, comuneros o partícipes tributando en el impuesto sobre la renta del socio o partícipe con la naturaleza de la fuente de la que proceda.
- Rentas imputadas, distinguiendo a su vez entre propiedad inmobiliaria, Agrupaciones de Interés Económico, Uniones Temporales de Empresas, Transparencia Fiscal Internacional, Derechos de Imagen y participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva constituidas en paraísos fiscales. Al igual que en los rendimientos del capital, para simplificar la lectura y comprensión, recogemos un único dato global de todas las rentas imputadas.
- Ganancias y Pérdidas patrimoniales.

Es necesario subrayar que, a efectos del análisis, no nos interesa entrar a valorar cada partida gravada por el IRPF sino que vamos más allá y lo que queremos es obtener un agregado de renta declarada sujeta al impuesto, para compararlo con el agregado de renta constitutiva de renta tributaria dimanante de la Contabilidad Nacional, en definitiva el objetivo esencial es comparar la renta declarada con la renta que debió ser declarada, en su conjunto, sin atender a la fuente de la que procede.

Sin embargo, para cuantificar ese agregado si tenemos que observar la composición de la renta, a los efectos de que las magnitudes comparadas se refieran a los mismos hechos e informen sobre los mismos conceptos, ya provengan de la Contabilidad Nacional o ya de los datos tributarios oficiales. Nuevamente se trata de comparar peras con peras y no peras con manzanas.

En el siguiente cuadro 4.15 recogemos los datos, tal y como se publican por la DGT⁹³, relativos a los ingresos declarados, si bien debemos precisar que los datos relativos a 2011 y 2012 deben ser tratados con la necesaria prudencia ya que se trata de datos provisionales publicados por la AEAT a falta de la publicación definitiva por la DGT del informe “*Análisis de los Datos Estadísticos 2012*” de periodicidad bianual. No obstante, esta provisionalidad de los datos no resta rigor al análisis ya que la desviación respecto a los datos definitivos puede ser mínima.

⁹³Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y AAPP.

Cuadro 4.15. Ingresos Declarados en el IRPF (en millones de euros).

| | Rentas del trabajo | Rentas del capital | Rentas de Activid. Económ. | Régimen Atribución de Rentas | Régimen Imputación de Rentas | Ganancias y Pérdidas patrim. | TOTAL INGRESOS DECLA. |
|------|--------------------|--------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 2003 | 250.793 | 17.506 | 27.255 | 3.533 | 2.859 | 12.010 | 313.956 |
| 2004 | 268.512 | 18.123 | 28.481 | 4.053 | 1.549 | 16.566 | 337.284 |
| 2005 | 291.006 | 19.890 | 28.605 | 4.508 | 1.668 | 24.509 | 370.186 |
| 2006 | 318.281 | 23.732 | 30.541 | 5.064 | 1.875 | 41.980 | 421.473 |
| 2007 | 298.543 | 27.876 | 31.794 | 5.511 | 1.980 | 30.777 | 396.481 |
| 2008 | 325.175 | 34.152 | 28.553 | 5.181 | 2.288 | 17.091 | 412.440 |
| 2009 | 324.276 | 33.421 | 24.936 | 4.595 | 2.534 | 12.929 | 402.691 |
| 2010 | 321.436 | 26.391 | 24.278 | 4.483 | 2.803 | 10.246 | 389.637 |
| 2011 | 318.515 | 27.568 | 23.477 | 3.852 | 2.842 | 9.250 | 385.504 |
| 2012 | 310.019 | 26.950 | 22.262 | 3.648 | 2.873 | 8.441 | 374.193 |

*Fuente: AEAT y estadísticas de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 4.15 vemos cómo los ingresos declarados son crecientes hasta el 2006, descienden en 2007 con un ligero repunte en 2008 y a partir del 2009 los ingresos declarados muestran una clara tendencia decreciente.

Observamos que en el 2006 se produce un pico⁹⁴ de ingresos declarados. El motivo⁹⁵ de este aumento de los ingresos declarados no se debe a un aumento de la presentación de declaraciones ordinarias de la renta, sino a un aumento de

⁹⁴ Como veremos posteriormente, este pico de ingresos declarados determinará una brusca caída del índice de fraude en 2006.

⁹⁵ Recogido en el Informe Anual de Recaudación de la AEAT para el año 2006.

las retenciones, fundamentalmente, en dos conceptos de difícil elusión, a saber, rendimientos del capital mobiliario y ganancias derivadas de Fondos de Inversión. Estas retenciones son practicadas por las Instituciones Financieras, sometidas a un férreo control, tanto financiero como fiscal, por lo que son de más difícil elusión.

Las retenciones por rendimientos del capital aumentan un 33% respecto del año anterior, debido a los mayores intereses bancarios abonados (derivados de la tendencia alcista de los tipos de interés) y al aumento de los dividendos percibidos por las personas físicas (como consecuencia de la pujanza de los beneficios empresariales con mayor retribución para los accionistas).

Las retenciones por las ganancias patrimoniales derivadas de los Fondos de Inversión (FI) aumentan un 45,8% respecto del año anterior, debido al mayor dinamismo en las transacciones de Fondos de Inversión como consecuencia del buen momento que en 2006 atravesaba la Bolsa. Aumentan las ganancias patrimoniales por venta de FI (base sujeta a retención) por dos motivos:

- Mayor revalorización, que implica un aumento de las ventas
- Aumento de las ventas por el efecto anticipación previo a la entrada en vigor de la subida del tipo de gravamen del 15 al 18% en enero de 2007, que provocó la venta de FI con elevadas plusvalías acumuladas para rebajar el coste fiscal en un 3%.

Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria

Una vez cuantificados los ingresos declarados, debemos calcular los ingresos reales o ingresos que debieron haber sido declarados, para lo cual utilizamos el concepto de Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria (ICRT).

Para cuantificar estos ingresos partimos de los datos publicados por el INE, relativos a la Contabilidad Nacional de España, base 2008, que ofrecen

información relativa a la Renta Neta Disponible de las Familias. Concretamente, los ICRT desde el punto de vista del IRPF vendrán determinados por la suma de las siguientes partidas:

- Remuneración de asalariados: recoge la retribución del trabajo, son los sueldos y salarios netos determinados por diferencia entre sueldos y salarios brutos menos las cotizaciones sociales.
- Rentas netas de la propiedad: recoge la remuneración del capital.
- Rentas mixtas: recoge la remuneración de actividades empresariales no societarias, es decir, las rentas de autónomos. Esta magnitud es bruta e incluye la depreciación, por tanto, la cifra de rentas mixtas que vamos a tomar a efectos del análisis es la que resulta de restar al importe bruto el consumo de capital fijo y los impuestos ligados a la producción.

En particular, el INE recoge en las Cuentas Económicas Integradas, las Cuentas Corrientes y Cuentas de Acumulación en las que se muestra la cifra de Renta Mixta Neta de los Hogares⁹⁶. Son rentas empresariales no societarias pertenecientes al sector hogares.

En la Tabla A.5 del Anexo recogemos los datos publicados por el INE relativos a los conceptos indicados. Asimismo, en el siguiente cuadro 4.16 recogemos una síntesis de las principales magnitudes de la Tabla A.5.

⁹⁶ Aparece la Renta Mixta Neta de los Hogares con el siguiente detalle: sociedades no financieras, instituciones financieras, administraciones públicas, hogares e instituciones sin ánimo de lucro. A efectos del análisis únicamente nos interesa la cifra de los hogares, ya que es la renta que va a estar sometida al IRPF.

Cuadro 4.16. Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria (en millones de euros)

| | Sueldos y Salarios Netos | Rentas Netas de la Propiedad | Rentas Mixtas Netas de los Hogares | INGRESOS CONSTITUTIVOS DE RENTA TRIBUTARIA (ICRT) |
|------|--------------------------|------------------------------|------------------------------------|--|
| 2003 | 295.912 | - 12.256 | 118.091 | 401.747 |
| 2004 | 312.845 | - 14.862 | 125.170 | 423.153 |
| 2005 | 335.436 | - 15.571 | 136.210 | 456.075 |
| 2006 | 361.668 | - 18.505 | 149.046 | 492.209 |
| 2007 | 391.786 | - 27.157 | 161.419 | 526.048 |
| 2008 | 420.302 | - 31.712 | 161.017 | 549.607 |
| 2009 | 411.016 | - 22.945 | 152.782 | 540.853 |
| 2010 | 401.111 | - 17.183 | 136.497 | 520.425 |
| 2011 | 398.728 | - 23.543 | 138.521 | 513.706 |
| 2012 | 373.398 | - 15.304 | 140.581 | 498.675 |

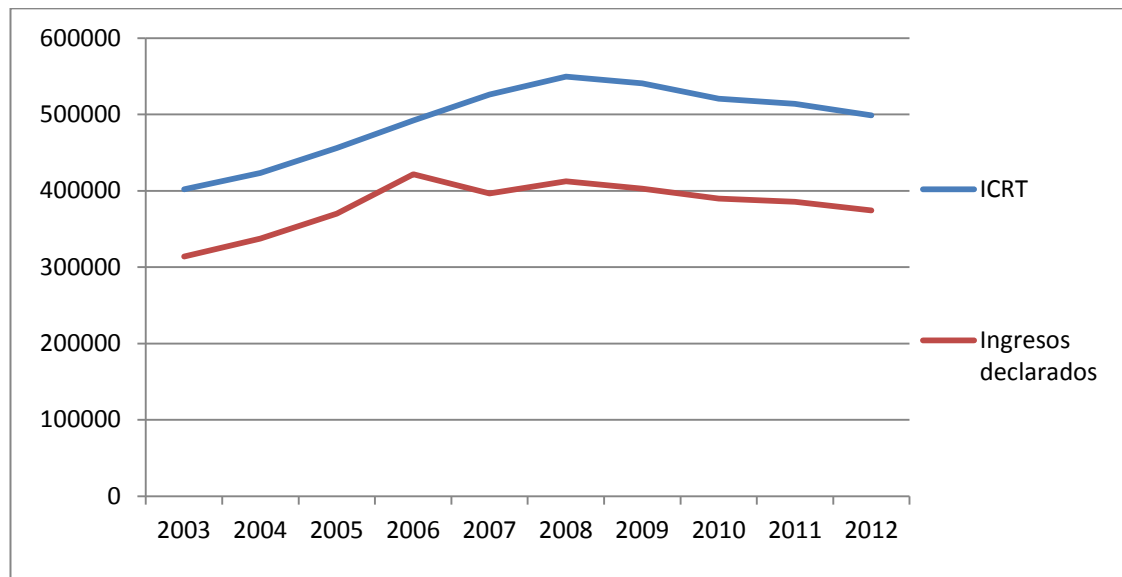
*Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Tabla A.5 del Anexo.

Comparación: el índice de fraude en el IRPF

Una vez cuantificados los ingresos declarados y los ingresos que debieron haber sido declarados (que hemos denominado Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria), tenemos que comparar ambas magnitudes y calcular el grado de cumplimiento.

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución, tanto de los ingresos declarados, como de los Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria.

Gráfico 4.13. Ingresos declarados frente a Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria.



*Fuente: elaboración propia a partir de los resultados anteriormente obtenidos.

Vemos cómo en el período 2003 a 2005 evolucionan en paralelo con una pequeña diferencia y, en 2006, se produce una aproximación de manera que los ingresos declarados se acercan mucho a los Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria. Esta aproximación es debida al aumento de las retenciones que antes hemos explicado. A partir del año 2007 se produce un distanciamiento creciente.

Si dividimos los ingresos declarados entre los ingresos que debieron haber sido declarados, para cada uno de los años objeto de estudio, obtenemos el grado de cumplimiento. De este modo, el índice de fraude resulta de restar, a la unidad, el grado de cumplimiento:

$$\text{Grado de cumplimiento} = \frac{\text{Ingresos Declarados}}{\text{Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria}}$$

$$\text{Índice de Fraude} = 1 - \text{Grado de cumplimiento}$$

En el siguiente cuadro 4.17 recogemos los datos cuantitativos del fraude fiscal en el IRPF obtenidos de acuerdo con el método expuesto:

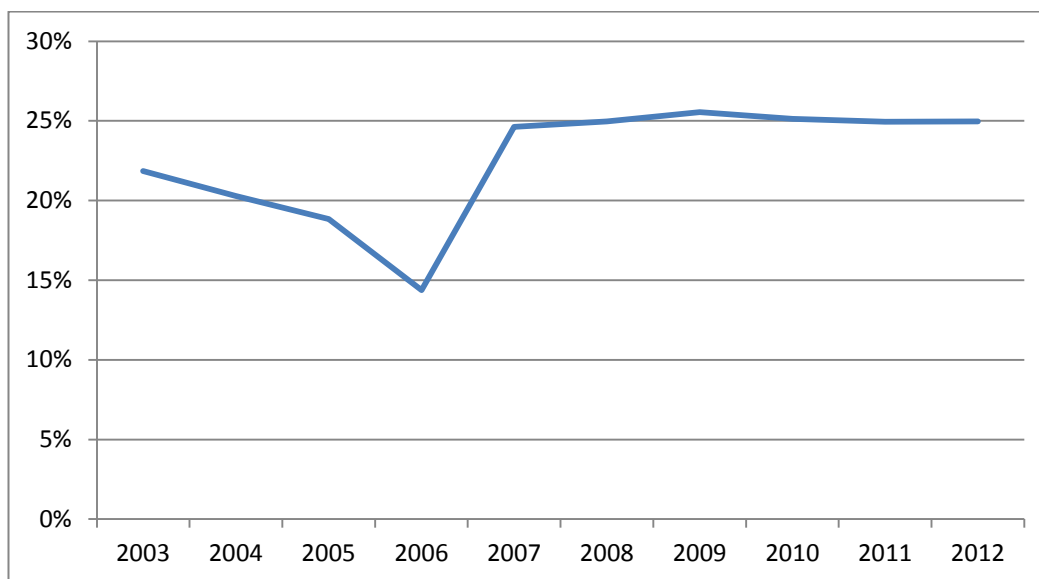
Cuadro 4.17. Índice de Fraude en el IRPF

| | ICRT millones de euros | Ingresos Declarados millones de euros | Grado de cumplimiento | ÍNDICE DE FRAUDE |
|------|---------------------------|---|--------------------------|-----------------------------|
| 2003 | 422.575 | 313.956 | 78,15% | 21,85% |
| 2004 | 441.200 | 337.284 | 79,71% | 20,29% |
| 2005 | 464.687 | 370.186 | 81,17% | 18,83% |
| 2006 | 497.358 | 421.473 | 85,63% | 14,37% |
| 2007 | 543.339 | 396.481 | 75,37% | 24,63% |
| 2008 | 590.737 | 412.440 | 75,04% | 24,96% |
| 2009 | 589.563 | 402.691 | 74,45% | 25,55% |
| 2010 | 556.324 | 389.637 | 74,87% | 25,13% |
| 2011 | 559.044 | 385.504 | 75,04% | 24,96% |
| 2012 | 543.719 | 374.193 | 75,04% | 24,96% |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriormente analizados

Como se aprecia en el siguiente gráfico 4.14, observamos tres tramos diferenciados en la evolución del fraude fiscal en el IRPF durante la última década, uno de fraude decreciente entre 2003 y 2006, otro con una tendencia de fraude creciente desde 2006 a 2009 y el tercer tramo caracterizado por el estancamiento del fraude entre 2009 y 2012.

