

ESTUDIOS

5

JUNIO 2017



REFLEXIONES SOBRE EL
FRAUDE FISCAL Y
EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

economistas

Consejo General

REAF-REGAF
asesores fiscales

REAF-REGAF es el órgano especializado del Consejo General de Economistas, para coordinar la actividad profesional de la Asesoría Fiscal. Está constituido actualmente por más de 6.500 asesores fiscales pertenecientes a los 70 Colegios de Economistas y de Titulares Mercantiles de España.

progresamos
juntos



Elkartuta indartsuagoak gara
Junts som més forts
Unidos somos más fuertes



economistas

Consejo General

REAF-REGAF

asesores fiscales

Los Servicios que REAF-REGAF proporciona a sus miembros son **herramientas imprescindibles** para desarrollar su actividad profesional



ANUAL

CÓDIGO FISCAL DEL REAF-REGAF. Recoge toda la normativa de la Ley General Tributaria y de los principales impuestos. En formato impreso y digital con actualizaciones.

MANUAL. De la Ley General Tributaria o de uno de los impuestos básicos.



MENSUAL

REVISTA VERDE DEL CEF DE CONTABILIDAD Y TRIBUTACIÓN.

REVISTA DEL REAF-REGAF.

BOLETÍN FISCAL PERSONALIZABLE (BOFIPER). Por correo electrónico. Es una herramienta de comunicación del despacho con sus clientes.



SEMANAL

BOLETÍN ELECTRÓNICO. Con las últimas novedades tributarias.

BOLETÍN ELECTRÓNICO. Con las últimas novedades contables.



DIARIO

ACCESO A LA BASE DE DATOS CISS ON LINE. Tributación y contabilidad-mercantil. También en el ámbito foral.

ACCESO A LA ZONA PRIVADA DE NUESTRA WEB.

SERVICIO DE CONSULTAS TRIBUTARIAS.



ADEMÁS

NOTAS DE AVISO. Por e-mail, para comunicar algo urgentemente.

OTROS PRODUCTOS O SERVICIOS. Seguro de Responsabilidad Civil. Seguro de salud. Cursos presenciales y a distancia. Programas informáticos. Adecuación a la Ley de Protección de Datos. Páginas web para despachos. Ofertas editoriales.



CUOTAS

ANUAL. 280 euros pagaderos por semestres (2 cuotas de 140 euros).

ANUAL-NUEVAS INSCRIPCIONES (Tres primeros años).

388 euros pagaderos por semestres (2 cuotas de 194 euros).

Queda exonerado del pago de cuota de inscripción el que solicite la admisión en el plazo de los 2 años siguientes a la finalización de un curso o master de fiscal homologado por el REAF-REGAF.

REFLEXIONES SOBRE EL
FRAUDE FISCAL Y
EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

JUNIO 2017



economistas

Consejo General

REAF-REGAF

asesores fiscales



PRESENTACIÓN

Entre los diferentes informes que, de forma periódica, elaboran los Servicios de Estudios del Consejo General de Economistas, se dan dos tipologías diferenciadas. Por una parte, están aquellos en los que se analizan –desde una perspectiva netamente técnica– cuestiones recurrentes relativas a alguno de los ámbitos de actividad del economista, como son las campañas sobre impuestos. A este grupo podrían pertenecer estudios como, por ejemplo, *Declaración de Renta y Patrimonio*, *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral* o *Declaración de Sociedades*, que cada año realizamos en base a las novedades producidas y a los datos más recientes. El segundo grupo lo conforman una serie de estudios –como el que realizamos en su día sobre *Financiación autonómica de régimen común: una reforma necesaria*, el de *Implicaciones económicas del funcionamiento de la Justicia* o el de *Algunas notas sobre la posible reforma del Impuesto sobre Sociedades*– que tienen por objeto contribuir al debate sobre temas de especial trascendencia para la sociedad a la que nos debemos.

Pues bien, este informe que ahora presentamos, que lleva por título *Reflexiones sobre el fraude fiscal*, se enmarca claramente en esta segunda tipología a la que acabo de hacer alusión, en cuanto que los intentos de cuantificar el fraude se sustentan en metodologías dispares, por lo que resulta complejo trabajar con datos objetivos y uniformes, lo que no es óbice para llevar a cabo un documentado análisis sobre la evolución del problema en comparación con otros países desarrollados.

Según el barómetro del CIS de julio del pasado año, casi el 70% de los españoles cree que en nuestro país hay mucho fraude fiscal, si bien para la mayoría no está, ni de lejos, entre sus principales preocupaciones. Dicho esto, de lo que no cabe duda es que el fraude fiscal, así como la economía sumergida, tiene un importante impacto sobre las cuentas públicas, en términos de pérdida recaudatoria, con consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad. Es por ello que hemos decidido acometer este estudio con objeto de aportar nuestro pequeño grano de arena a este ámbito y, en la medida de lo posible, intentar replantear algunas ideas comúnmente aceptadas sobre esta controvertida cuestión.

A la hora de abordar el presente documento, con la colaboración de reputados expertos en la materia, los fiscalistas del REAF-REGAF –órgano especializado en asesoramiento fiscal del Consejo General de Economistas– parten del análisis de diferentes estudios que tratan de dimensionar la economía sumergida y el fraude fiscal –explicando, además, las diferencias entre ambos– para pasar a continuación a examinar las estimaciones sobre el tamaño del fraude fiscal “acumulado” en nuestro país, reflexionar sobre las variables que inciden en él, y apuntar algunas posibles medidas para intentar ayudar a reducirlo.

Para la realización de este estudio, se creó un equipo de trabajo del que, además de los técnicos del Servicio de Estudios del REAF-REGAF Asesores Fiscales –dirigido por su secretario técnico, **Luis del Amo**– han formado parte **Luis Caramés**, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Santiago de Compostela y asesor de coyuntura del Consejo General de Economistas; **Jesús Gascón**, inspector de Hacienda del Estado y exdirector general de Tributos, y **Jesús Sanmartín**, presidente del



REAF-REGAF. Gracias a todos ellos, porque sin sus aportaciones este informe no hubiera podido hacerse realidad. Mención especial merece **Jesús Quintas**, exsubdirector de Impuestos sobre las Personas Jurídicas en la Dirección General de Tributos, cuyo trabajo ha servido de base y ha sido un soporte fundamental para la realización de este estudio.

No cabe duda de que el fraude fiscal es un tema complejo, que puede ser abordado desde diferentes perspectivas y metodologías. Además, resulta obvio que no existen recetas mágicas para erradicar este problema. Por ello queremos insistir en que el principal objeto de este trabajo es contribuir a la reflexión, planteando una batería de 20 propuestas para intentar reducirlo, entre otras, mejorar el trabajo de las agencias tributarias, instruyendo expedientes administrativos más sólidos; facilitar las regularizaciones tributarias espontáneas; intentar reducir los tiempos de resolución en los procedimientos de revisión, e intensificar la relación cooperativa para pequeñas y medianas empresas.