Gráfico 4.14. Índice de fraude en el IRPF



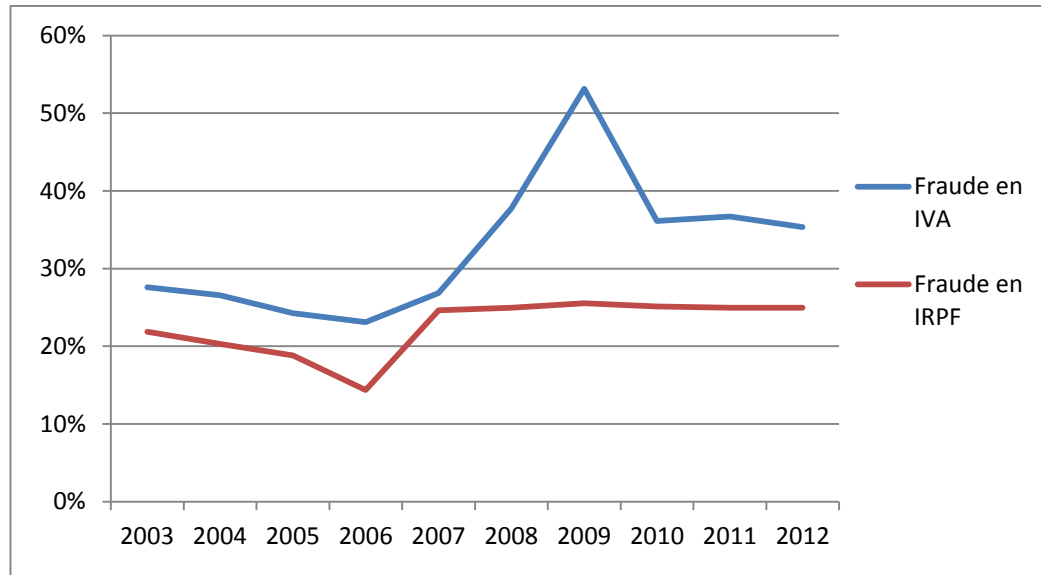
*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriormente expuestos.

Se aprecia una disminución más pronunciada del fraude en 2006 por los motivos antes expuestos⁹⁷, y a partir de ahí fraude creciente hasta estabilizarse en cifras en torno al 25%. Si hacemos una media del índice de fraude para los años considerados, obtenemos un porcentaje del 22,55% para la década 2003 a 2012. Con todo, una observación a destacar es que las cifras de fraude en el IRPF son inferiores a las cifras de fraude que habíamos obtenido en el IVA. Recordemos que en el IVA obtuvimos un índice medio de fraude para la década 2003 a 2012 del 32,74%.

En el siguiente gráfico 4.15 representamos los índices de fraude en los 2 grandes impuestos analizados:

⁹⁷ Aumento de los ingresos declarados en 2006 por el aumento de las retenciones en las rentas del capital mobiliario (mayores dividendos y mayores intereses bancarios) y en las ganancias de Fondos de Inversión (aumentan las ventas de FI por las fuertes revalorizaciones y por el efecto anticipación ante una suida del tipo de gravamen en enero de 2007).

Gráfico 4.15. Fraude en IVA frente a Fraude en IRPF



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Entre 2003 y 2007 el fraude en IVA y en IRPF evoluciona casi en paralelo, sin perjuicio de la mayor caída del fraude en IRPF en 2006 a la que venimos haciendo referencia, y en 2007 ambos índices de fraude alcanzan una aproximación (26,86% en IVA y 24,63% en IRPF). A partir de aquí el fraude en IVA sube con más fuerza que el fraude en IRPF, dando lugar a una evolución muy distinta puesto que mientras el fraude en IRPF se ha mantenido prácticamente constante en niveles en torno al 25%, el fraude en IVA superó el 53% en 2009 para estabilizarse en torno al 35% entre 2010 y 2012.

Un ejercicio interesante desde el punto de vista de la composición del fraude es, una vez que tenemos el fraude global en IRPF, analizar de manera aislada el fraude sólo en los rendimientos del trabajo. De esta manera observaremos que la mayor parte del fraude en IRPF no procede del trabajo sino de las actividades económicas, o dicho con más precisión, el mayor fraude procede de los trabajadores por cuenta propia y no de los trabajadores por cuenta ajena.

En efecto, se confirma algo que por otra parte se daba por supuesto y es que el mayor peso en el fraude en IRPF lo tienen las actividades económicas.

En el siguiente cuadro ofrecemos los datos necesarios para el cálculo del fraude en los rendimientos del trabajo obtenidos, de la misma manera que hemos indicado anteriormente, de la Contabilidad Nacional y de los datos publicados por la Agencia Tributaria.

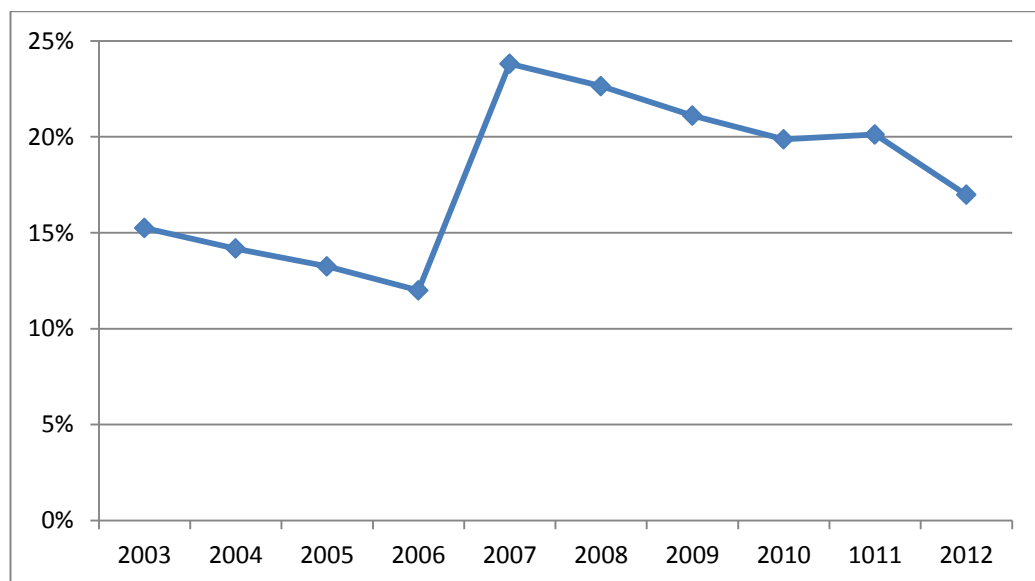
Cuadro 4.18. Índice de fraude en los rendimientos del trabajo.

| | Sueldos y Salarios Netos millones de euros | Rentas del trabajo declaradas millones de euros | Grado de cumplimiento | Índice de fraude en los rendimientos del trabajo |
|------|---|--|-----------------------|---|
| 2003 | 295.912 | 250.793 | 84,75% | 15,25% |
| 2004 | 312.845 | 268.512 | 85,83% | 14,17% |
| 2005 | 335.436 | 291.006 | 86,75% | 13,25% |
| 2006 | 361.668 | 318.281 | 88,00% | 12,00% |
| 2007 | 391.786 | 298.543 | 76,20% | 23,80% |
| 2008 | 420.302 | 325.175 | 77,37% | 22,63% |
| 2009 | 411.016 | 324.276 | 78,90% | 21,10% |
| 2010 | 401.111 | 321.436 | 80,14% | 19,86% |
| 2011 | 398.728 | 318.515 | 79,88% | 20,12% |
| 2012 | 373.398 | 310.019 | 83,03% | 16,97% |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Contabilidad Nacional y de la información publicada por la AEAT.

Estos datos se representan en el siguiente gráfico 4.16 en el que podemos observar dos tramos de fraude decreciente separados por un escalón en el año 2007 en el que se produce un aumento del fraude. De hecho, la lectura que tenemos que hacer es que en realidad hay una única tendencia de fraude decreciente a lo largo de todo el período, porque ese salto o escalón se debe a un cambio normativo que desde su entrada en vigor traslada el resto de la serie en bloque. En efecto, el 1 de enero de 2007 entra en vigor la nueva regulación del impuesto, la Ley 35/2006 de 28 de noviembre del IRPF, que a efectos de nuestro análisis tiene un impacto directo en 2007 generando este escalón. La nueva Ley contempla mayores reducciones por obtención de rendimientos del trabajo, que se duplican en el caso de trabajadores activos mayores de 65 años y de aquellos trabajadores desempleados que por exigencia del nuevo puesto de trabajo trasladen su residencia a otro municipio y que se aumentan adicionalmente de manera considerable para personas con discapacidad. Estas reducciones hacen que el rendimiento neto sea menor y que, al compararlo con los salarios netos dimanantes de la Contabilidad Nacional, nos de esta brecha para 2007.

Gráfico 4.16. Índice de fraude en los rendimientos del trabajo.

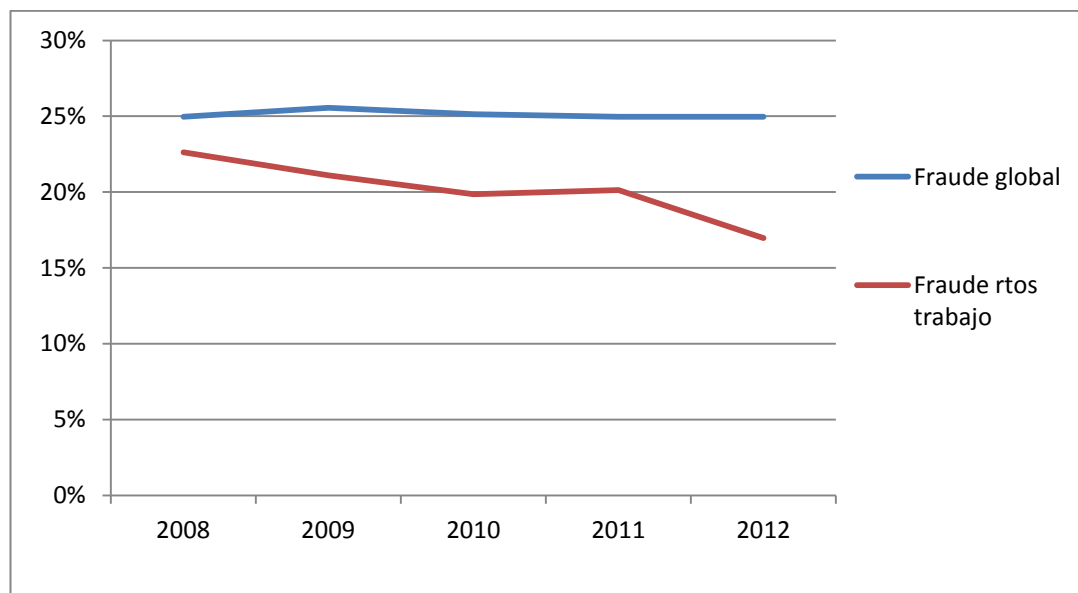


*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

En el siguiente gráfico 4.17 comparamos, por tanto, la evolución global del fraude en IRPF con la evolución del fraude en los rendimientos del trabajo. Para no tener en cuenta la distorsión derivada del cambio normativo de 2007 y que la comparación sea limpia y muy ilustrativa visualmente, incluimos sólo los datos relativos a 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. De esta manera observamos la clara tendencia decreciente del fraude en rendimientos del trabajo, que pasa del 22% en 2008 al 16% en 2012, frente a la evolución constante del fraude global en torno a niveles del 25%.

Si tenemos en cuenta que los rendimientos del capital son, por regla general, de más difícil elusión (ya que la inmensa mayoría están sujetos a retención, que es practicada por la propia entidad financiera intermediaria o entidad pagadora de los rendimientos), entonces llegamos a la conclusión de que el diferencial se debe prácticamente en su totalidad a las actividades económicas, de modo que el fraude en actividades económicas es creciente en los últimos años.

Gráfico 4.17 Índice de fraude global frente a fraude en los rendimientos del trabajo.

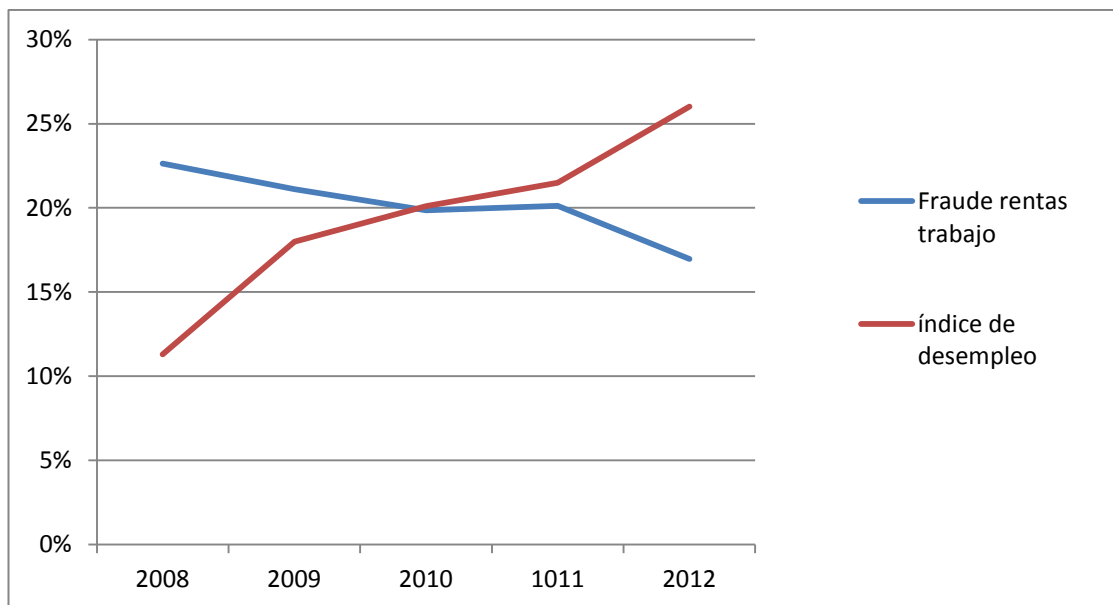


*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Finalmente, nos parece especialmente interesante comparar la evolución del fraude en rendimientos del trabajo con la evolución del desempleo y ver si existe algún tipo de relación.

A tal efecto, en el siguiente cuadro 4.18 representamos ambas series, de modo que, también para evitar la distorsión derivada del cambio normativo de 2007 y que la comparación sea lo más limpia e ilustrativa posible, sólo tomamos datos de 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Así, podemos observar cómo el fraude en rentas del trabajo y el desempleo son inversamente proporcionales, de modo que cuanto más aumenta el desempleo, más se reduce el fraude en rendimientos del trabajo.

Gráfico 4.18 Índice de desempleo frente a fraude en rentas del trabajo.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores y de los datos publicados por el INE relativos al desempleo.