Esperamos que este trabajo sirva para aportar puntos de vista que sean útiles para un debate fructífero sobre esta trascendente cuestión y contribuir, en la medida de lo posible, a mejorar el grado de cumplimiento fiscal para alcanzar una economía más eficiente y competitiva.

Valentín Pich

PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS



1. INTRODUCCIÓN	7
2. ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL	9
3. PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN: ALGUNOS EJEMPLOS.....	13
4. ESTIMACIONES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA.....	21
5. ESTIMACIONES DEL FRAUDE FISCAL.....	39
6. ASPECTOS CRÍTICOS DE LOS TRABAJOS DE ESTIMACIÓN	49
7. CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL Y SU INFLUENCIA ESTIMATIVA	53
8. ALGUNAS REFLEXIONES Y SUGERENCIAS.....	69
9. RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES DE ECONOMÍA SUMERGIDA	77
Y FRAUDE FISCAL	
10. VARIABLES QUE PUEDEN INCIDIR EN EL NIVEL DE FRAUDE FISCAL.....	81
11. 20 PROPUESTAS PARA INTENTAR REDUCIR EL FRAUDE FISCAL.....	85
REFERENCIAS	89





1. INTRODUCCIÓN

Resultan frecuentes las referencias tanto al “fraude fiscal” como a la “economía sumergida”, u otros términos relacionados, respecto a noticias o sucesos de implicaciones económicas: déficit público, cantidad y calidad de los servicios públicos, paro y desempleo, situaciones ventajosas de competencia, sueldos y salarios, comportamientos que se consideran reprobables, inversiones, etc. En la mayor parte de los casos, la referencia al fraude fiscal y/o a la economía sumergida atribuye a estos fenómenos la consideración como una de las causas relevantes y su supresión como un remedio importante, siquiera sea parcial. Sin embargo, parece más racional y razonable invertir el orden: quien está dispuesto a obtener posiciones de ventaja social y económica acudiendo a medios ilícitos, probablemente tendrá interés en ocultar los rastros de utilización de tales medios y de obtención de tales ventajas y no pondrá reparos a eludir el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Cada vez despiertan más interés los estudios que intentan cuantificar la magnitud de la economía sumergida o del fraude fiscal, anunciándose en nuestro país estudios de la asociación de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) junto con FEDEA, o el encargado por la Generalitat de Cataluña sobre el tax gap en esa Comunidad.

Pero tampoco puede desconocerse que la economía sumergida y el fraude fiscal no se circunscriben a esos casos de especial significación y relevancia, sino que conviven y se entrecruzan en las actividades habituales cotidianas, en formas de las que no siempre somos conscientes. Más aún, la delimitación práctica de lo que ha de entenderse por economía sumergida y/o fraude fiscal se ve afectada por el marco regulatorio vigente en cada momento, de forma que una misma situación real puede suponer un incumplimiento del mismo (y, por lo tanto, considerarse comprendida dentro de estos conceptos) en un lugar y momento dados, pero no en otro. Más adelante, expondremos algunos ejemplos.

Previamente a ello, resulta indispensable aclarar que no cabe considerar equivalentes los términos “economía sumergida” y “fraude fiscal”; más aún, ni siquiera la existencia de uno de ellos permite sin más concluir que también se da el otro. Este será, pues, el primer aspecto que abordamos en el presente Informe.

Tras haber intentado contribuir a diferenciar los conceptos de economía sumergida y fraude fiscal, entre sí y respecto de otros conceptos relacionados, y de exponer algunos ejemplos que creemos ayudan a poner de manifiesto los problemas de precisar sus límites, expondremos algunos de los métodos utilizados para su cuantificación y las imprecisiones y desviaciones que presentan. Nuestro interés no es, ni mucho menos, negar el fenómeno, pero sí poner una nota de prudencia sobre las sobrevaloraciones que suelen producirse.

Lógicamente, examinaremos los datos oficiales ofrecidos por nuestras autoridades fiscales sobre la lucha contra el fraude, así como algunas de las estimaciones sobre el tamaño del fraude fiscal “acumulado” en nuestro país.

Para finalizar, repasaremos las causas del fraude fiscal generalmente aceptadas y expondremos algunas sugerencias con ánimo de contribuir a facilitar y mejorar la calidad de las estimaciones del fraude fiscal, favoreciendo los enfoques analíticos y, a partir de los datos reales contenidos en las declaraciones y liquidaciones tributarias, el establecimiento de metodologías y criterios armonizados en cuanto a la captación, acceso y tratamiento de los datos de partida y de la introducción de elementos de contraste.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

ECONOMÍA SUMERGIDA
Y FRAUDE FISCAL



2. ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL

Todavía hoy, e incluso en altas instancias políticas, administrativas y judiciales, se equiparan con frecuencia los términos de economía sumergida y fraude fiscal, cuando, siendo innegables las concomitancias entre ambos, realmente contemplan situaciones diferentes.

Una noción extendida de economía sumergida es la de *“conjunto de actividades económicas no registradas que contribuirían al cálculo del PIB si hubieran sido registradas”*. Puede apreciarse ya que –bajo esta noción, aunque no sea muy frecuente– una actividad puede no estar registrada y, sin embargo, pagar impuestos. Y, por otra parte, puede desarrollarse una actividad registrada sin que ello implique que paga correctamente sus impuestos.

Esta noción es reformulada, recogiendo un amplio consenso, por SCHNEIDER - WILLIAMS (2013) como *“conjunto de aquellas actividades económicas y la renta derivada de ellas que eluden la regulación gubernamental, la tributación u observación”*. Esta constituye la denominada definición amplia de economía sumergida. Consideramos que, en realidad, es una definición adecuada de economía sumergida.

A través de diversos autores, se ha divulgado un cuadro de lo que constituye economía sumergida que exponemos a continuación en forma más resumida y con una adición que en seguida explicaremos.

1. ACTIVIDADES ILEGALES

- Producción, fabricación, distribución y venta de drogas
- Robos, tráfico de mercancía robadas
- Juego, prostitución
- Tráfico de armas
- Contrabando y tráfico derivado del mismo

2. ACTIVIDADES LEGALES

- | | |
|---|--|
| a) Elusión de impuestos y/o cotizaciones sociales | <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos no declarados de autónomos - Sueldos y salarios y activos no declarados de actividades legales - Descuentos de empleados, retribuciones en especie - Intercambio de bienes y servicios de actividades legales - Bricolaje y ayuda a los vecinos |
| b) Incumplimiento de obligaciones laborales | <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de normas sobre salarios mínimos, jornada laboral, normas de seguridad laboral, etc. |
| c) Incumplimiento de otras obligaciones administrativas | <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de normas de calidad, características, homologación, registro, etc. |

Aunque el cuadro originario sólo contempla las actividades ilegales y la elusión de impuestos y/o cotizaciones sociales, hemos incorporado al mismo los supuestos 2 b) y 2 c), toda vez que ello ocurre así en la práctica, tal como recogen Schneider y Williams en la obra referida, cuando, de cara a elaborar una delimitación más estricta, en la que basan sus estudios y estimaciones, los mencionan expresamente.



Su definición más restringida comprende *“la renta no declarada de la producción de bienes y servicios normalmente legales”* y precisan que incluye todas las actividades económicas productivas que serían sometidas a tributación de declararlas a las autoridades fiscales. Es decir, en esta definición restringida no se tienen en consideración las actividades ilegales. Adicionalmente, señalan algunos supuestos que tampoco se incluyen en sus estimaciones:

- Economía doméstica informal.
- Trabajos y reparaciones realizados en la vivienda propia, incluso si se realiza para eludir impuestos y regulaciones.

Por el contrario, sí incluyen:

- Mendicidad infantil.
- Compra de tabaco de contrabando.
- Producción de falsificaciones.
- Producción y venta de alcohol en el mercado negro.

Entendemos que esta definición restringida se aproxima bastante a lo que cabría entender como fraude fiscal, pero, aun así, incluye aspectos no necesariamente constitutivos de ello, como son los recogidos como 2 b) y 2 c) en el cuadro y excluye las actividades ilegales, pese a que suelen conllevar un componente de fraude fiscal. Es decir, según este planteamiento, el fraude fiscal asociado a actividades consideradas legales pero desarrolladas de manera irregular sí se incluye, pero no el asociado a actividades consideradas ilegales.

Por el contrario, SMITH (1997), p.15, expone las siguientes definiciones alternativas de economía sumergida (*la traducción es nuestra*):

1. *Producción legal orientada al mercado de bienes y servicios que escapa de la detección en las estimaciones oficiales del PIB.*
2. *Producción orientada al mercado de bienes y servicios, tanto legales como ilegales, que escapa de la detección en las estimaciones oficiales del PIB.*
3. *Producción orientada al mercado de bienes o servicios, tanto legales como ilegales, que escapa de la detección por las autoridades fiscales.*
4. *Producción, orientada o no al mercado, de bienes y servicios, tanto legales como ilegales, que escapa de la detección o que se excluye intencionadamente de las estimaciones oficiales del PIB.*

En definitiva, la definición de fraude fiscal que proponemos es muy similar a la “definición 3” expuesta y es la siguiente: *“incumplimiento de la obligación de pago de tributos o cotizaciones sociales, realizado de manera consciente mediante la inobservancia de las normas legales o la realización de artificios engañosos para eludirlas, así como la obtención indebida de prestaciones, subvenciones o ayudas”*.

Conviene tener en cuenta que el que ésta sea la definición de fraude fiscal que creemos más adecuada no quiere decir que los sea a efectos de los modelos de estimación, especialmente en lo que guarda relación con la intencionalidad y su calificación jurídica, como señalamos en las reflexiones y sugerencias finales del presente Informe.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

PROBLEMAS
DE DELIMITACIÓN:
ALGUNOS EJEMPLOS



3. PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN: ALGUNOS EJEMPLOS

Aun cuando creemos que la Sección precedente permite apreciar la falta de coincidencia entre economía sumergida y fraude fiscal, subsisten todavía algunos problemas de delimitación y que pueden dar lugar, incluso, a que una misma situación pueda ser incluida o excluida de la consideración como economía sumergida y/o fraude fiscal, dependiendo del lugar y/o momento en el que se produzca, exponiendo a continuación algunos ejemplos.



Sobornos y otros pagos ilegales

Actualmente, estos pagos son considerados ilícitos, a todos los efectos, fiscales o no fiscales. Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente económica, resulta discutible que puedan considerarse, en todo caso y en su totalidad, como economía sumergida y/o fraude fiscal.

- Por lo general, el importe de estos pagos se incorpora a los costes de las empresas que los realizan, por lo que figuran ya incluidos en el PIB.
- Si los cobros se instrumentan a través de empresas sometidas al régimen general de tributación o se destinan al cumplimiento de sus fines por entidades no lucrativas, no puede considerarse que se ha producido fraude fiscal.

Legalmente, los pagos no resultan deducibles, por lo que:

- Si el pagador, no realiza el ajuste correspondiente, se considerará fraude.
- Si el pagador realiza el ajuste correspondiente, se produce una doble imposición económica.

Debe observarse que una misma situación puede ser considerada o no como economía sumergida y/o fraude fiscal en función de diferencias y cambios en la regulación legal.



Gastos promocionales y de relaciones públicas

Existen gastos promocionales y de relaciones públicas que resultan prohibidos o limitados por normas fiscales o no fiscales, pese a estar relacionados con operaciones o actividades legales.

Con más claridad que en el caso anterior, estos gastos son parte de la economía formal, por lo que no debieran computarse en las estimaciones de economía sumergida

Fiscalmente, debe distinguirse entre la consideración económica y la jurídica:

- Económicamente, cualquier prohibición o limitación conlleva una doble imposición si el perceptor resulta asimismo gravado.
- Jurídicamente, la existencia de fraude viene condicionada por los términos en los que figure establecida la no deducibilidad total o parcial de estos gastos.



Subvenciones y ayudas

En muchos países, incluido España, el tratamiento de las subvenciones y ayudas no resulta homogéneo.

- Desde el lado del pagador: aunque la mayor parte se registran como gasto, existen otras que se registran minorando ingresos impositivos o de cotizaciones sociales.
- Desde el lado del beneficiario: existen tanto situaciones de tributación efectiva como de exoneración total o parcial, en uno o varios tributos (en sentido amplio).

En relación con los datos y estimaciones macroeconómicos, esta heterogeneidad puede dar lugar a diferentes estimaciones de economía sumergida y presión fiscal.

En relación con las magnitudes y parámetros fiscales, esta heterogeneidad afecta a la estimación de bases y tipos efectivos y del fraude fiscal o pérdida recaudatoria.

Asimetrías positivas: el ejemplo de los gastos financieros

Los acuerdos, recomendaciones y directrices internacionales de estos últimos años hacen especial hincapié en impedir las asimetrías en el tratamiento de ingresos y gastos a efectos del Impuesto sobre Sociedades, especialmente en el ámbito transnacional, pero que incide también en el ámbito interno. En concreto, la atención se ha centrado en aquellas asimetrías que pueden producir efectos negativos (por eso, asimetrías negativas) sobre la recaudación del impuesto, globalmente considerada:

- Supuestos de deducción en el pagador sin cómputo de ingreso en el perceptor (deducción con exención).
- Supuestos de deducción tanto en el pagador como en el perceptor (doble deducción).