Los resultados que hemos obtenido difieren de los hallados por Domínguez Barrero, López Laborda y Rodrigo Sauco (2012), fundamentalmente en dos cuestiones, en la magnitud y en la composición del fraude.

Estos autores estiman el fraude en el IRPF por fuentes de renta aplicando la metodología de Pissarides y Weber (1989) adaptada por Feldman y Slemrod (2007). Para estimar el fraude lo que hacen es detectar comportamientos de consumo distintos por parte de individuos que obtienen una renta de la misma cuantía pero procedente de distinta fuente, de modo que, bajo determinadas hipótesis, estas diferencias de comportamiento permiten cuantificar el fraude fiscal en el IRPF. Las estimaciones se realizan por mínimos cuadrados no lineales utilizando los datos proporcionados por el Panel de Declarantes del IRPF publicados por el IEF, así como otras variables demográficas y fiscales (como los donativos declarados por los contribuyentes o las cantidades destinadas a la adquisición de la vivienda habitual⁹⁸), y parten de la hipótesis de que las rentas del trabajo son las únicas no susceptibles de ocultación.

El resultado que obtienen es que, de media, el grado de cumplimiento en las rentas no procedentes del trabajo dependiente oscila entre el 40% y el 55%, o dicho de otra manera, el fraude fiscal en el IRPF sin incluir las rentas del trabajo (lo que ellos denominan porcentaje de infradeclaración) estaría entre el 45% y el 60%. Concluyen que, sin tener en cuenta las rentas del trabajo, el mayor fraude (o porcentaje de infradeclaración) se produce en los rendimientos del capital mobiliario y el menor fraude en los rendimientos de actividades económicas y a su vez menor fraude en la estimación objetiva que en la estimación directa.

En nuestra opinión, y sin entrar a valorar la magnitud de fraude muy superior a la que hemos obtenido en nuestro estudio y que entendemos puede ser debida a la metodología, este trabajo es criticable por diversas causas. Ya la hipótesis de

⁹⁸ En opinión de estos autores, los donativos que un individuo realiza están relacionados con su renta verdadera, pero no tienen por qué estarlo con la renta declarada. Un razonamiento similar al de los donativos puede seguirse con las cantidades destinadas a vivienda habitual.

partida es inconsistente con la realidad puesto que, como hemos demostrado anteriormente⁹⁹ el fraude en las rentas del trabajo no es cero, y por tanto en la medida en que existe fraude no podemos considerar que las rentas del trabajo no son susceptibles de ocultación. Asimismo, parece inverosímil considerar que el grado de cumplimiento sea superior al 100%, resultando asombroso que se declaren más rentas del trabajo de las que se perciben.

Por otra parte, también resulta criticable el resultado en la medida en que manifiesta que el fraude (o porcentaje de infradeclaración) en las rentas del capital mobiliario es superior a los demás. Precisamente debería ser lo contrario ya que la normativa tributaria es muy rígida en este sentido haciendo que las rentas del capital mobiliario sean de muy difícil elusión al estar sometidas prácticamente en su totalidad a retención por parte de las entidades financieras. Estas rentas son declaradas, ya no sólo por el contribuyente que las percibe, sino también por las entidades financieras, sometidas a esta obligación formal bajo importantes sanciones.

Asimismo, resulta muy sorprendente que el fraude en actividades económicas sea inferior al fraude en rendimientos del capital mobiliario, cuando todos los estudios (incluido el nuestro) apuntan a que las actividades económicas son el componente de mayor peso en la composición del fraude en IRPF.

En cuanto a la metodología utilizada tenemos que señalar que las variables de contraste (donativos, pensiones compensatorias e inversión en vivienda) se encuentran distorsionadas por la coyuntura económica y fiscal. Estas variables son conceptos incentivados fiscalmente que dan derecho a deducción, lo que puede hacer que los resultados estén sobredimensionados, más aún en el caso de la inversión en vivienda si tenemos en cuenta que en 2008 (año del estudio) se encontraba en máximos.

Finalmente destacar que el estudio se hace para un único año, lo que impide tener una perspectiva de evolución.

⁹⁹ Y como también demuestra Diego Martín López (2013).

FRAUDE EN LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR DECLARACIONES CON RENDIMIENTOS DEL TRABAJO.

Una vez analizado el fraude en el IRPF desde el punto de vista de la renta declarada, con la finalidad de lograr un examen lo más exhaustivo posible, podemos completar la evaluación del fraude en este impuesto analizando también el fraude en la presentación de declaraciones con rendimientos del trabajo.

No podemos olvidar que la gestión del IRPF se fundamenta en 2 pilares básicos que son, por un lado las declaraciones presentadas por los contribuyentes, y por otro lado la posterior comprobación realizada por la Administración. A su vez las declaraciones presentadas adoptan la modalidad de autoliquidación, en la que el contribuyente realiza por sí mismo las operaciones de calificación y cuantificación de la deuda tributaria determinando la cantidad que resulte a ingresar o, en su caso, a devolver o compensar.

Así mismo, en la gestión del IRPF se cuenta con un sistema de retenciones, muy desarrollado en los últimos años, de manera que todos los trabajadores ven retenida de su nómina un pago a cuenta del IRPF, lo que hace que muchos contribuyentes, aun no teniendo la obligación de declarar, presenten declaración para recuperar las retenciones que se le hayan practicado.

Por lo tanto, la obligación de declarar resulta trascendental en el IRPF constituyendo el núcleo central de la gestión del impuesto. En definitiva, el resultado que obtengamos de este análisis será complementario del anterior.

Este análisis complementario sólo podemos hacerlo respecto de los rendimientos del trabajo, que suponen en torno al 90% del impuesto. No podemos hacer un análisis complementario de los demás rendimientos porque no tenemos datos económicos de contraste con los que poder comparar. Así por ejemplo, para hacer un análisis complementario de los rendimientos del capital mobiliario deberíamos saber el número de personas que percibe este tipo de

rendimientos y el volumen de rendimientos percibidos, sin embargo la ingente variedad de productos financieros y opciones de inversión hacen imposible manejar esta información. Del mismo modo, para hacer un análisis complementario del fraude en los rendimientos del capital inmobiliario o en las ganancias patrimoniales deberíamos tener algún dato económico que nos informe del número de personas que percibe estos rendimientos y obtiene estas ganancias, así como su origen y cuantía, pero estos datos son inalcanzables para nosotros a día de hoy.

Por lo tanto, el análisis complementario lo realizaremos únicamente respecto del fraude en los rendimientos del trabajo, más concretamente, respecto del fraude en el cumplimiento de la obligación de declarar los rendimientos del trabajo.

En cuanto a la presentación de declaraciones, hay que indicar que no todos los trabajadores tienen, a priori, la obligación de presentar declaración ya que algunos obtienen rentas inferiores al mínimo legal que obliga a ello.

Sin embargo, se dan 2 condicionantes legales que hacen que en la práctica los trabajadores deban presentar declaración:

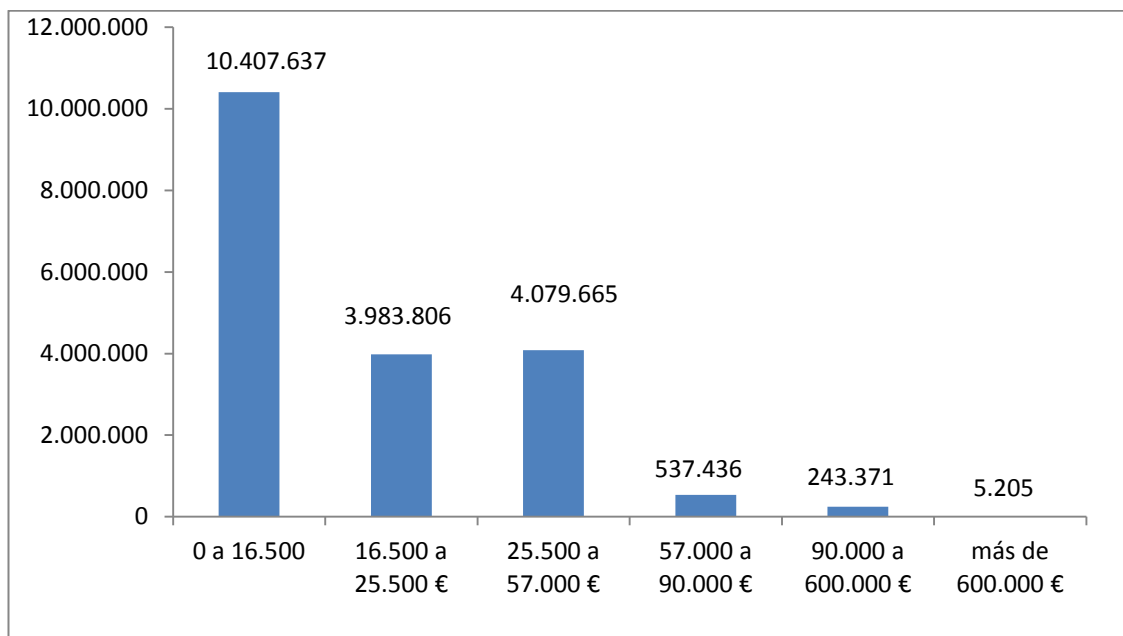
1. El sistema de retenciones, que hace que los contribuyentes anticipen el pago del impuesto, de modo que, aun no teniendo obligación de declarar, presentan declaración para obtener la devolución de los pagos anticipados.
2. Las deducciones, fundamentalmente deducciones por inversión o alquiler de vivienda, deducción por maternidad, entre otras. Los contribuyentes que apliquen deducciones están obligados a presentar declaración.

En consecuencia, nos encontramos con que muchos contribuyentes aun no teniendo la obligación de declarar, presentan declaración con la finalidad de recuperar, a través del procedimiento de devolución, las retenciones que se les hayan practicado.

En este sentido, antes de entrar a cuantificar el fraude en declaraciones nos parece interesante analizar el número de declaraciones presentadas para cada tramo de base imponible. Para ello distinguiremos 6 tramos: entre 0 y 16.500 euros, entre 16.500 y 25.500 euros, entre 25.500 y 57.000 euros, entre 57.000 y 90.000 euros, entre 90.000 y 600.000 euros y más de 600.000 euros.

Haremos el estudio para el año 2010, último año para el cual se han publicado datos definitivos¹⁰⁰ y veremos cómo, pese a no tener obligación de presentar declaración, la mayoría de las declaraciones presentadas son por rentas inferiores a 16.500 euros (gráfico 4.12).

Gráfico 4.12. Número de declaraciones por tramo de base imponible



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la AEAT.

Observamos cómo de un total de 19.257.120 declaraciones presentadas en 2010, el 54,05% (10.407.637 declaraciones) tenían rentas inferiores a 16.500

¹⁰⁰Existen datos para 2011 pero éstos son todavía provisionales.

euros y sólo el 0,03% (5.205 declaraciones) tenían rentas superiores a 600.000 euros. En definitiva, estos datos constituyen una prueba irrefutable de que la mayoría de las declaraciones se concentran en los niveles de renta más bajos.

El análisis del fraude en declaraciones se basa en comparar las declaraciones presentadas con las declaraciones que debieron ser presentadas. Para cuantificar las declaraciones presentadas acudimos nuevamente a los datos publicados en las memorias de la AEAT, en las que encontramos el número de declaraciones presentadas cada año, detallando las declaraciones correspondientes a cada rendimiento.

Para cuantificar las declaraciones que debieron ser presentadas acudimos a la Contabilidad Nacional y tomamos el número de perceptores de rentas sujetas obligados a presentar declaración que son, no sólo los asalariados, sino también pensionistas y beneficiarios de prestaciones de desempleo.

Declaraciones presentadas

En el siguiente cuadro recogemos, tal y como se publican por la AEAT, los datos relativos a las declaraciones presentadas, detallando el número total de declaraciones y el número de declaraciones con rendimientos del trabajo.

Cuadro 4.18. Declaraciones presentadas

| | Declaraciones con rentas del trabajo | Total Declaraciones presentadas | Declaraciones individuales | Declaraciones conjuntas | Porcentaje declaraciones individuales |
|------|---|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| 2003 | 14.216.172 | 15.985.781 | 10.987.527 | 4.998.254 | 68,73% |
| 2004 | 14.742.318 | 16.474.150 | 11.500.355 | 4.973.795 | 69,81% |
| 2005 | 15.380.215 | 17.105.088 | 12.216.400 | 4.888.688 | 71,42% |

| | | | | | |
|----------|-------------------|------------|------------|-----------|--------|
| 2006 | 16.096.644 | 17.840.783 | 13.036.296 | 4.804.487 | 73,07% |
| 2007 | 16.898.203 | 18.702.875 | 13.989.468 | 4.713.407 | 74,80% |
| 2008 | 17.562.839 | 19.388.981 | 14.722.533 | 4.666.448 | 75,93% |
| 2009 | 17.485.741 | 19.315.353 | 14.718.539 | 4.596.814 | 76,20% |
| 2010 | 17.435.652 | 19.257.120 | 14.781.076 | 4.476.044 | 76,76% |
| 2011 (p) | 17.267.392 | 19.467.730 | 15.399.278 | 4.068.452 | 79,10% |

*Fuente: BADESPE (Ministerio de Hacienda), con datos del Informe Anual de Recaudación de la AEAT y Memorias anuales de la AEAT.

(p) dato provisional

Declaraciones que debieron ser presentadas

Para cuantificar las declaraciones que debieron ser presentadas tenemos que saber cuál es el número de perceptores de rentas sujetas y obligados a presentar declaración, para lo cual extraemos de la Contabilidad Nacional la cifra de asalariados, pensionistas y beneficiarios de prestaciones de desempleo, obteniendo así el número de declaraciones que deberían presentarse.

Es cierto que no todos los perceptores de rentas sujetas tienen, a priori, la obligación de presentar declaración ya que algunos obtienen rentas inferiores al mínimo legal que obliga a ello. Sin embargo, anteriormente hemos demostrado que debido al sistema de retenciones (que hace que los contribuyentes anticipen el pago del impuesto, de modo que, aun no teniendo obligación de declarar, presentan declaración para obtener la devolución de los pagos anticipados) y debido a la aplicación de deducciones, la mayoría de las declaraciones se concentra en los tramos de renta bajos.