Este planteamiento resulta incompleto, por cuanto las asimetrías pueden darse también en otros tributos y, sobre todo, porque no presta igual importancia a las asimetrías positivas (las que producen efectos recaudatorios positivos):

- Supuestos de tributación en el perceptor sin deducción en el pagador (tributación sin deducción).
- Supuestos de tributación en el pagador y también en el perceptor (doble tributación).

Ejemplos de estas asimetrías (positivas para la recaudación, pero negativas para el contribuyente) se encuentran con frecuencia en los ajustes por precios de transferencia y en la deducción de gastos financieros.

En este caso de los gastos financieros, puede observarse que en la normativa española del Impuesto sobre la Renta Individual (IRPF) los gastos financieros relativos a viviendas no alquiladas o a inversiones financieras no resultan deducibles, mientras que las entidades o personas financiadoras sí se ven sometidas a tributación por los intereses percibidos. Esta asimetría se ha extendido recientemente



al Impuesto sobre Sociedades, a través de las exclusiones y limitaciones de la deducción de gastos financieros.

En estos casos, no cabe hablar de economía sumergida, sino sólo, en su caso, de fraude fiscal, originado a partir de supuestos de doble imposición.

Ganancias y pérdidas de capital

Dentro de las estimaciones del PIB no figuran determinadas partidas que no corresponden a una producción económica, como son las ganancias y pérdidas de capital, donaciones y herencias, adquisición de bienes y servicios producidos en el extranjero, etc.

Esto significa que las omisiones de partidas de este tipo no constituyen, en términos estrictamente económicos, economía sumergida, aunque puedan dar lugar a situaciones de fraude fiscal. Siendo ello así, parece conveniente establecer los ajustes precisos para que cualquier traslación o comparación de datos y parámetros entre economía sumergida y fraude fiscal se realice en términos homogéneos.

Trabajos y ayuda a vecinos

En principio, el uso del tiempo libre tiene que ver principalmente con el ejercicio de la libertad individual y el derecho a la intimidad, aunque no deja de tener relevancia económica en cuanto da lugar a la demanda de bienes y servicios (economía del ocio), lo que, en cierto sentido, ocasiona un doble cómputo, al igual que en el caso del servicio doméstico.

No obstante, cuando ese tiempo libre se destina a la realización de tareas que, de haberse encargado a terceros o realizado para terceros, hubiesen dado lugar a una contraprestación, se plantea la necesidad o conveniencia de computar ese valor subyacente, imputándolo a economía sumergida.

Creemos que, aparte de la reducida significación económica de estas tareas a nivel individual, tanto si se realizan en beneficio propio como de familiares, amigos y vecinos, en la mayor parte de los casos no existe ni intención ni interés en hacerlas en un marco contractual. Y, por otra parte, queda lo relativo al doble cómputo.

En el plano fiscal, debe observarse que su incidencia viene dada no por el hecho en sí, sino porque la regulación legal contemple su valoración, al igual que en los autoconsumos, lo cual provoca que las comparaciones entre situaciones distintas de lugar y momento no resulten plenamente homogéneas.

Autoconsumos. Servicio doméstico

Aunque presentan claros puntos de concordancia con las situaciones precedentes, existe una diferencia clara en cuanto a la existencia de un valor económico en mercado:

- Tomando como ejemplo al agricultor que destina parte de su producción a su propio consumo, puede apreciarse que ese autoconsumo tiene un valor económico en mercado.



- En el caso de la contratación de terceros para la realización de tareas domésticas, se produce, en términos efectivos, una distribución de la renta obtenida por el empleador entre él y la persona contratada, aunque se trate de tareas que podrían haberse realizado por dicho empleador.

En el caso de los autoconsumos como el del primer ejemplo, cabe hablar de una economía sumergida. Sin embargo, si una persona cultiva algunos vegetales para su propio consumo, estaríamos ante una situación similar a la de las tareas de tiempo libre.

En el caso de la contratación de servicios domésticos del segundo ejemplo, si ya ha sido computada la totalidad de la renta obtenida por el empleador, sin minoración alguna por el valor real o asignado a tales servicios, parece claro que el cómputo de la renta obtenida por el empleado doméstico implica una duplicidad de cómputo.

En el plano fiscal, la normativa aplicable puede establecer reglas sobre el cómputo o no, total o parcialmente de estas rentas y será el incumplimiento de las normas establecidas lo que dará pie a considerar la existencia de fraude fiscal, con independencia de lo que resulte a efectos del cálculo de datos macroeconómicos, incluidos los relativos a la economía sumergida.



Actividades no lucrativas y sin contraprestación

Existe un amplio abanico de actividades y tareas que son realizadas de manera desinteresada, pero que no dejan de tener un valor económico: voluntariado, entregas de productos de manera gratuita o a precio simbólico a personas desfavorecidas, asistencia gratuita en diversos ámbitos, becas y ayudas diversas, coordinación y gestión no retribuidas en el marco de este tipo de actividades.

En el plano macroeconómico, dependiendo de los criterios empleados para establecer el valor de la producción, el valor de los productos y servicios proporcionados gratuitamente o a precios sensiblemente reducidos puede estar ya incluido en él.

En el plano fiscal, de nuevo habrá de estarse a lo que establezca la normativa sobre el cómputo o no de las "rentas implícitas", dependiendo de ello el que pudiera darse lugar a situaciones de fraude fiscal.



Umrales de aplicación y regímenes estimativos

En los ordenamientos legales resulta habitual que la aplicación de determinados preceptos esté vinculada a que se alcancen o superen determinados límites. Un ejemplo puede ser la exclusión de la obligación de registrar una actividad u operación si no supera determinados límites (facturación, personal, etc.), o de tramitar determinados permisos o licencias.

Probablemente, la situación de hecho no sería muy distinta de no existir las normas de umbral, pero las consecuencias en términos de economía sumergida serían distintas: si existe la norma de umbral, posiblemente la actividad u operación no estará plenamente controlada, pero no será ilegal. Sin embargo, cuando no existe la norma de umbral mínimo, la actividad u operación entrará dentro de la economía ilegal, aunque, no obstante, las estimaciones de economía sumergida pueden establecer unos umbrales estadísticos.



En el plano fiscal, hay que tener en cuenta que los posibles umbrales no tienen que coincidir necesariamente con los que existan o no en otros ámbitos, por lo que pueden darse todo tipo de relaciones entre economía sumergida y fraude fiscal. Una situación particular puede ser la de determinadas prestaciones con valor económico, como podrían considerarse los regalos por eventos (nacimiento, mayoría de edad, boda, etc.) o las -ayudas y gastos sufragados (principalmente relacionados con el estudio y formación). Hipotéticamente al menos, es posible plantearse si no debieran considerarse una percepción tributable en el perceptor, pese a que, por lo general, no serán deducibles para el pagador, bien en su totalidad, bien parcialmente, bien en lo que superen determinado umbral, o bien excluirse totalmente de tributación. Según la opción legalmente establecida, su consideración a efectos de fraude fiscal será diferente.

Otra situación a considerar en el plano fiscal es la que se da cuando se establecen reglas para el cómputo de la base liquidable distintas de los valores efectivos de los bienes, ingresos, gastos y/o servicios objeto de tributación. En estos casos, la tributación efectiva no coincidirá, por lo general, con la que habría correspondido en términos económicos, lo que dará lugar a situaciones de infra-tributación o sobretributación real, que incidirán necesariamente en la magnitud real y estimaciones del fraude fiscal.

Aplicación de normas o tipos improcedentes

Al igual que en el caso anterior, las normas improcedentemente aplicadas pueden ser o no de carácter tributario, de forma que su incidencia potencial sea respecto de economía sumergida o respecto de fraude fiscal, o incluso de ambos. Por otra parte, el hecho de aplicación de normas (o tipos) improcedentes, incluso si se realiza de manera consciente, no implica necesariamente una ocultación.

Por ejemplo, una empresa puede registrarse en una actividad distinta de la realizada, o no registrarse en la totalidad de las actividades realizadas, por razones de simplicidad de gestión o de menores obligaciones de mantenimiento y seguridad, sin que ello implique la ocultación del verdadero nivel económico de la actividad. En tal caso, no cabe hablar de economía sumergida.

Otro ejemplo, éste en el plano fiscal, puede ser el de una operación que ha sido declarada y liquidada por IVA, cuando lo procedente era su tributación por otro impuesto (en el caso español, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales). En tal caso, no ha habido ocultación (por lo que no puede hablarse de economía sumergida) e incluso cabe que, en una regularización completa, hasta produzca una menor recaudación y, en última instancia, el carácter fraudulento o no depende de una apreciación sobre la voluntariedad o intencionalidad de la aplicación improcedente.

Discrepancias en la aplicación de la ley

Basta con recordar las frecuentes referencias a la alta litigiosidad en materia tributaria para darse cuenta de que una parte de las actuaciones administrativas que desembocan en propuestas de regularización (en materia tributaria o en otras) dependen de los criterios de aplicación de la regulación vigente, que pueden no ser los mismos para los poderes públicos que para los particulares e instituciones privadas. Incluso tales criterios no siempre se mantienen estables a lo largo del tiempo, o se ven reemplazados como consecuencia de cambios normativos posteriores.



En tales casos, una vez más, la delimitación de lo que constituye economía sumergida y/o fraude fiscal depende, en buena medida, de la configuración y aplicación de la regulación legal. Y, al menos en el ámbito tributario, la discrepancia interpretativa o aplicativa no puede considerarse como equivalente a una actuación fraudulenta.



Ocultación y/o fraude parciales

Imaginemos una empresa que desarrolla de manera clandestina su actividad, para la que precisa adquirir bienes y servicios a otras empresas que actúan de manera absolutamente legal, tanto en cuanto al registro de su actividad como en la información sobre sus operaciones.

En el plano económico, constituye un caso de economía sumergida y, si además no declara y liquida correctamente sus impuestos, incurrirá en fraude fiscal. La pregunta es cuál es el importe a considerar como economía sumergida. Quizá la respuesta aparente sea el volumen de facturación, pero, en realidad si ese fuese el ajuste introducido en la estimación del PIB se produciría una sobreestimación, al producirse una duplicidad, puesto que sus adquisiciones a otras empresas ya estarían incluidas. Adicionalmente, incluso si la ocultación se extendiese a los sueldos y salarios de sus empleados, no puede olvidarse que los mismos habrán sido empleados en pagos a empresas que actúan en la economía formal o legal (compras realizadas en comercios debidamente registrados, cuotas de préstamos con entidades financieras, etc.). Por lo tanto, el ajuste debiera limitarse a las magnitudes no registradas netas.

En el plano fiscal, el fraude vendría dado por los impuestos correspondientes a las partidas respecto de las que no se hayan liquidado según corresponde.

Imaginemos ahora una empresa que desarrolla su actividad legalmente, salvo por una parte de sus beneficios, de forma directa o indirecta. Lo que constituirá economía sumergida y/o, en su caso, fraude fiscal, no será el importe total, sino el correspondiente a las actividades u operaciones no registradas o el importe de las bases o impuestos no declarados correctamente.



Conceptos no vinculados al PIB

Como en seguida veremos, buena parte de los estimaciones e indicadores de economía sumergida y/o de fraude fiscal se expresan como un porcentaje del PIB. Sin embargo, no todos los elementos a considerar guardan una relación suficientemente precisa con el PIB.

Pensemos en operaciones de compra y venta de empresas, o de activos inmobiliarios terminados o de activos financieros. Si bien es cierto que su evolución guarda relación con la evolución económica, su contribución al PIB es nula o escasa y no necesariamente consistente a lo largo del tiempo.

En el plano fiscal, podemos pensar en impuestos como los de donaciones y herencias, o los que recaen sobre el patrimonio o partes del mismo, por citar sólo dos ejemplos. En estos casos, y no sólo en ellos, la relación con el PIB es, en el mejor de los casos, indirecta.

Por ello, vincular sin más el mayor o menor nivel de ciertos indicadores basados en el PIB, o las variaciones de éstos no pueden esgrimirse sin más como argumentos en favor o en contra de variaciones en los niveles de economía sumergida y/o de fraude fiscal.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

ESTIMACIONES
DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA



4. ESTIMACIONES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

En los apartados precedentes, ha quedado expuesto que no hay una definición uniforme de economía sumergida, sino que, incluso restringiéndolas a las más generalmente aceptadas, hay al menos cuatro, que difieren entre sí de manera significativa. También ha quedado expuesto que economía sumergida y fraude fiscal, aunque presenten concomitancias, no pueden considerarse como sinónimos o términos equivalentes. Y, finalmente, hemos reflejado algunas situaciones y sus diferentes impactos tanto en cuanto a la economía sumergida, como al fraude fiscal y asimismo en cuanto a la estimación del PIB.

Llegados a este punto, el siguiente paso es la evaluación del tamaño de la economía sumergida. Obviamente, el presente Informe no pretende realizar una estimación propia al respecto, sino examinar algunas contribuciones significativas a la cuestión, indicando la aproximación y/o metodología utilizada, apreciar la convergencia o no de las estimaciones en ellas contenidas y extraer de todo ello algunas consideraciones.

El autor más reconocido en este campo es el profesor Friedrich Schneider, que ha publicado numerosos artículos y trabajos sobre economía sumergida y que ha elaborado una ratio que refleja la estimación de la economía sumergida en porcentaje del PIB, que llega a alcanzar 162 países, por lo que suele utilizarse como referencia internacional.