En el cálculo de las declaraciones que debieron ser presentadas tenemos que hacer dos precisiones, que nos llevan a tener que introducir dos ajustes:

- Las declaraciones conjuntas. Siguiendo la metodología del IEF y de la AEAT consideramos que, a efectos estadísticos, en cada declaración conjunta concurren dos declarantes. Para introducir este ajuste consideramos que la proporción de declaraciones individuales y conjuntas se mantiene igual y aplicamos, en cada ejercicio, al número de perceptores de rentas sujetas el porcentaje de declaraciones individuales. De este modo obtenemos el número de perceptores de renta o declarantes que presentarían declaración individual y el número de perceptores de renta o declarantes que la presentarían conjunta. Para conseguir el número de declaraciones sumamos la cifra de declarantes que presentan declaración individual más el número de declarantes que presentan declaración conjunta dividido por dos (ya que en cada declaración conjunta concurren dos declarantes).
- Rentas no computadas a efectos del análisis. Sólo consideramos las rentas sujetas al impuesto que determinan la obligación de su perceptor de presentar la correspondiente declaración, es decir, se excluyen del análisis las rentas exentas del impuesto y las rentas excesivamente bajas que no obligan a presentar declaración. De este modo, en la cifra de pensionistas sólo tomamos los pensionistas perceptores de pensiones contributivas por jubilación y viudedad, excluyendo las pensiones por incapacidad permanente (porque están exentas del impuesto¹⁰¹) y excluyendo las pensiones no contributivas (porque son de cuantía notoriamente inferior al mínimo exigido para presentar declaración). En el caso de los beneficiarios de prestaciones de desempleo sólo consideramos las prestaciones de nivel contributivo percibidas mes a mes, excluyendo las prestaciones de desempleo

¹⁰¹ Letra f, artículo 7 Ley 35/2006 de 28 de noviembre, "...por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez"

abonadas en la modalidad de pago único (porque están exentas del impuesto¹⁰²) y excluyendo las prestaciones de nivel asistencial y renta activa de inserción (porque son de cuantía inferior al mínimo que obliga a declarar).

En el siguiente cuadro 4.19 recogemos, para cada ejercicio, las cifras de perceptores de renta, en los términos anteriormente expuestos. Una

Cuadro 4.19. Perceptores de rendimientos del trabajo sujetos y no exentos.

| | Asalariados | Pensionistas | Beneficiarios de prestaciones por desempleo | TOTAL perceptores rentas del trabajo |
|------|-------------|--------------|---|---|
| 2003 | 14.374.600 | 6.739.879 | 681.601 | 21.796.080 |
| 2004 | 15.022.400 | 6.780.810 | 704.527 | 22.507.737 |
| 2005 | 15.841.600 | 6.952.733 | 731.818 | 23.526.151 |
| 2006 | 16.466.200 | 7.051.440 | 766.094 | 24.283.734 |
| 2007 | 16.876.500 | 7.135.842 | 883.065 | 24.895.407 |
| 2008 | 16.308.200 | 7.253.130 | 1.509.099 | 25.070.429 |
| 2009 | 15.492.600 | 7.368.856 | 1.638.618 | 24.500.074 |
| 2010 | 15.314.200 | 7.493.984 | 1.417.460 | 24.225.644 |
| 2011 | 14.829.200 | 7.609.198 | 1.389.973 | 23.828.371 |

*Fuente: INE, EPA y Ministerio de Empleo y Seguridad Social

¹⁰² Letra n, artículo 7 Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

La cifra de pensionistas sólo incluye perceptores de pensiones contributivas por jubilación y viudedad. Se excluyen las pensiones por incapacidad permanente por estar exentas del impuesto y las pensiones no contributivas por ser de cuantía inferior al mínimo que obliga a presentar declaración.

La cifra de beneficiarios de prestaciones de desempleo se refiere al nivel contributivo. Se excluye el nivel asistencial y renta activa de inserción por ser de cuantía inferior al mínimo que obliga a presentar declaración.

Una vez que tenemos el número de perceptores de rentas del trabajo podemos calcular las declaraciones que debieron ser presentadas, teniendo en cuenta el ajuste relativo a las declaraciones conjuntas anteriormente expuesto. En el siguiente cuadro 4.20 se recogen las magnitudes resultantes de introducir este ajuste.

Cuadro 4.20. Declaraciones que debieron ser presentadas.

| | Declarantes | Presentarían declaración individual | Presentarían declaración conjunta | Declaraciones Individuales + Conjuntas/2 |
|------|-------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---|
| 2003 | 21.798.083 | 14.981.822 | 6.816.261 | 18.389.953 |
| 2004 | 22.509.741 | 15.714.050 | 6.795.691 | 19.111.896 |
| 2005 | 23.528.156 | 16.803.809 | 6.724.347 | 20.165.983 |
| 2006 | 24.285.740 | 17.745.590 | 6.540.150 | 21.015.665 |
| 2007 | 24.897.414 | 18.623.266 | 6.274.148 | 21.760.340 |
| 2008 | 25.072.437 | 19.037.501 | 6.034.936 | 22.054.969 |
| 2009 | 24.502.083 | 18.670.587 | 5.831.496 | 21.586.335 |
| 2010 | 24.227.654 | 18.597.147 | 5.630.507 | 21.412.401 |
| 2011 | 23.830.382 | 18.849.832 | 4.980.550 | 21.340.107 |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Comparación

El índice de fraude en declaraciones se obtiene por diferencia entre las declaraciones presentadas y las declaraciones que debieron ser presentadas. En el siguiente cuadro 4.21 cuantificamos el grado de cumplimiento y, por diferencia, el índice de fraude.

$$\text{Grado de cumplimiento} = \frac{\text{Declaraciones presentadas con rentas del trabajo}}{\text{Declaraciones que debieron ser presentadas}}$$

$$\text{Índice de Fraude} = 1 - \text{Grado de cumplimiento}$$

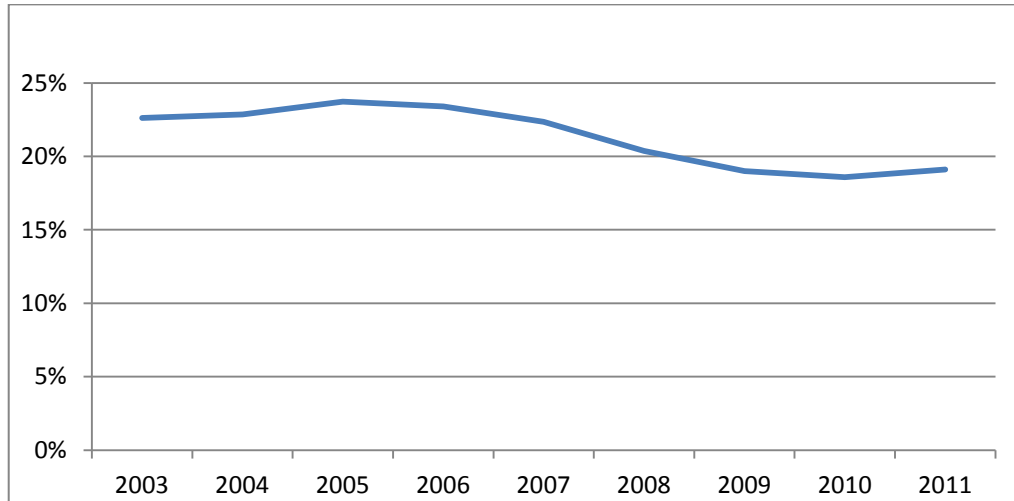
Cuadro 4.21. Índice de fraude en la obligación de declarar los rendimientos del trabajo.

| | Declaraciones que debieron ser presentadas | Declaraciones presentadas con rendimientos del trabajo | Grado de cumplimiento | Índice de fraude |
|----------|--|--|-----------------------|------------------|
| 2003 | 18.389.953 | 14.230.000 | 77,38% | 22,62% |
| 2004 | 19.111.896 | 14.742.000 | 77,14% | 22,86% |
| 2005 | 20.165.983 | 15.380.215 | 76,27% | 23,73% |
| 2006 | 21.015.665 | 16.096.644 | 76,59% | 23,41% |
| 2007 | 21.760.340 | 16.898.203 | 77,66% | 22,34% |
| 2008 | 22.054.969 | 17.562.839 | 79,63% | 20,37% |
| 2009 | 21.586.335 | 17.485.741 | 81,00% | 19,00% |
| 2010 | 21.412.401 | 17.435.632 | 81,43% | 18,57% |
| 2011 (p) | 21.340.107 | 17.267.392 | 80,90% | 19,10% |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriormente analizados (p) dato provisional

Por tanto, resulta un índice de fraude en la obligación de declarar los rendimientos del trabajo próximo al 20%, con una tendencia de leve reducción.

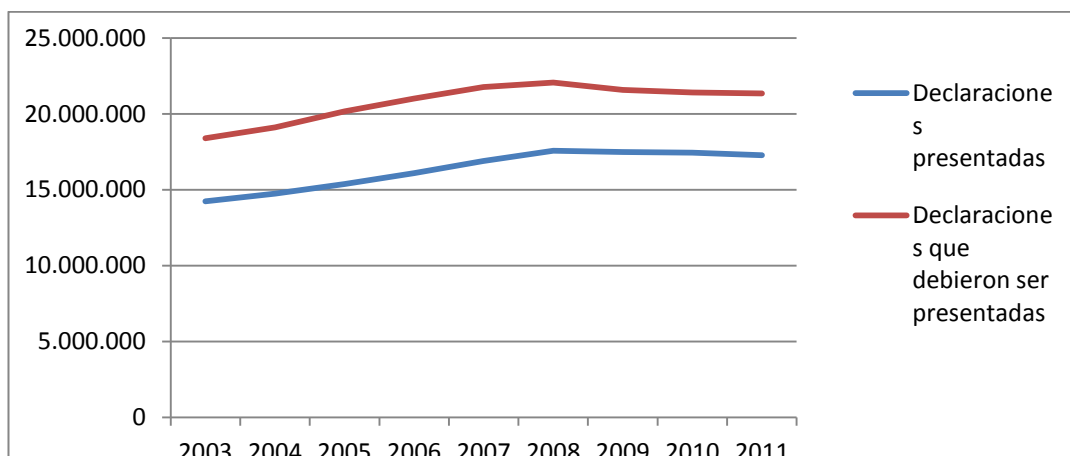
Gráfico 4.17. Fraude en la obligación de declarar las rentas del trabajo.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

Observamos una evolución paralela entre el número de declaraciones presentadas y el número de declaraciones que debieron ser presentadas, con un índice de fraude en torno al 20%, que en años anteriores llegó a ser algo mayor, llegando a cifras superiores al 23% en 2005 y 2006.

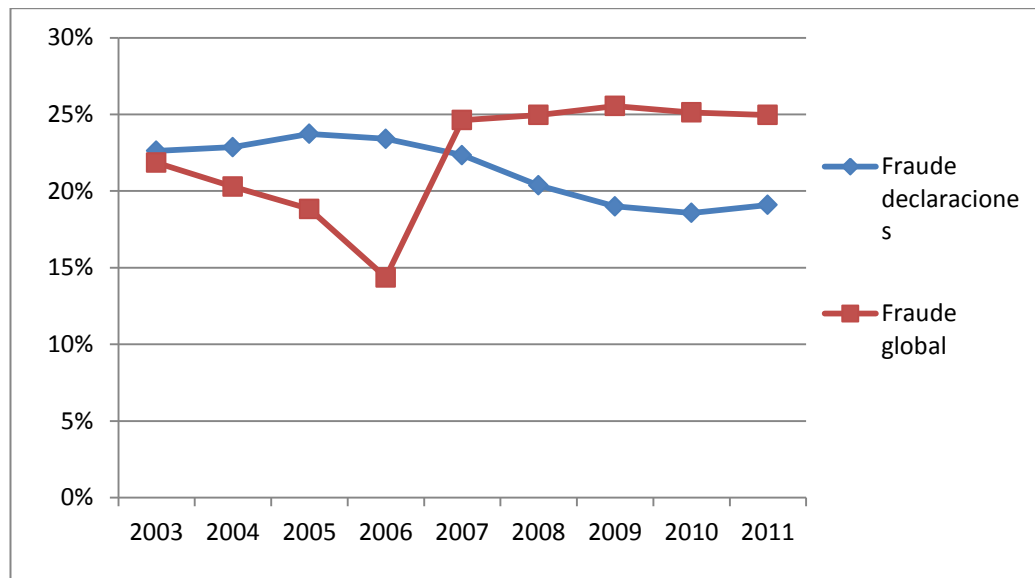
Gráfico 4.16. Declaraciones presentadas frente a declaraciones que debieron ser presentadas



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores.

En el siguiente gráfico 4.18 mostramos la correlación entre el fraude global en el IRPF y el fraude parcial en declaraciones.

Gráfico 4.18. Fraude global frente a Fraude en declaraciones



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos indicados anteriormente.

Como se aprecia en los gráficos anteriores, en los últimos años se ha producido un incremento del fraude en los ingresos declarados, pero se produce un descenso en el fraude en la obligación de declarar las rentas del trabajo. Esto pone de manifiesto que los esfuerzos destinados a la lucha contra el fraude fiscal sólo están teniendo un resultado limitado, ya que consiguen incentivar la declaración pero son muy ineficaces en la reducción del fraude global, con especial referencia al principal componente del fraude en IRPF que, como hemos visto anteriormente, es el fraude en actividades económicas.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El punto de partida de los análisis teóricos del fraude fiscal se sitúa en los trabajos de Allingham y Sandmo (1972) y Yitzhaki (1974). Posteriormente aparecen otros trabajos que profundizan en el estudio del tema y desarrollan el análisis basado en la maximización de la utilidad. Cowell (2004) elabora un modelo en el que recoge y sintetiza las principales aportaciones de los modelos anteriores. Se trata de una revisión del modelo de Allingham y Sandmo (1972) en el que formaliza el comportamiento individual de los contribuyentes frente al fraude fiscal. En líneas generales el modelo de Cowell (2004) plantea que el contribuyente obtiene una retribución bruta “R” estando sometido a un tipo impositivo “t” y debe decidir si defrauda o no defrauda, sabiendo que cuanto más defraude menos impuestos paga y más parte de la renta puede destinar a consumir. A partir de aquí el contribuyente tratará de maximizar su utilidad, maximizando la cantidad de renta que puede destinar a consumo, es decir $(1-t)R$.

Sea “C” el nivel de consumo del contribuyente si no es detectado, “C’” el nivel de consumo del contribuyente si es detectado, “d” la probabilidad de ser detectado y “u^a” el parámetro introducido por Cowell para recoger variables no explicadas en los modelos originales, como la aversión al riesgo, la utilidad del contribuyente se define del siguiente modo:

$$U = (1-d) u^a C + d u^a C'$$

Por otra parte, si llamamos “r” a la tasa de rendimiento de cada unidad monetaria evadida y “E” a la cantidad total evadida, tenemos que el nivel de consumo “C” del contribuyente será:

$$C = (1-t)R + rE \quad \text{si decide defraudar}$$

$$C = (1-t)R \quad \text{si no decide defraudar}$$

A partir de estos cálculos los principales resultados obtenidos por Cowell son:

- Los contribuyentes evaden impuestos siempre que la tasa de rendimiento de la evasión sea positiva.
- La evasión es mayor cuanto mayor es el ingreso personal, aunque este resultado está condicionado por la aversión al riesgo.
- Cuanto mayor es la aversión al riesgo menor es la evasión.
- A mayor probabilidad de ser detectado menor será la cantidad evadida.
- Los contribuyentes pagan impuestos debido a las políticas disuasorias, esto es, a las posibilidades de ser detectado y multado.

Sin embargo, estos resultados no están exentos de crítica. La principal crítica es que el análisis se ha efectuado basándose en comportamientos individuales y no tiene en cuenta valores éticos, morales o sociológicos.

Como consecuencia de las críticas el modelo tradicional se ha ido desarrollando (ver tabla 1.1. Principales críticas al modelo tradicional), e incluso han aparecido otras teorías explicativas del fraude fiscal (ver tabla 1.2. Otras teorías explicativas del fraude fiscal).