En SCHNEIDER – WILLIAMS (2013), p.27, se reconoce que, aunque la economía sumergida ha sido objeto de investigación desde hace tiempo, la discusión sobre la metodología “adecuada” no se ha cerrado todavía y señala tres tipos de métodos principales:

- Procedimientos directos a nivel microeconómico para determinar el tamaño de la economía sumergida en un momento dado.
- Procedimientos indirectos que utilizan indicadores macroeconómicos de cara a aproximarse a la evolución en el tiempo de la economía sumergida.
- Modelos estadísticos que utilizan herramientas estadísticas para estimar la economía sumergida como una variable no observada (variable latente).

En VAQUERO-LAGO-FERNÁNDEZ (2016), p.27/28, se incluye una relación de estos métodos con arreglo a dos grandes grupos, directos e indirectos, estableciendo su denominación, características básicas y limitaciones. Aunque respecto de los métodos directos sólo hace referencia a las encuestas sectoriales (sin tener en cuenta las relativas a impuestos concretos y los estudios a partir de las declaraciones y datos recaudatorios), es en los métodos indirectos, que engloban tanto los señalados anteriormente como tales como los modelos estadísticos, donde se expone una gama francamente amplia, que se resume en el cuadro de la página siguiente.

De las 15 estimaciones que, según los autores citados, se han realizado por autores españoles para España, se observa que sólo en 1 se indica que se ha utilizado el método MIMIC; en 9 se han utilizado enfoques monetarios y en 5 se han utilizado otros métodos. Sorprende que sólo en un caso se haya utilizado el método MIMIC, pese a ser el más habitualmente empleado a nivel internacional.



MÉTODO	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	LIMITACIONES	E
Divergencias entre estadísticas de renta y gasto	Encuestas en sectores donde se manifiesta importante presencia de economía sumergida	Establecimiento de la muestra / Diseño del cuestionario / Sesgo de ocultación	
Diferencias entre población activa, ocupada o desempleada real y estadísticas oficiales	Un descenso significativo de los datos oficiales podría implicar la existencia de economía sumergida	Las reducciones de población pueden responder a otras variables / Los trabajadores pueden operar tanto en el sector regulado como en la economía sumergida	1
Enfoque monetario: Demanda de dinero y presión fiscal	Todo incremento no explicado de efectivo en manos de público se debe al aumento de economía sumergida	Se supone que la principal causa del uso de efectivo es la evasión fiscal, pero existen otras muchas razones explicativas	1
Enfoque monetario: transacciones	La diferencia entre el PIB oficial y el cálculo por medio de la ecuación de Fisher indicaría el volumen	No permite recoger todo el efecto de la economía sumergida	3
Enfoque monetario: demanda de dinero en efectivo	Estima ecuaciones de demanda de efectivo a través de la relación entre efectivo y depósitos a la vista, por medio de una batería de variables: presión fiscal, renta personal, renta per cápita, etc.	No toda las operaciones de economía sumergida se pagan en efectivo / El modelo presupone que la carga impositiva es el único factor que provoca la economía sumergida, obviando otros como la regulación, el comportamiento de los ciudadanos o la moral fiscal	5
Consumo de electricidad	Determinados tipos de consumos, especialmente el de electricidad, se pueden considerar como variable proxy para determinar la importancia de la economía sumergida	No todas las actividades sumergidas exigen un consumo significativo de electricidad	2
MIMIC (Múltiples Indicadores, Múltiples Causas)	La economía sumergida afecta conjuntamente a la producción, el mercado laboral y el mercado monetario. La economía sumergida es una variable latente estimada a partir de un modelo de ecuaciones estructurales	Los resultados están condicionados por la variabilidad de los coeficientes ante la especificación del modelo o el grado de fiabilidad de las variables	1
Análisis Coste - Beneficio	Los agentes participantes en la economía sumergida realizan una valoración coste - beneficio de seguir o salir de esta situación	La cuantificación de beneficios y costes de seguir/abandonar la economía sumergida resulta complicada	2
Análisis sectorial	Estima la importancia de la economía sumergida en aquellos sectores en los que se detecta un mayor peso de economía irregular	El modelo exige saber a priori en qué sectores hay una mayor presencia de economía sumergida	

Sobre la convergencia de las estimaciones realizadas según el método empleado, mostramos a continuación tres ejemplos, referidos a Alemania, Canadá y España, así como una referida a países seleccionados de la OCDE.



Alemania

Los datos, expresados en porcentaje del PIB, están tomados de SCHNEIDER - WILLAMS (2013), p. 50/51, donde se resumen los resultados alcanzados en diferentes estudios, indicando sus autores y la metodología empleada:

MÉTODO	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	FUENTE
Encuesta	3,6								IfD Allensbach (1975)
Encuesta							4,1	3,6	Feld - Larsen (2005, 2008)
Discrepancia entre gasto e ingreso	11,0	10,2	13,4						Lippert - Walker (1997)
Discrepancia entre empleo oficial y real	23,0	38,5	34,0						Langfeldt (1984)
Input físico				14,5	14,6				Feld - Larsen (2005)
A partir de transacciones	17,2	22,3	29,3	31,4					Langfeldt (1984)
A partir de la demanda de dinero	3,1	6,0	10,3						Kirchgässner (1983)
A partir de la demanda de dinero	12,1	11,8	12,6						Langfeldt (1984)
A partir de la demanda de dinero	4,5	7,8	9,2	11,3	11,9	12,5	14,7		Schneider - Enste (2000)
MIMIC	5,8	6,1	8,2						Frei-Weck-Hannemann (1984)
MIMIC			9,4	10,1	11,4	15,1	16,3		Pickhardt - Sardá Pons (2006)
MIMIC	4,2	5,8	10,8	11,2	12,2	13,9	16,0	15,4	Schneider (2005, 2007)
Modelado suave		8,3							Weck Hannemann (1983)
valor máximo	23,0	38,5	34,0	31,4	14,6	15,1	16,3	15,4	
valor mínimo	3,1	5,8	8,2	10,1	11,4	12,5	4,1	3,6	
divergencia	19,9	32,7	25,8	21,3	3,2	2,6	12,2	11,8	

El examen de los datos contenidos en esta tabla pone de manifiesto:

- Las divergencias significativas que se producen entre las estimaciones realizadas para un mismo año, dependiendo del método utilizado, e, incluso, dependiendo del autor, pese a haber utilizado el mismo método.
- Estas divergencias se reducen a lo largo del tiempo, como consecuencia del menor número de estudios, la desaparición de los que arrojaban estimaciones más bajas y la convergencia de las estimaciones realizadas mediante modelos MIMIC hacia las estimaciones de enfoque monetario basado en la demanda de dinero.
- Los no explicados crecimientos de las estimaciones, que vienen a triplicarse entre 1975 y 2000, para los mismos autores y método.
- El estancamiento de los valores estimados entre 1985 y 1995, para volver a incrementarse, en torno al 25%/30%, de 1995 a 2000.
- Todavía en 2000, la estimación a través de encuestas arroja valores del 4,1%, mientras que las estimaciones indirectas oscilan entre el 14,7% y el 16,3% (variación de 1,6 puntos porcentuales).