Asimismo, resulta interesante contrastar estos resultados del análisis teórico tradicional con la evidencia empírica y comprobar si la realidad va en la misma dirección o no que las predicciones teóricas. Esta evidencia empírica va a revelar otras cualidades de los contribuyentes que inciden en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, más allá de la utilidad esperada, como los aspectos éticos, morales y sociales. Para analizar la realidad empírica se pueden utilizar distintos métodos, como son los modelos econométricos, las encuestas a los contribuyentes y la economía experimental (ver tabla 1.3. Principales resultados de la evidencia empírica).

Por tanto, se pone de manifiesto que el modelo original de Allingham y Sandmo, (1972) y Yitzhaki (1974), basado en la maximización de la utilidad esperada no es suficiente para explicar el fraude fiscal. La evidencia empírica muestra otros resultados e invita a incluir otras variables en el análisis, considerando otros factores del fraude como la moral, la ética, normas sociales, entre otras.

Para combatir el fraude fiscal de una manera efectiva, se torna imprescindible conocer sus causas, y estos resultados nos ponen de manifiesto que la batalla contra el fraude fiscal debe desarrollarse en el largo plazo, articulando una adecuada educación cívica y tributaria, que construya una barrera moral en los ciudadanos, infranqueable, que les impida defraudar.

Ayudándonos de la sociología fiscal podemos establecer algunas razones por las cuales se defrauda:

- f) La propia naturaleza del ser humano, que le lleva a actuar como usuario gratuito (free rider) de los servicios públicos.
- g) Concepción utilitaria de la fiscalidad, según la cual deseamos contribuir en función de los beneficios obtenidos por los servicios públicos.
- h) La percepción de una escasa probabilidad de ser inspeccionado.
- i) La corrupción política, que nos desanima y supone un incentivo a no pagar impuestos.
- j) La concepción de injusticia del sistema tributario.

Estas dos últimas razones son especialmente graves por cuanto los contribuyentes encuentran en ellas una **legitimación moral para el fraude fiscal de modo que la barrera moral a la que antes nos hemos referido se rompe, dejando vía libre al fraude.**

Para entender las causas del fraude tenemos que conocer las dos preguntas que todo potencial defraudador se hace:

1. Voy o no voy a defraudar. Determina la voluntad de defraudar, que estará condicionada fundamentalmente por la probabilidad de ser detectado. En esta decisión de defraudar incide un **componente económico** (valoración que el potencial defraudador hace de los servicios públicos que recibe de modo que esta equivalencia configura al impuesto como un precio pagado por los servicios públicos recibidos. Cuanto menores o de más baja calidad sean los servicios públicos recibidos, más incentivos habrá al fraude fiscal), un **componente psicológico** (el potencial defraudador busca en su fuero interno una legitimación moral para defraudar y que aparece esencialmente vinculado al componente económico, ya que cuando se rompe el equilibrio entre impuestos pagados y servicios públicos recibidos, el defraudador trata de establecer una particular y subjetiva situación de equilibrio, una especie de compensación a lo que él considera como un tratamiento injusto, que le legitima moralmente para defraudar) y un **componente social** (refleja el comportamiento del defraudador para con los demás ciudadanos. El defraudador sabe que los impuestos que ha evadido van a recaer en otros ciudadanos, porque los servicios públicos tienen que financiarse de alguna manera. Por tanto, la decisión o no de defraudar en última instancia va a depender de su concepción de la solidaridad y del respeto que tenga a los demás contribuyentes).
2. Una vez que he tomado la decisión de defraudar, ¿cuánto voy a defraudar? Determina la cuantía del fraude, que implica efectuar un cálculo económico que determine el nivel óptimo de fraude.

El conocimiento de las causas del fraude fiscal nos permite aproximarnos a los medios más eficaces de lucha contra el fraude fiscal, los cuales se agrupan en dos grandes campos de acción:

- Las acciones preventivas, dirigidas a evitar que los contribuyentes adopten la decisión de defraudar. Son las más efectivas y, sin embargo, son las más descuidadas por las políticas de lucha contra el fraude. Si no hay una adecuada política de concienciación ciudadana, educación cívica y tributaria y de respeto a los demás ciudadanos y al servicio público, difícilmente puede reducirse el fraude fiscal de manera efectiva. No sólo eso sino que, sin estas políticas, el fraude fiscal puede entrar en una senda de expansión de la que sólo se puede salir con reformas muy profundas.
- Las acciones represivas, dirigidas a descubrir y sancionar a los evasores. Suelen ser las más habituales, pero cuando adoptan un cariz exclusivamente represivo, endureciendo fuertemente las sanciones, pueden tener un “efecto rebote”¹⁰³ provocando, más que la disuasión, un efecto rencor y la rebeldía de los sancionados, así como una mayor tolerancia y permisibilidad al fraude por los demás ciudadanos. En definitiva, este efecto rebote puede generar auténticas rebeliones fiscales difíciles de controlar.

Por tanto, las acciones preventivas deber ir orientadas a convencer al contribuyente de un equilibrio entre los impuestos pagados y los servicios públicos recibidos y a generar un alto grado de solidaridad. Dentro de este tipo de acciones nos parecen especialmente importantes las siguientes¹⁰⁴:

1. Dar a conocer y difundir adecuadamente los servicios públicos que el ciudadano recibe. Para ello, los servicios públicos tienen que ser “públicos”, orientados al beneficio de la generalidad de los ciudadanos.

¹⁰³ Lagares Calvo, Manuel J. (1994)

¹⁰⁴ Lagares Calvo, Manuel J. (1994)

2. Conformidad del contribuyente con los servicios públicos que recibe, para lo cual no basta con convencer al contribuyente de la bondad de los servicios públicos, sino que es *conditio sine qua non* que se presten aquellos servicios públicos demandados por el ciudadano, que su demanda esté satisfecha.
3. Acciones dirigidas a evitar la ineficiencia, el despilfarro o la malversación de los caudales públicos obtenidos mediante los impuestos, pues en caso de producirse estas circunstancias, se rompe el equilibrio impuestos-servicios, con el consiguiente incentivo al fraude fiscal. Para ello se exige la máxima transparencia y eficiencia en la gestión del gasto público.
4. Predicar con el ejemplo. Los gobernantes y políticos deben tener un comportamiento honrado y honesto que sirva de ejemplo en el cumplimiento de los deberes tributarios.
5. Fomento de los valores morales y éticos de respeto a los demás y de los valores cívicos y colectivos frente a los puramente individuales, impulsando el sentimiento de solidaridad nacional.

En cuanto a las acciones represivas, la experiencia demuestra que el éxito de la lucha contra el fraude fiscal no depende tanto de este tipo de medidas como de las medidas preventivas. Dentro de las medidas represivas debemos hacer referencia fundamentalmente a las siguientes:

1. Reducir la utilidad derivada del fraude.
2. Aumentar la probabilidad de que los defraudadores sean descubiertos, ya que la impunidad de los defraudadores constituye un gran incentivo al fraude.
3. Establecer un abanico de sanciones que absorba el beneficio derivado del fraude fiscal. No obstante, no se debe confiar excesivamente en las sanciones porque si sobrepasan el límite de lo que socialmente se admite

como tolerable pueden producir un “efecto rebote” y generar situaciones de rebeldía fiscal.

Por otra parte, las ventajas de erradicar esta lacra social no dejan lugar a duda. Los efectos favorables de la reducción del fraude fiscal son evidentes y en este sentido en la línea apuntada por la Organización de Técnicos de Hacienda GESTHA (2011), la reducción del fraude fiscal ayudaría a conseguir objetivos tales como:

- Facilitar el logro de la estabilidad presupuestaria mediante un aumento de los ingresos, derivado de una mayor eficacia de la lucha contra el fraude y la economía sumergida. Estos mayores ingresos podrían revertir en políticas que favorezcan la creación de empleo y a fomentar el crecimiento económico por la de vía mayores inversiones públicas como motor de arranque de la actividad económica empresarial.
- Evitar recortes en las políticas públicas de educación, sanidad o dependencia y aumentar la inversión en I+D+I.
- Asimismo, los mayores ingresos que se obtendrían por la reducción del fraude fiscal ayudarían a reducir la morosidad en el pago de las obligaciones de las administraciones públicas, que no es una cuestión baladí ya que condiciona la financiación de las empresas que se ven obligadas a retrasar (o incluso suprimir) el pago de impuestos y cotizaciones sociales, con el consiguiente perjuicio para la financiación pública.
- Finalmente, la reducción del fraude fiscal también permitiría acabar con el desequilibrio entre los pagos tributarios de asalariados y los realizados por otros colectivos de contribuyentes, lo que a su vez permitiría mejorar la conciencia fiscal de los españoles para evitar el fraude y la economía sumergida.

El fraude fiscal denota la falta de equidad de un sistema tributario, siendo obligación de los responsables políticos la de diseñar y ejecutar medidas que respondan de forma efectiva a las deficiencias detectadas en el sistema tributario.

Un sistema tributario moderno se basa en el cumplimiento voluntario de las leyes por los ciudadanos. Desde esa perspectiva, el fraude fiscal, en cualquiera de sus modalidades, supone una vulneración de los principios básicos del ordenamiento jurídico y también un ataque a las normas de convivencia democrática. En el caso español, el fraude fiscal atenta, además, contra los principios constitucionales del artículo 31 de la Constitución de 1978, que exige la contribución de todos al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

El fraude fiscal altera de manera significativa e injusta la distribución de la renta y la riqueza, imponiendo un exceso de carga impositiva sobre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales o un menor nivel de capacidad de prestación de servicios públicos.

Por otra parte, en la teoría de la Hacienda Pública, el fraude fiscal se interpreta como una vulneración de las reglas de juego de un sistema basado en el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Parlamento.

El progreso de las políticas públicas antifraude depende directamente del interés que muestren los Gobiernos por afrontar con decisión este fenómeno.

Como señala Carmen Alcaide en el prólogo del Libro Marrón del Círculo de Empresarios, (2010): *Aun aceptando la existencia de un volumen moderado de economía sumergida que puede dar flexibilidad a la economía en general, la existencia de un volumen amplio de este tipo de actividad y el aumento de la misma deben considerarse como un fracaso del sistema económico, político,*

social, ético y moral de un país y debería llevar a una revisión general de las leyes y normas de funcionamiento del mismo.

En España en los últimos años se han venido adoptando distintas medidas para luchar contra el fraude fiscal pero los datos demuestran que estas medidas son insuficientes. Dentro de estas medidas destacan la Ley 7/2012 que contiene un paquete de medidas dirigidas a la prevención y lucha contra el fraude y la Ley Orgánica 7/2012 que modifica el Código Penal en materia de lucha contra el fraude fiscal. Asimismo en el año 2012 se adoptó el RD 12/2012 de medidas dirigidas a la reducción del déficit público, que introduce una regularización tributaria especial con el objetivo de recaudar 2.500 millones de euros y que suponía, *grosso modo*, que los contribuyentes defraudadores podían regularizar su situación con la Hacienda Pública pagando un 10% sobre las rentas afloradas. Estas rentas así declaradas quedan perfectamente regularizadas y exoneradas de responsabilidad penal. Sin embargo, frente a los 2.500 millones previstos, sólo se recaudaron 1.191 millones de euros según datos oficiales del Ministerio de Hacienda, perdonando a los defraudadores 30.809 millones de euros.

Ante esta situación, **las propuestas de lucha contra el fraude fiscal se concretan fundamentalmente en dos, una la educación cívico tributaria a la que nos hemos referido anteriormente y la otra el aumento del personal y de los recursos de la Agencia Tributaria.**

Como se destaca a lo largo de todo el trabajo, España destina menos recursos por habitante a la lucha contra el fraude fiscal que la mayoría de países de la UE. Nuestra AEAT es una de las más modestas de Europa, con menos personal por habitante.

El diario El Economista publicó el 7 de abril de 2014 que *“el Gobierno admite que la plantilla de la AEAT está en mínimos históricos, con 26.231*

trabajadores actualmente, tras haber sufrido una gran disminución en los últimos años, lo que ha llevado al organismo a una situación más que preocupante”.

Lo cierto es que desde el año 2009 la AEAT se está descapitalizando. Las ofertas de empleo público para los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013 preveían una tasa de reposición del 10%, convocándose únicamente 15 plazas de nuevo ingreso para el Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado. Ello supone que cada año se han estado jubilando 150 Inspectores y sólo entraban 15 de nuevo ingreso, lo que determina que la AEAT ha perdido 135 Inspectores cada año, o lo que es lo mismo, 540 Inspectores en los 4 años y ello sin tener en cuenta las posibles excedencias de Inspectores que se marchan a trabajar a la empresa privada. Si tenemos en cuenta que la plantilla de Inspectores es de aproximadamente 1.800 funcionarios, supone que en 4 años la plantilla se ha reducido en aproximadamente un 30%. En 2014 se ha convocado una OEP especial con 27 plazas de nuevo ingreso para el Cuerpo de Inspectores.

Mediante un sencillo cálculo podemos determinar cuál sería el incremento óptimo de la plantilla de trabajadores de la AEAT.

Si consideramos un equipo “tipo” formado por 1 inspector y 4 subinspectores, podemos calcular un índice compuesto. La plantilla actual de la AEAT es de aproximadamente 1.800 Inspectores y 7.200 Técnicos y en el año 2012 se recaudaron directamente 10.401 millones de euros por la lucha contra el fraude fiscal. Ello supone que si dividimos el índice ponderado entre los 10.401 millones obtenemos que para recuperar 1.000 millones más de euros en la lucha contra el fraude fiscal, necesito aumentar la plantilla en 173 Inspectores y 692 Técnicos.

En España tenemos unos índices de fraude muy elevados. En concreto para el IVA en el año 2012 el fraude fiscal era del 35,35% con una pérdida de

recaudación de 27.591 millones de euros. Estos datos sobre el fraude obtenidos a partir de comparaciones con la Contabilidad Nacional determinan un índice de fraude medio para el período 2003 a 2012 del 32,74% de fraude con una pérdida de recaudación de 235.579 millones de euros en la última década, lo que supone el 22,89% del PIB español del año 2012.

Asimismo debemos resaltar la tendencia alcista del índice de fraude. Lejos de corregirse, el fraude en el IVA aumenta, lo que pone de manifiesto que las políticas públicas tendentes a reducir el fraude no están resultando eficaces.

Dentro de esta tendencia alcista observamos un pico de fraude en el año 2009, que supera el 50%. En este año la recaudación por IVA se desploma por el impacto de la crisis, pero las cifras de Contabilidad Nacional demuestran que el consumo no cayó realmente tanto como la recaudación. En efecto, en el año 2009 la recaudación por IVA descendió un 30,1% mientras que la BIT que, como hemos visto anteriormente, refleja el consumo de hogares y AAPP, sólo descendió un 7,13%. Es cierto que en 2009 se produce un aumento de las devoluciones y de las solicitudes de aplazamiento que determinan una menor recaudación, pero podemos pensar (creemos que acertadamente a la luz de los datos) que una brecha tan abultada (7% frente a 30%) no sólo se debe a un aumento de las devoluciones y de los aplazamientos, sino que también esconde un aumento del fraude fiscal.

A partir de 2010 el fraude se reduce con respecto a 2009, pero se mantiene en cifras en torno al 36%, casi 10 puntos por encima de las cifras de fraude existentes entre 2003 y 2007.

Por lo que se refiere al fraude en el IRPF, en el año 2012 hemos obtenido un índice del 26,26%. Una conclusión inmediata es que el fraude en el IRPF es menor que el fraude en el IVA.

Al igual que en el IVA, en el IRPF observamos una tendencia creciente del fraude, lo que pone de manifiesto la absoluta insuficiencia de las políticas públicas en la lucha contra el fraude. Aunque son cifras inferiores a las del índice del fraude en el IVA, no por ello dejan de ser escandalosas, con niveles de fraude en el IRPF que se han consolidado en torno al 25% en los últimos años, lo que evidencia una mayor gravedad si consideramos que se ha podido convertir en estructural.

Por tanto, obtenemos un índice de fraude creciente que, coyunturalmente y por los motivos expuestos en el trabajo¹⁰⁵, presenta una brusca caída en 2006 pero que a partir de 2007 continúa con su senda alcista habiéndose enquistado en niveles en torno al 25% desde el 2010. Si hacemos una media del índice de fraude para los años considerados, obtenemos un porcentaje del 17,55% para la década 2003 a 2012. Con todo, una observación a destacar es que las cifras de fraude en el IRPF son inferiores a las cifras de fraude que habíamos obtenido en el IVA. Recordemos que en el IVA obtuvimos un índice medio de fraude para la década 2003 a 2012 del 32,74%.

En el caso del fraude en declaraciones de IRPF, obtenemos un índice en torno al 20% con una tendencia de leve reducción. Se produce una evolución paralela entre el número de declaraciones presentadas y el número de declaraciones que debieron ser presentadas, con un índice de fraude en torno al 20%, que en años anteriores llegó a ser algo mayor, llegando a cifras superiores al 23% en 2005 y 2006.

Ello pone de manifiesto que en el IRPF en los últimos años se ha producido un incremento del fraude en los ingresos declarados, pero se produce un descenso en el fraude en la obligación de declarar las rentas del trabajo. Lo cual

¹⁰⁵ Aumento de los ingresos declarados en 2006 por el aumento de las retenciones en las rentas del capital mobiliario (mayores dividendos y mayores intereses bancarios) y en las ganancias de Fondos de Inversión (aumentan las ventas de FI por las fuertes revalorizaciones y por el efecto anticipación ante una subida del tipo de gravamen en enero de 2007).

determina que los esfuerzos destinados a la lucha contra el fraude fiscal sólo están teniendo un resultado limitado, ya que consiguen incentivar la declaración pero son muy ineficaces en la reducción del fraude global.

Finalmente y con carácter resolutorio, nos parece interesante terminar el trabajo cuantificando la gravedad del fraude en IVA e IRPF en términos del PIB. Debemos destacar que no podemos ofrecer una única magnitud puesto que la metodología seguida en la estimación del fraude hace que éste se calcule en términos de cuota para el IVA, mientras que para el IRPF al ser un tributo progresivo tenemos que calcularlo necesariamente en términos de base. Por tanto, ofrecemos dos cuadros en los que sintetizamos el resultado de nuestra investigación, expresando el fraude y lo que ello supone para la economía española en términos del PIB.

En el caso del IVA podemos observar cómo cada año se deja de recaudar aproximadamente entre el 2% y el 3% del PIB (en media para el período el 2,09% cada año), recaudación perdida por el fraude en IVA que, al estimarlo en términos de cuota es recaudación líquida que dejada de ingresar en las cuentas del Tesoro Público (en media alrededor de 23.000 millones de euros cada año).

En el caso del IRPF, al ser un tipo progresivo, el fraude se estima en términos de base, de modo que la conclusión es que cada año las rentas que se dejan de declarar representan aproximadamente entre el 8% y el 17% del PIB (en media para el período el 12,5% cada año). Aunque en este caso no podemos cifrar la recaudación líquida dejada de ingresar ya que sobre ello habría que aplicar la escala que corresponda a cada contribuyente.

Fraude en IVA, pérdida de recaudación, % sobre el PIB.

| | Fraude en IVA | Pérdida de Recaudación millones de euros | % sobre el PIB |
|------|---------------|---|----------------|
| 2003 | 27,61% | 15.475 | 1,98% |
| 2004 | 26,54% | 16.081 | 1,91% |
| 2005 | 24,27% | 15.982 | 1,76% |
| 2006 | 23,10% | 16.416 | 1,67% |
| 2007 | 26,86% | 20.510 | 1,95% |
| 2008 | 37,74% | 29.114 | 2,68% |
| 2009 | 53,14% | 38.068 | 3,64% |
| 2010 | 36,11% | 27.740 | 2,65% |
| 2011 | 36,71% | 28.601 | 2,73% |
| 2012 | 35,35% | 27.591 | 2,68% |

*Fuente: elaboración propia

Fraude en IRPF, Rentas no declaradas, % sobre el PIB

| | Fraude en IRPF | Rentas no declaradas millones de euros | % sobre el PIB |
|------|----------------|---|----------------|
| 2003 | 21,85% | 108.619 | 13,87% |
| 2004 | 20,29% | 103.916 | 12,35% |
| 2005 | 18,83% | 94.501 | 10,39% |
| 2006 | 14,37% | 75.885 | 7,70% |
| 2007 | 24,63% | 146.858 | 13,94% |
| 2008 | 24,96% | 178.297 | 16,39% |
| 2009 | 25,55% | 186.872 | 17,85% |
| 2010 | 25,13% | 166.687 | 15,94% |
| 2011 | 24,96% | 173.540 | 16,59% |
| 2012 | 24,96% | 169.526 | 16,47% |

*Fuente: elaboración propia

ANEXOS

Tabla A.1. Consumo final de los hogares según Contabilidad Nacional

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS | 69.238 | 72.014 | 75.396 | 79.926 | 83.761 | 88.061 | 84.290 | 86.902 | 88.713 | 90.197 |
| 2. BEBIDAS ALCOHOLICAS y TABACO | 14.463 | 15.331 | 15.688 | 15.844 | 17.236 | 17.963 | 18.103 | 18.751 | 18.609 | 18.428 |
| 3. ARTICULOS DE VESTIR Y CALZADO | 27.300 | 28.630 | 30.994 | 33.924 | 35.776 | 35.203 | 32.150 | 32.919 | 33.592 | 31.391 |
| 4. VIVIENDA, AGUA, ELECTRICIDAD, GAS Y OTROS COMBUSTIBLES | 21.809 | 23.174 | 25.809 | 28.834 | 31.340 | 34.142 | 36.393 | 39.838 | 42.736 | 44.611 |
| 4.3 Mantenimiento y reparación de la vivienda | 4.437 | 4.723 | 5.437 | 6.093 | 6.780 | 6.625 | 6.852 | 7.047 | 7.013 | 6.742 |
| 4.4 Suministro de agua y servicios diversos relacionados con la vivienda | 7.042 | 7.602 | 8.480 | 9.498 | 10.575 | 11.836 | 12.651 | 13.281 | 14.073 | 14.514 |
| 4.5 Electricidad, gas y otros combustibles | 10.330 | 10.849 | 11.892 | 13.243 | 13.985 | 15.681 | 16.890 | 19.510 | 21.650 | 23.355 |
| 5. MOBILIARIO, EQUIPAMIENTO DEL HOGAR Y GASTOS CORRIENTES DE CONSERVACION DE LA VIVIENDA | 25.954 | 27.007 | 29.144 | 31.331 | 32.668 | 31.866 | 29.886 | 30.205 | 30.225 | 29.166 |
| 7. TRANSPORTE | 53.876 | 59.379 | 65.608 | 71.150 | 75.583 | 76.696 | 68.573 | 71.801 | 72.887 | 72.419 |
| 8. COMUNICACIONES | 11.969 | 13.385 | 14.320 | 15.287 | 16.545 | 17.458 | 17.253 | 17.328 | 17.575 | 17.171 |
| 9. OCIO, ESPECTACULOS Y CULTURA | 42.910 | 45.651 | 48.622 | 50.708 | 52.998 | 54.313 | 51.205 | 51.516 | 51.497 | 50.389 |
| 11. HOTELES, CAFES Y RESTAURANTES | 87.242 | 94.286 | 100.373 | 106.991 | 112.138 | 112.805 | 105.482 | 106.453 | 108.473 | 106.329 |
| CONSUMO FINAL DE LOS HOGARES | 354.761 | 378.857 | 405.954 | 433.995 | 458.045 | 468.507 | 443.335 | 455.713 | 464.307 | 460.101 |

*Fuente: INE, Contabilidad Nacional, base 2008

Tabla A.2. Índice de fraude en el IVA

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Base Imponible Teórica | 502.115 | 542.452 | 591.991 | 642.911 | 684.643 | 690.104 | 640.698 | 635.629 | 620.491 | 590.226 |
| Ajuste Canarias, Ceuta y Melilla | 4,34% | 4,29% | 4,27% | 4,21% | 4,18% | 4,14% | 4,11% | 4,15% | 4,16% | 4,17% |
| Base Imponible Teórica Ajustada | 480.323 | 519.181 | 566.713 | 615.844 | 656.025 | 661.534 | 614.365 | 609.250 | 594.679 | 565.614 |
| Tipo Medio IVA | 11,67% | 11,67% | 11,62% | 11,54% | 11,64% | 11,66% | 11,66% | 12,61% | 13,10% | 13,80% |
| Recaudación Teórica Ajustada | 56.054 | 60.588 | 65.852 | 71.068 | 76.361 | 77.135 | 71.635 | 76.826 | 77.903 | 78.055 |
| Recaudación Real | 40.579 | 44.507 | 49.870 | 54.652 | 55.851 | 48.021 | 33.567 | 49.086 | 49.302 | 50.464 |
| Índice de Fraude | 27,61% | 26,54% | 24,27% | 23,10% | 26,86% | 37,74% | 53,14% | 36,11% | 36,71% | 35,35% |
| Pérdida de Recaudación | 15.475 | 16.081 | 15.982 | 16.416 | 20.510 | 29.114 | 38.068 | 27.740 | 28.601 | 27.591 |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriormente indicados (cifras en millones de euros).

Tabla A.3. Recaudación efectiva frente a presupuestada en IRPF e IVA (en millones de euros)

| IRPF | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Recaudación Efectiva | 46.451 | 47.722 | 54.723 | 62.813 | 72.614 | 71.341 | 63.857 | 66.977 | 69.803 | 70.619 |
| Recaudación Presupuestada | 45.720 | 49.271 | 52.206 | 58.536 | 61.950 | 70.579 | 77.444 | 70.026 | 71.761 | 73.106 |
| Cumplimiento | 101,60% | 96,86% | 104,82% | 107,31% | 117,21% | 101,08% | 82,46% | 95,65% | 97,27% | 96,60% |
| IVA | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Recaudación Efectiva | 40.579 | 44.507 | 49.870 | 54.652 | 55.851 | 48.021 | 33.567 | 49.086 | 49.302 | 50.464 |
| Recaudación Presupuestada | 39.181 | 42.874 | 47.602 | 50.045 | 57.910 | 61.279 | 53.323 | 36.931 | 48.952 | 47.691 |
| Cumplimiento | 103,57% | 103,81% | 104,76% | 109,21% | 96,44% | 78,36% | 62,95% | 132,91% | 100,71% | 105,81% |

*Fuente: Informes anuales de recaudación de la AEAT

Tabla A.4. Ingresos Declarados IRPF (en millones de euros)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Rendimientos del trabajo | 250.793 | 268.512 | 291.006 | 318.281 | 298.543 | 325.175 | 324.276 | 321.436 | 318.515 | 310.019 |
| Rendimientos del capital | 17.506 | 18.123 | 19.890 | 23.732 | 27.876 | 34.152 | 33.421 | 26.391 | 27.568 | 26.950 |
| Rendimientos de actividades económicas | 27.255 | 28.481 | 28.605 | 30.541 | 31.794 | 28.553 | 24.936 | 24.278 | 23.477 | 22.262 |
| Régimen atribución de rentas | 3.533 | 4.053 | 4.508 | 5.064 | 5.511 | 5.181 | 4.595 | 4.483 | 3.852 | 3.648 |
| Rentas imputadas | 2.859 | 1.549 | 1.668 | 1.875 | 1.980 | 2.288 | 2.534 | 2.803 | 2.842 | 2.873 |
| Ganancias y pérdidas patrimoniales | 12.010 | 16.566 | 24.509 | 41.980 | 30.777 | 17.091 | 12.929 | 10.246 | 9.250 | 8.441 |
| Total ingresos declarados | 313.956 | 337.284 | 370.186 | 421.473 | 396.481 | 412.440 | 402.691 | 389.637 | 385.504 | 374.193 |

*Fuente: AEAT y estadísticas de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y AAPP

Tabla A.5. Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria (millones de euros)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Remuneraciones salariales | 379.273 | 401.846 | 431.858 | 465.827 | 503.870 | 537.591 | 524.529 | 514.788 | 510.810 | 482.627 |
| - Cotizaciones sociales | 83.361 | 89.001 | 96.422 | 104.159 | 112.084 | 117.289 | 113.513 | 113.677 | 112.082 | 109.229 |
| Sueldos y salarios netos | 295.912 | 312.845 | 335.436 | 361.668 | 391.786 | 420.302 | 411.016 | 401.111 | 398.728 | 373.398 |
| Rentas netas de la propiedad | -12.256 | -14.862 | -15.571 | -18.505 | -27.157 | -31.712 | -22.945 | -17.183 | -23.543 | -15.304 |
| Renta Mixta Neta Hogares | 118.091 | 125.170 | 136.210 | 149.046 | 161.419 | 161.017 | 152.782 | 136.497 | 138.521 | 140.581 |
| INGRESOS CONSTITUTIVOS DE RENTA TRIBUTARIA | 401.747 | 423.153 | 456.075 | 492.209 | 526.048 | 549.607 | 540.853 | 520.425 | 513.706 | 498.675 |

*Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España, base 2008

Tabla A.6. ÍNDICE DE FRAUDE EN EL IRPF

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ingresos Constitutivos de Renta Tributaria millones de euros | 401.747 | 423.153 | 456.075 | 492.209 | 526.048 | 549.607 | 540.853 | 520.425 | 513.706 | 498.675 |
| Ingresos Declarados millones de euros | 313.956 | 337.284 | 370.186 | 421.473 | 396.481 | 412.440 | 402.691 | 389.637 | 385.504 | 374.193 |
| Grado de Cumplimiento | 78,15% | 79,71% | 81,17% | 85,63% | 75,37% | 75,04% | 74,45% | 74,87% | 75,04% | 75,04% |
| ÍNDICE DE FRAUDE | 21,85% | 20,29% | 18,83% | 14,37% | 24,63% | 24,96% | 25,55% | 25,13% | 24,96% | 24,96% |