Con estos datos, no parece que pueda asegurarse cuál es el verdadero tamaño de la economía sumergida en Alemania, pero, incluso en la hipótesis de que las estimaciones basadas en modelos



MIMIC y/o en métodos monetarios fuesen las más cercanas a la realidad, la conclusión sería que uno de los países reputados con mayor grado de cumplimiento fiscal presenta una economía sumergida en el entorno del 15% del PIB.



Canadá

Los datos, expresados en porcentaje del PIB, están tomados de SMITH (1997), p.17, donde se resumen los resultados alcanzados en diferentes estudios:

MÉTODO	1976	1980	1981	1982	1984	1986	1989	1990	1992	Def.	FUENTE
A partir de la demanda de dinero	15,7									2	Mirus-Smith (1981, Gutmann)
A partir de la demanda de dinero	27,5									2	Mirus - Smith (1981, Feige)
A partir de la demanda de dinero	4,9/7,7									2	Mirus - Smith (1981, Tanzi)
A partir de la demanda de dinero		9,3								2	Mirus (1984, Feige)
A partir de la demanda de dinero		14,1								2	Mirus (1984, Tanzi)
A partir de la demanda de dinero			5,7							2	Ethier (1985)
A partir de la demanda de dinero				10,5/12,8						2	Mirus - Smith (1989, Feige)
A partir de la demanda de dinero					19,3					2	Karoleff-Mirus-Smith (1993, Feige)
A partir de la demanda de dinero								21,6		2	Karoleff-Mirus-Smith (1993, Gutmann)
A partir de la demanda de dinero								14,6		2	Karoleff-Mirus-Smith (1993, Tanzi)
Contabilidad Nacional			2,8							1	Stat.Canada, Berger (1986)
Contabilidad Nacional			1,2/3,4							1	Stat.Canada, Berger (1986)
Contabilidad Nacional									2,7	1	Stat.Canada, Gervais (1994)
Contabilidad Nacional									3,7	2	Stat.Canada, Gervais (1994)
Contabilidad Nacional									0	3	Stat.Canada, Gervais (1994)
Contabilidad Nacional									47,1	4	Stat.Canada, Gervais (1994)
Encuesta de hogares						1,4				3	Fortin-Frechette-Noreau (1987)
Estimación subjetiva							33/100			4	Paquet (1989)

En este caso los datos son más dispersos y escasos, por lo que entendemos que no tiene sentido establecer evoluciones y divergencias. No obstante, existe un dato específico que resulta de especial utilidad: a cuál de las definiciones de economía sumergida corresponde cada estimación (columna "Def"). Respecto de la definición más próxima a lo que puede considerarse fraude fiscal ("definición 3"), sólo hay dos valores (1,4 en 1989 y 0 en 1992). Se confirma también lo ya observado respecto de Alemania sobre los mayores valores estimados en los métodos monetarios.

Teniendo en cuenta que Canadá tiene una reputación de cumplimiento fiscal similar a la de Alemania y que las estimaciones comparativas de economía sumergida son también similares (en 2007, 15,3 para ambos países) creemos que resultan de interés las reflexiones contenidas en el artículo de SMITH (p.28/34), en relación con la evidente discrepancia entre las estimaciones de dos dígitos de los enfoques monetarios y las de un dígito de los enfoques basados en la contabilidad nacional y que le conducen a formular la siguiente conclusión (la traducción es nuestra):

"Statistics Canada mantiene que la economía de mercado sumergida, dependiendo de cómo se defina, probablemente representa entre el 1% y el 5% PIB. Según la definición más estrecha (porción



de la producción basada en mercado de bienes y servicios legales que escapan de la detección en las estimaciones oficiales del PIB debido a los esfuerzos de algunas empresas y familias de mantener indetectadas sus actividades) la economía sumergida es muy improbable que supere el 3 por ciento del PIB medido y es probablemente mucho menor. Podría considerarse que supone sobre el 4 por ciento del PIB si ampliamos la definición incluyendo la producción ilegal, o incluso hasta el 5 por ciento si incluyésemos las actividades de producción no declaradas a Revenue Canada pero captadas por Stats Can. Sin embargo, el tamaño de la economía sumergida canadiense hoy en día posiblemente no alcanzaría los dos dígitos como porcentaje del PIB salvo que su definición se amplíe para comprender la producción no de mercado.”



España

La información que nos ha parecido más completa es la recogida en GESTHA (2014), p.16, en la que se recogen principalmente los estudios realizados por autores de nuestro país. A partir de ella y con la información adicional obtenida de VAQUERO-LAGO-FERNÁNDEZ (2015), p.4,6,8 y 13, en cuanto a metodología empleada, hemos elaborado la siguiente tabla:

MÉTODO	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	FUENTE
Monetario: demanda de dinero			3,7	13,0					Escobedo - Mauleón (1991)
Monetario: demanda de dinero		14,4	17,9	15,7	16,2	16,4			Mauleón - Sardá (1997)
(no disponible)			15,5	17,2	19,8	20,1	20,9		Gómez Antonio-Alañón (2004)
(no disponible)			14,0	14,9	17,2	16,8	15,9		Alañón-Gómez Antonio (2005)
Enfoque monetario	11,0	4,0	6,0	23,5	24,5	31,2	26,2		Dell'Anno-Gómez Antonio-Alañón (2007)
(no disponible)	15,6	12,6	14,3	16,9	19,5	26,9	18,5		Prado Domínguez (2004)
(no disponible)	3,0	2,9	6,3	8,9	16,1	18,9			Gadea - Serrano Sanz (2002)
(no disponible)	4,6	3,7	7,3	9,5	16,5	17,4			Gadea - Serrano-Sanz (2002)
Difs. población activa: real y est.	4,4	3,7	5,9	8,5	12,5	14,1			Serrano-Sanz (1998) y Pickhardt - Sardá (2011)
Monetario: demanda de dinero	17,6	13,8	13,5	14,4	24,5	41,6	26,3	18,2	Pickhardt - Sardá (2011)
Monetario: transacciones			11,7	11,7	17,9	17,3	19,0	20,9	Arrazola y otr. (2011)
Consumo de electricidad			11,7	14,9	18,1	17,9	19,3	19,5	Arrazola y otr. (2011)
máximo	17,6	14,4	17,9	23,5	24,5	41,6	26,3	20,9	
mínimo	3,0	2,9	3,7	8,5	12,5	14,1	15,9	18,2	
divergencia	14,5	11,6	14,2	15,1	12,1	27,5	10,4	2,7	
MIMIC					16,1	22,4	22,4	22,4	Schneider-Williams (2013)

Debemos advertir que el rango temporal y la selección de los años concretos se han guiado por criterios de comparabilidad con los datos previamente expuestos para Alemania y la que luego se ofrecerá para 21 países de la OCDE.