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriormente analizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, J.S. (1965): "Inequity in social exchange", *Academic Press*, pp.267-299. New York
- Agencia Estatal de Administración Tributaria, *Informes Anuales de Recaudación* (2003 a 2012).
- Agencia Estatal de Administración Tributaria, *Memorias* (2003 a 2012).
- Agha, A.; Haughton, J. (1996): "Designing VAT Systems: some efficiency considerations", *Review of Economics and Statistics*, nº 78, pp.303-308.
- Aizenman, J.; Jinjarark, Y. (2008): "The collection efficiency of the Value Added Tax: theory and international evidence", *The journal of international trade and economic*, nº 17, pp. 391-410.
- Alañon y Gómez (2003): "Estimación del tamaño de la economía sumergida en España". Universidad Complutense de Madrid.
- Alarcón García, G.; Pablos Escobar, L. (2009): "Análisis del comportamiento de los individuos ante el fraude fiscal". *Estudios de Economía Política* nº 13/2009, pp. 55-84.
- Albi Ibáñez, E. (1990): "Elusión y evasión fiscales: investigación económica". *Hacienda Pública Española* nº 115- 2/1990, pp. 251-263.
- Alcaide, C. (2010): "Implicaciones de la economía sumergida en España". *Prólogo Libro Marrón Círculo de Empresarios*.
- Allingham, M.G. y Sandmo, A. (1972): "Income tax evasion: a theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, nº 1, págs. 323 a 338.
- Alm, J. y McKee, M. (2000): "Tax compliance as a coordinated game", Working Paper, *University of Colorado at Boulder*.
- Alm, J. y Torgler, B. (2006): "Culture Differences and Tax Morale in the United States and in Europe", *Journal of Economic Psychology*, 27(2), pp. 224-246.
- Alm, J.; McClelland, G.H. y Schulze, W.D. (1992): "Why do people pay taxes?", *Journal of Public Economics*, nº 48, pp. 21-38

- Alm, J.; McClelland, G.H. y Schulze, W.D. (1999): "Changing the social norm of tax compliance by voting, *KYKLOS*, nº 48, pp. 141-171
- Alm, J.; Deskins, J. y McKee, M. (2006): "Tax Evasion and Entrepreneurship: The Effect of Income Reporting Policies on Evasion. An Experimental Approach". Working Paper, *Experimental Economics Center*, nº 06-35.
- Alvira, F. y Garcia, J. (1975): "Actitudes de los españoles ante el gasto público y sentimiento del contribuyente", *Hacienda Pública Española*, nº 34.
- Alvira, F. y García, J. (1987): "Los españoles y la fiscalidad la pérdida de la ilusión financiera, *Papeles de Economía Española*, nº 30/31.
- Andreoni, J.; Erard, B. y Feinstein, J. (1998): "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, nº 36,1, pp. 818-860
- Arrazola, Hevia, Mauleón y Sánchez (2011): "Estimación del volumen de economía sumergida en España". *Cuadernos de Información Económica* nº220-221, pp. 81-88.
- Arrow, K. (1965): "Some Aspects of the theory of Risk-Bearing". Yrjö Jahnssonin Säätiön. Helsinki.
- Baldry, J.C. (1987): "Income Tax Evasion and the Tax Schedule: Some Experimental Results", *Public Finance*, nº 42(3), pp. 357-383
- Barómetro Fiscal 2011. Instituto de Estudios Fiscales, *Documentos de Trabajo* nº 19/2012, opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011.
- Banco de España. Cuentas financieras de la economía española. *Boletines económicos y Estadísticos*.
- Banca d'Italia. Pubblicazioni economiche.
- Bank of Greece. Economic Bulletin
- Banco de Portugal. Estudos Económicos.
- Banque Nationale de Belgique. Statistiques.
- Banco Mundial (2011): "The cost of tax abuse" a briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. The tax justice network.
- Becker, G.S. (1968): "Crime and Punishment. An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, nº 76, pp. 169-217.

- Beron, K; Tauchen, H.V y Witte, A.D. (1992): “The effect of audits and socioeconomic variables on compliance”. *University of Michigan Press*, MI pp. 67-89.
- Bordignon, M. (1993): “A fairness Approach to Income Tax Evasion”, *Journal of Public Economies*,, nº 52, pp. 345-362.
- Carbajo Vasco, D.; Ruesga Benito, S (2013): “El TAX GAP en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción”, Documentos *XXIII Congreso Asociación Profesional Inspectores Hacienda del Estado*, Málaga, 2013.
- Castillo López, J.M. (1994): “El fraude fiscal en España”. Granada: Comares, 1994.
- CES Andalucía (2002): “la economía sumergida en Andalucía”. *Consejo Económico y Social de Andalucía*.
- Christie, E.; Holzner, M. (2006): “What Explains Tax Evasion? An empirical assessment based on European Data”. *The Vienna Institute for International Economic Studies*, wiiw Working Ppers 40.
- CIS “Opinión Pública y Política fiscal”, 2011
- Comín, F. (1991): “Raíces históricas del fraude fiscal en España”, *Hacienda Pública Española*, vol. 1, pp. 191-205.
- Comín, F. (1994): “El fraude fiscal en la historia de España”. *Hacienda Pública Española* nº 1/1994, pp. 31-46.
- Comisión Europea (2004): “Report from the Comission to the Council and the European Parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud”. Bruselas.
- Comisión Europea (2008): “On measures to change the VAT system to fight fraud”. Bruselas.
- Comisión Europea (2010): “VAT rates applied in the member states of the European Community”. Bruselas.
- Comisión del Fraude Fiscal (1988): Evaluación del Fraude en el IRPF ejercicios 1979 a 1986, *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.
- Contabilidad Nacional de España, base 2008. I.N.E.
- Cuentas Financieras de la Economía Española (2003 a 2012), Banco de España.

- Cowell, F.A. (1985): "Tax Evasion with Labour income", *Journal of Public Economics*, nº26, pp.245-279.
- Cowell, F.A. (1989): "Honesty is sometimes the best policy", *Economic Review*, nº 33, pp.63-107.
- Cowell, F.A. (1995): Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión, *Alianza Editorial*, Madrid.
- Cowell, F.A. (2004): "Carrots and Sticks in Enforcement", en H.J. Aaron y J. Slemrod (eds), *Crisis in Tax Administration*, pp. 230-275.
- Cowell, F.A. (2006): "Tax Evasion and the Firm", *Conferencia de Clausura de Encuentros de Economía Pública*, Almeria 2006.
- Cronshaw, M. y Alm, J. (1995): "Tax Compliance with Two-Sided Uncertainty", *Public Finance Quarterly*, nº 23, pp. 139-166.
- Cullis, J.G. y Lewis, A. (1997): "Why People Pay Taxes: From a Conventional Economic Model to a Model of Social Convention", *Journal of Economic Psychology*, nº 18, pp. 305-321.
- Cummings, R.G.; Martínez-Vazquez, J. y McKee, M. (2001): "Cross cultural comparisons of tax compliance behavior". Working Paper nº 01-03, *George State University*.
- Cummings, R.G.; Martínez-Vazquez, J.; McKee, M. y Torgler, B. (2005): "Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence", *CREMA*, Working Paper, nº 2005-29.
- Dawes, R.M. (1980): "Social Dilemmas", *Annual Review of Psychology*, vol. 31, pp. 169-193.
- Dean, P.; Keenan, T. y Kenney, F. (1980): "Taxpayers' attitudes to income tax evasion: an empirical study", *British Tax Review*.
- Deutsche Bundesbank. Sttistiken.
- Dhami, S. y Nowaihi, A. (2005): Why Do People Pay taxes: Expected Utility Versus Prospect Theory, *Discussion Papers in Economics*, Department of Economics, University of Leicester, nº 05/23.

- Díaz, C., de la Fuente, A. y Herrera, C. (1990), “Evaluación del fraude en el impuesto sobre el valor añadido”, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. *Documentos de Trabajo* 14/90
- Díaz, C. y Romero, D. (1993), “Evaluación del fraude en el IVA. Serie 1986-1991”, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. *Documentos de Trabajo* 5/93
- Díaz García, C. (1993): “Fraude en las rentas del trabajo, salarios y pensiones”. Instituto de Estudios Fiscales. *Papeles de trabajo* nº6/1993.
- Domínguez Barrero, F; López Laborda, J y Rodrigo Saucó, F. (2013): “El hueco que deja el diablo. Una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios”. Fundación Cajas de Ahorro *Documentos de Trabajo* 728/13.
- Economistas frente a la crisis (2012): “La herencia inmobiliaria, el fraude fiscal y el estado de bienestar”.
<http://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/>
- Eide, E. (2002): “Tax evasion with rank dependent expected utility”, *Paper submitted for presentation to the 19th Annual Conference of the European Association of Law and Economics*, Athens, September 19-21, 2002.
- Elffers, H. (2000): “But Taxpayers do Cooperate!”, en Vugt, M.v. et al. (eds.), *Cooperation in Modern Society*, Routledge, Londres, pp. 184-194.
- Elffers, H. y Hessing, D.J. (1997): “Influencing the prospects of tax evasion”, *Journal of Economic Psychology*, nº 18, pp. 289-304.
- Elffers, H.; Weigel, R.H. y Hessing, D.J. (1987): “The consequences of different strategies for measuring tax evasion behaviour”, *Journal of Economic Psychology*, nº 8, pp. 311-337.
- Encabo, I. (2001), “Valoración del fraude fiscal en España: balance de una década”, *Papeles de Economía Española*, nº 87, pp.144-153.
- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. (2001), “A note on enforcement spending and VAT revenues”, *Review of Economics and Statistics*, nº83, pp. 384-387.
- Erard, B. y Feinstein, J.S. (1994): “Honesty and Evasion in the Tax Compliance Game”, *Rand Journal Economic*, nº 25, pp. 1-19.

- Escobedo, M.I.; Mauleón, I. (1991): "Demanda de dinero y Economía Sumergida". *Hacienda Pública Española*, nº1/1991, pp. 13-34.
- Esteller Moré, A. (2005): "Incumplimiento fiscal en el IRPF 1993-2000. Un análisis de sus factores determinantes". Fundación Cajas de Ahorro. *Documentos de Trabajo* 227/05.
- Falkinger, J. (1995): "Tax Evasion, Consumption of Public Goods, and Fairness", *Journal of Economic Psychology*, 16, nº 1, pp. 63-72.
- Fatás, E. y Roig, J.M. (2004): "Equidad y evasión fiscal: un test experimental". *Revista de Economía Aplicada* nº 34/2004, pp. 17-37.
- Feld, L.P. y Frey, B.S. (2002): "Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated", *Economics of Governance*, vol 3, pp. 87-99.
- Fernandez Cabanillas, F. (1999): "Fraude fiscal en el laboratorio". *Hacienda Pública Española* nº 150- 3/1999, pp. 147-160.
- Frey, B.S. (1997): "A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues", *Economic Journal*, nº 107, pp. 1043-1053.
- Frey, B.S. (1997): *Not Just from the Money*, Edward Elgar, Northampton, MA.
- Gamazo Chillón, J.C. (1994): "Principales trabajos empíricos en materia de evasión fiscal", *Anales de Estudios Económicos y Empresariales* (Universidad de Valladolid), nº 9 págs. 199-218.
- García, J.; Raymond, J.L. y Valdes, T. (1986): "La detección del fraude en la imposición sobre la renta: un análisis macroeconómico", *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, nº 34.
- Gebauer, A., Nam, C.W. y Parsche, R. (2005): "VAT Evasion and Its Consequence for Macroeconomic Clearing in the EU", *FinanzArchiv*, nº61, pp. 462-487.
- Gebauer, A., Nam, C.W. y Parsche, R. (2007), "Can Reform Models of Value Added Taxation Stop the VAT Evasion and Revenue Shortfalls in the EU?", *Journal of Economic Policy Reform*, nº10, pp. 1-13.
- GESTHA (2008), "Análisis de los resultados de la lucha contra el fraude fiscal en la AEAT". Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.

- GESTHA (2009), “Evolución de la recaudación por IVA en los años 1995-2008: radiografía de un gran fraude fiscal”. Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- GESTHA (2009): “Impacto de la crisis en la recaudación por IVA. Comparativa internacional e intertemporal”. Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- GESTHA (2010), “La necesidad y la oportunidad de hacer mejoras en la gestión de los tributos”. Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- GESTHA (2010), “Impacto de la crisis en la recaudación por IVA”, Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- GESTHA (2011), “Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida”. Madrid: Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- Gil Izquierdo, M. y Onrubia Fernández, J. (2005): “La ineficiencia del gasto público: ¿incentivo a la evasión fiscal?”. *Encuentro de Economía Pública*. Almería 2 y 3 de febrero de 2006.
- Gómez de Enterría, P., Melis, F. y Romero, D. (1998), “Evaluación del cumplimiento en el IVA: Revisión de las estimaciones años 1990 a 1994”, *Papeles de Trabajo* nº 18/98, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Gómez Gómez-Plana, A.; Pascual Arzoz, P. (2008): “Fraude Fiscal e IVA en España: incidencia en un modelo de equilibrio general”, *Universidad Pública de Navarra*.
- Gómez González, M.; Alagón, A. (2003): “Estudio sobre la Economía Sumergida”. Instituto de Estudios Fiscales, *Documentos de Trabajo* 3/2003. Madrid.
- Gordon, R. y Nielsen, S. (1997), “Tax evasion in an open economy: Value-added vs. income taxation”, *Journal of Public Economics*, nº66, pp. 173-197.
- Grupo de Investigación de la Universidad de Cantabria (2013): “Estudio sobre la economía sumergida”. *Resumen Ejecutivo* Nº 3/27 de enero de 2013. Universidad de Cantabria.
- Hessing, D.F., Elffers, H. y Weigel, R. H., (1997): “Exploring the limits of self-reports and reasoned action: An investigation of the psychology of tax evasion behavior”. *Journal of Personality and Social Psychology*, nº 54, pp. 405-413.

- Homans, G.C. (1961): "Social Behaviour: Its Elementary Forms". Routledge and Kegan Paul. Londres.
- Instituto de Crédito Oficial. Ministerio de Economía y Competitividad (2011).
- Juan, Ana de; Lasheras Merino, M.A.; Mayo Moreno, R. (1994): "Cumplimiento fiscal voluntario de los contribuyentes españoles". *Hacienda Pública Española* nº 131-4/1994, pp.63-77.
- Juan, Ana de (1992): "Cómo perciben los declarantes de IRPF distintas dimensiones fiscales". *Cuadernos de Actualidad*, 3 (10), pp. 294-305.
- Juan, Ana de (1995): "Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España. Análisis de causas y estrategias preventivo-correctoras". Información Comercial Española. *Revista de Economía*, nº 741, pp. 55-65.
- Juan, Ana de y Truyols, M.A. (1993): "Predisposición, habilidad y oportunidad de los contribuyentes hacia el fraude fiscal". *Cuadernos de Actualidad*, 4 (1), pp. 27-36.
- Juan, Ana de; Lasheras, M. A., y Mayo, R. (1994): "Voluntary Tax Compliant Behavior of Spanish Tax Payers". *Public Finance*, nº49, pp.90-105.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1979)" Prospect theory: An analysis of decision under risk", *Econometrica*, nº 47, pp. 263-291
- Keen, M. (2007), "VAT attacks", *International Tax and Public Finance*, nº14, pp. 365-381.
- Keen, M. y Lockwood, B. (2010), "The Value Added Tax: Its Causes and Consequences", *Journal of Development Economics* nº 92, pp. 138-151.
- Keen, M. y Smith, S. (2006), "VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done?". *National Tax Journal*, nº59, pp. 861-887.
- Kinsey, K.A. y Grasmick, H.G. (1993): "Did the tax reform improve compliance?". *Law and Policy* nº 15 pp. 239-325.
- Kirchler, E. y Maciejovsky, B. (2001): "Tax Compliance within the context of Gain and Loss Situations, Expected and Current Asset Position and profession, *Journal of Economic Psychology*, nº 22(2), pp. 173-194.
- Klepper, S. y Nagin, D. (1989): "The Anatomy of Tax Evasion", *Journal Law Economic Organization*, nº 5(1), pp. 1-24.

- Klepper, S.; Mazur, M. y Nagin, D. (1991): “Expert Intermediaries and Legal Compliance: The Case of Tax Preparers”, *Journal of Law Economic*, nº 34(1), pp. 205-229.
- Lagares Calvo, M.J. (1994): “Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal”. *Hacienda Pública Española*, nº 129-2/1994, pp. 47-62.
- Lagares Calvo, M.J. (1987): “Tareas para la política fiscal en España”. *Papeles de Economía Española*, nº 30-31/1987, pp. 64-84.
- Lagares Calvo, M.J. (1987): “Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal”. *Papeles de Economía Española*, nº 30-31/1987, pp. 85-89.
- Lagares Calvo, M.J. (1987): “Los españoles y la fiscalidad: la pérdida de la ilusión financiera”. *Papeles de Economía Española*, nº 30-31/1987, pp. 90-105.
- Lagares Calvo, M.J. (1988): “Evaluación del fraude en el IRPF”. Grupo de trabajo bajo la dirección de Manuel Lagares, por encargo del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid: IEF.
- Lagares Calvo, M.J. (2001): “Reformas pendientes en el sistema fiscal español”. *Papeles de Economía Española* nº 87/2001, pp. 68-90.
- Levi, M. (1998): “A State of Trust”. Rusell Sage Foundation. New York.
- Lansdberger, M. y Meilijson, I. (1982) Incentive Generating State Dependent Penalty Sistem. The Case of Income Tax Evasion, *Journal of Public Economics*, nº 19.
- López Laborda, J. y Rodrigo Sauco, F. (2001): “Incidencia de la amnistía fiscal de 1991 en el cumplimiento a largo plazo en el IRPF”. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada* (FEDEA).
- López Laborda, J. y Rodrigo Sauco, F. (2002): “El análisis económico de las amnistías fiscales: ¿qué hemos aprendido hasta ahora?”. *Hacienda Pública Española* nº 4/2002, pp. 121-153.
- Luitel, H. S. (2005), “Essays on Value Added Tax Evasion and Tax Ammesty Programs”. West Virginia University.
- Macho-Stadler, I. y D. Pérez-Castillo (1997): “Optimal Auditing with Heterogeneous Income Sources”, *International Economic Review*, nº 38, pp. 951-969.

- Macho-Stadler, I. y D. Pérez-Castillo (2005): “Políticas de inspección óptimas y cumplimiento fiscal”, *Hacienda Pública Española*, nº 173, pp.9-45.
- Martínez López, D. (2013): “The underreporting of income by self-employed workers in Spain”, *SERIEs Journal of the Spanish Economic Association*, nº 4, pp. 353-371.
- Martínez-Vázquez, J. y Rider, M. (2005), “Multiple Modes of Tax evasion: Theory and Evidence”, *National Tax Journal*, nº58, pp. 51-76.
- Martínez Vazquez, J. y Miller Bird, R. (2010): “El IVA: ¿hacia delante y hacia arriba?”. *Papeles de Economía Española*, nº125-126, pp.223-261.
- Martínez-Vazquez, J. y Torgler, B. (2005):” The Evolution of Tax Morale in Modern Spain”, *CREMA Working Paper Series*, nº 2005-33.
- Matthews, K. (2003), “VAT Evasion and VAT Avoidance: is there a European Laffer curve for VAT?”, *International Review of Applied Economics*, nº17, pp. 105-114.
- Matthews, K. y Lloyd-Williams, J. (2000), “Have VAT rates reached their limit?: an empirical note”, *Applied Economics Letters*, nº7, pp. 111-115.
- Matthews, K. y Lloyd-Williams, J. (2001), “The VAT-Evading Firm and VAT Evasion: An Empirical Analysis”, *International Journal of the Economics of Business*, nº8, pp. 39-49.
- Martínez Fernández, P.; Castillo Clavero, A.M.; Rastrollo Horrillo, M.A. (2009): “Los enfoques de análisis de la evasión fiscal”. Papeles de Trabajo. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales* nº 35, Universidad de Málaga.
- Mauleón, I.; Sardá, J. (1997): “Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España”. *Revista Vasca de Economía*, nº39/1997, pp. 124-135.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2005), Plan de Prevención del Fraude Fiscal 2005, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2008), Actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal 2008, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Molero, J.C. y Pujol, F. (2005): “Walking inside the Potential Tax Evader’s Mind”, *Working Paper*, nº 01/05, Universidad de Navarra.

- Moreno Sáez, A.; Ruiz Rescalvo, M.P. (2001): “Evaluación Empírica del fraude fiscal: análisis comparativo de dos estrategias de inspección”. *Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas* nº 6/2001, pp. 267-292.
- Myles, G.D. (1995): *Public Economics*, Cambridge University Press.
- Nam, C.W., Parsche, R. y Schaden, B. (2001), “Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data”. *CESifo Economic Studies* nº47, pp. 127-144.
- Navarro, V.; Torres López, J.; Garzón Espinosa, A. (2011):”Hay alternativas: propuestas para crear empleo y bienestar social en España”. Ediciones Sequitur. Madrid.
- Nichols, D.R. y Schultz, J.J. (1987): “Taxpayer attitudes toward tax audit risk, *Journal of Economic Psychology*, nº 8, pp. 299-309.
- OCDE (2008), “Consumption Tax Trends. VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues”, Paris.
- OCDE (2009), “La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros”. *Foro sobre Administración Tributaria*.
- OCDE (2010), “Promoting transparency and exchange of information for tax purposes. A Background Information Brief”. Paris.
- Onrubia Fernández, J. (2010): “Reflexiones sobre la eficacia de la administración tributaria y la complejidad de los sistemas fiscales”. *Papeles de Economía Española* nº 125-126/2010, pp.349-352.
- Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2004): “Causas de la situación actual de la lucha contra el fraude fiscal”.
- Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2005): “Necesidad de medios humanos en la lucha contra el fraude fiscal”.
- Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2007):”Fraude, Corrupción y Blanqueo de Capitales en España”.
- Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2012): “La crisis fiscal en España”.
- Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2014): “Propuestas: Un Estatuto Orgánico para la AEAT.

- Peláez Martos, J.M.; Santolaya Blay, M. (2013): "Comentarios a la lucha contra el fraude fiscal". *Editorial CISS*.
- Pencavel, J.H. (1979): "A note on Income Tax Evasion. Labor Supply, and Nonlinear Tax Schedules", *Journal of Public Economics*, nº12, pp. 115-124.
- Pérez López, C. (2014): "La investigación del fraude fiscal. Aplicaciones con las muestras y paneles de IRPF del IEF y los modelos de regresión logística". *XVII Encuentro de Economía Aplicada*, Gran Canaria, 5 y 6 junio de 2014.
- Pommerehne, W.W. y Weck-Hannemann, H. (1996): "Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland, Discussion Paper nº B8904, *Department of Economics, University of Saarland, Saarbrücken*.
- Pommerehne, W.W.; Hart, A. y Frey, B.S. (1993): "Tax morale, tax evasion, and the choice of tax policy instruments in different political systems", *Public Finance/Finances Publiques*, nº 49 (Suplement), pp. 52-69.
- Prieto Rodríguez, J.; Sanzo Pérez, M.J.; Suarez Pandiello, J. (2006): "Análisis económico de la actitud hacia el fraude fiscal en España". *Hacienda Pública Española* nº 2/2006, pp. 107-128.
- Raymond, J.L. (1987): "Tipos impositivos y evasión fiscal en España: un análisis empírico". *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, pp. 154-169.
- Raymond, J.L.; Valdés, T. (1985): "Aplicación de modelos de elección discreta para la detección del fraude fiscal en la imposición sobre la renta", *Papeles de Economía Española*, nº 23, pp. 372-381.
- Reckon (2009), "Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States", Londres: DG Taxation and Customs Union.
- Reinganum, J.F. y Wilde, L.L. (1991): "Income Tax Compliance in a Principal-Agent Framework", *Journal of Public Economics*, nº 26, pp. 1-18.
- Robben, H.S.J. et. al (1990): "Decision frame and opportunity as determinantes of tax cheating: An international experimental study", *Journal of Economic Psychology*, nº 11, pp. 341-364.
- Robben, H.S.J. et. al (1990): "Decision frame, opportunity and tax evasion, an experimental approach", *Journal of Economic Behavior and Organization*, nº 14.

- Ruibal Pereira, L. (2010): “Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones Tributarias en la lucha contra el fraude fiscal”. *Crónica Tributaria* nº 134/2010, pp. 143-178.
- Sanchez I. y Sobel, J. (1993): “Hierarchical design and enforcement of income tax policies”, *Journal of Public Economics*, nº 50, pp. 3435-369.
- Sánchez, M.I. (1990): “Empleo regular versus empleo irregular”, *Estudios Empresariales*, nº 73.
- Sánchez, I. (1990): “Evasión fiscal, regulación y mecanismos óptimos de inspección”, *Cuadernos Económicos de ICE*, 46; pp. 121-143.
- Sandmo, A. (1981): “Income Tax Evasion, Labour Supply, and the Equity-Evasion Tradeoff”, *Journal of Public Economics*, nº 16, pp. 265-288.
- Sandmo, A. (2005): “The theory of tax evasion: A retrospective view”, *National Tax Journal*, nº 58, pp. 643-663.
- Sardá Pons, J. (2014): “la economía sumergida pasa factura: el avance del fraude en España durante la crisis”, GESTHA y Fundación Rovira i Virgili.
- Schneider (2013): “The shadow Economy in Europe”. Universidad Johannes Kepler de Linz (Austria) y editado por Visa Europa.
- Schneider, F., Buehn, A. y Montenegro, C.E. (2010), “Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007”, *Policy Research Working Paper 5356*, Banco Mundial.
- Schepanski, A. (1995). “A Prospect Theory Account of the Income Tax Withholding Phenomenon”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 63, nº 3, pp. 174-186.
- Schmolders, G. (1970): “Survey research in public finance: A behavioral approach to fiscal theory”. *Public Finance*, nº 25, pp. 300-306.
- Scholz, J.T. y Lubell, M. (1998): “Trust and Taxpayers: Testing the Heuristic Approach to Collective Action”, *American Journal of Political Science*, 42, nº 2, pp. 398-417.
- Scotchmer, S. (1989): “Who profits from taxpayer confusion?”. *Economics Letters* nº 29.
- Seligman, R. (1985): “The income tax”. The macmillan company. New York.

- Shaxson, N. (2014): “Las islas del tesoro, los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo”. *Fondo de Cultura Económica*.
- Silvani, C. y Brondolo, J. (1993), “Medición del Cumplimiento Tributario en el IVA y Análisis de sus Determinantes”, *Documento del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias* (CIAT), Fondo Monetario Internacional.
- Slemrod, J. (1989): “An empirical test for tax evasion, *Review of Economics and Statistics*, n° 67, pp. 232-38.
- Slemrod, J. (2001): “A General Model of the Behavioral Response to Taxation”, *International Tax and Public Finance*, n° 8, pp. 125-138.
- Slemrod, J. (2003): “Trust in Public Finance”, en Cnossen, S. y Werner Sim, H. (eds), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, MIT Press, Cambridge.
- Slemrod, J. (2004): “The Economics of Corporate Tax Selfishness”, *National Tax Journal*, n° 4, pp. 877-899.
- Song, Y.D. y Yarbrough, T.E. (1978): “Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey”, *Public Administration Review*, n° 38(5), pp. 442-452.
- Spicer, M.W. y Becker, L.A. (1980): “Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach”, *National Tax Journal*, n° 33(2), pp. 171- 175.
- Spicer, M.W. y Hero, R.E. (1985): “Tax Evasion and Heuristics. A Research Note”, *Journal of Public Economics*, n° 26(2), pp. 263-267.
- Spicer, M.W. y Lundstedt, S. B. (1976): “Understanding tax evasion”. *Public Finance* n° 31, pp. 295-305.
- Spicer, M.W. y Thomas, J.E. (1982): “Audit probabilities and the tax evasion decision: an experimental approach, *Journal of Economic Psychology*, n° 2, pp. 241-245.
- Stiglitz, J.E. (1969): “The effect of income wealth and capital gains taxation on risk-talking”. *Quarterly Journal of Economics*, n° 83.
- Torgler, B. (2003): “To Evade Taxes or Not: That is the Question”, *Journal of Socio-Economics*, n° 32(3), pp. 283-302.
- Torgler, B. (2004): “Cross Culture Comparison of Tax Morales and Tax Compliance: Evidence from Costa Rica and Switzerland”, *International Journal of Comparative Sociology*, n° 15(2), pp. 17-43.

- Torgler, B. (2004): "Tax Morale in Asian Countries", *European of Asian Economics*, nº 45(1), pp. 237-266.
- Torgler, B. y Schneider, F. (2004): "Does Culture Influence Tax Morale? Evidence from Different European countries", *Handbook on Taxation. Marcel Dekker*, pp. 741-768.
- Torgler, B. y Schneider, F. (2005): "Attitudes Towards Paying Taxes in Austria: An Empirical Analysis", *Empirica*, nº 32(2), pp. 231-250.
- Tversky, A. y Kahneman, F. (1992): "Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty", *Journal of Risk and Uncertainty*, nº 5, pp. 297-323.
- Tyler, T.R. y Smith, H.J. (1998): "Social Justice and Social Movements", in Gilbert, D.G.; Friske, S.T. y Lindzey, G. (eds.) *Handbook of Social Psychology*, 4ª ed., vol. 2, McGraw-Hill, Boston, pp. 595-629.
- Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude (1994), *Informe sobre el Fraude en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Valdés, T. (1982): "Los métodos del análisis discriminante como herramienta al servicio de la inspección fiscal", *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.
- Vera Priego, J.M. (2008): "Nuevos mecanismos de fraude fiscal: Algunas propuestas para un modelo de investigación" Fundación Alternativas, *Documentos de Trabajo* nº 131/2008.
- Webley, P.; Cole, M. y Eidjar, O. P. (2001): "The prediction of selfreported and hipotetical tax-evasion: Evidence from England, France and Norway". *Journal of Economics Psycology*, nº 22, pp. 141- 155.
- Webley, P.; Robben, H.; Elffers, H. y Hessing, D. (1991). *Tax evasion. An Experimental Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Yaniv, G. (1999): "Tax compliance and advance tax payments: A prospect theory analysis", *National tax journal*, nº 52, pp. 753-764.
- Yitzhaki, S. (1974): "A note of income tax evasion: a theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, vol 3, pp.201-202.