El examen de estos datos permite apreciar circunstancias similares a las del caso de Alemania antes expuesto:

- Las divergencias significativas que se producen entre las estimaciones realizadas para un mismo año, dependiendo del método utilizado, e, incluso, dependiendo del autor.



- Estas divergencias tiende a disminuir a lo largo del tiempo (con la notable excepción de 1995), como consecuencia del menor número de estudios, la desaparición de los que arrojaban estimaciones más bajas y la convergencia de las estimaciones realizadas mediante modelos MIMIC hacia las estimaciones utilizando enfoques monetarios. En este sentido, destaca la disminución de la divergencia en casi 8 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2005.
- Los no explicados crecimientos de algunas estimaciones, que llegan incluso a cuadruplicarse entre 1970 y 1995, para los mismos autores y método.
- Las significativas oscilaciones de algunas series de estimaciones de unos mismos autores a lo largo del tiempo.

Llama poderosamente la atención que las estimaciones de SCHNEIDER-WILLIAMS (2013), contenidas en las p.54/55 y que hemos incluido en la última línea de la tabla, se sitúen entre las más elevadas y que se mantengan en los mismos niveles entre 1995 y 2005, pese a los importantes cambios tecnológicos y legales, que han incidido de manera difícilmente rebatible en la capacidad de captación y gestión de información por parte de la Administración tributaria y en la mayor agilidad de los medios de pago, lo que lleva a pensar que tendría que haberse traducido en variaciones en las estimaciones del nivel de economía sumergida, presumiblemente en sentido descendente.



Evolución comparada de 21 países de la OCDE

En SCHNEIDER-WILLIAMS (2013), p.54/55, se expone una tabla que muestra la evolución de las estimaciones de la economía sumergida en porcentaje del PIB para 21 países de la OCDE y que, manteniendo el orden de los países que aparece en el original, reproducimos en la página siguiente.

A la tabla original hemos añadido una columna adicional ("Evol."), que muestra la diferencia entre el último de los valores recogidos y el primero para cada uno de los países. También conviene aclarar que el dato referido a "OCDE-21" es, como suele ser costumbre, la media simple de los valores de los distintos países.

Del examen de esta tabla, destacamos las siguientes apreciaciones:

- Considerando la evolución de los valores OCDE entre 1989/90 (12,67) y 2007 (16,06), último año con datos de los 21 países, la variación entre ambos límites temporales es de un incremento de 3,39 puntos porcentuales, superior al promedio simple total (1,75 puntos porcentuales), lo que parece apuntar a un decrecimiento entre 2007 y 2012 de la economía sumergida a nivel global, que se vendría produciendo ya desde 1999 (17,03) y que parece prolongarse después (14,73 en 2012), pese al cambio de tendencia a partir de la crisis económica y financiera de 2007/2008.
- La variación más destacada se da entre los valores de 1989/90 y 1994/95 (3,50 puntos porcentuales). La diferencia entre los valores máximo (17,03 en 1999) y mínimo (14,73 en 2012) es de 2,30 puntos porcentuales. De acuerdo con ello, al menos a nivel global, ni la globalización económica, ni los cambios tecnológicos, ni la denominada "burbuja inmobiliaria y financiera", ni la crisis



económica y financiera de 2007/2008 habrían afectado significativamente a la dimensión de la economía sumergida, sino cambios metodológicos y/o de criterios (en cuanto a los datos de partida u otros).

- En la gran mayoría de los países se registran disminuciones de los valores, superiores con frecuencia a 2 puntos, a partir de 2007.

País	1989/90	1994/95	1997/98	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	Evol.
Australia	10,1	13,5	14,0	14,4	14,3	13,9	13,7	13,5	nd	nd	nd	3,4
Austria	6,9	8,6	9,0	10,0	9,7	9,8	9,8	9,5	8,5	8,0	7,6	0,7
Bélgica	19,3	21,5	22,5	22,7	22,1	22,0	21,8	21,3	17,8	17,1	16,8	-2,5
Canadá	12,8	14,8	16,2	16,3	15,9	15,7	15,5	15,3	nd	nd	nd	2,5
Dinamarca	10,8	17,8	18,3	18,4	18,0	18,0	17,6	16,9	14,3	13,8	13,4	2,6
Finlandia	13,4	18,2	18,9	18,4	17,9	17,7	17,4	17,0	14,2	13,7	13,3	-0,1
Francia	9,0	14,5	14,9	15,7	15,0	15,0	14,8	14,7	11,6	11,0	10,8	1,8
Alemania	11,8	13,5	14,9	16,4	15,9	16,3	16,0	15,3	14,6	13,7	13,3	1,5
Grecia	22,6	28,6	29,0	28,5	28,2	27,4	26,9	26,5	25,0	24,3	24,0	1,4
Irlanda	11,0	15,4	16,2	16,1	15,9	16,0	15,6	15,4	13,1	12,8	12,7	1,7
Italia	11,8	26,0	27,1	27,8	26,7	27,0	27,1	26,8	22,0	21,2	21,6	9,8
Japón	8,8	10,6	11,1	11,4	11,2	11,2	10,7	10,3	nd	nd	nd	1,5
Países Bajos	11,9	13,7	13,5	13,3	13,1	13,3	13,2	13,0	10,2	9,8	9,5	-2,4
Nueva Zelanda	9,2	11,3	11,9	13,0	12,6	12,2	12,1	12,0	nd	nd	nd	2,8
Noruega	14,8	18,2	19,6	19,2	19,0	19,0	18,5	18,0	nd	nd	nd	3,2
Portugal	15,9	22,1	23,1	23,0	22,6	23,0	23,3	23,0	19,5	19,4	19,4	3,5
España	16,1	22,4	23,1	23,0	22,4	22,4	22,4	22,2	19,5	19,2	19,2	3,1
Suecia	15,8	19,5	19,9	19,6	19,1	18,7	18,6	17,9	15,4	14,7	14,3	-1,5
Suiza	6,7	7,8	8,1	8,8	8,6	8,8	8,5	8,1	nd	nd	nd	1,4
Reino Unido	9,6	12,5	13,0	12,8	12,6	12,5	12,4	12,2	10,9	11,0	10,3	0,7
EE.UU.	6,7	8,8	8,9	8,8	8,8	8,7	8,5	8,4	nd	nd	nd	1,7
OCDE-21	12,67	16,16	16,82	17,03	16,65	16,60	16,40	16,06	15,47	14,98	14,73	1,75

De confirmarse estas apreciaciones habría que reconsiderar las hipótesis en las que se apoyan las estimaciones según enfoques monetarios y/o modelos MIMIC, puesto que cabría preguntarse:

- Si realmente la influencia de las variables explicativas consideradas no es tan relevante como se había supuesto.
- Si la influencia de las variables explicativas se ha visto alterada por las circunstancias señaladas u otras, sin que tales alteraciones se hayan reflejado en una actualización de los coeficientes de los modelos.



- Si los valores considerados de los factores explicativos provienen de estimaciones que, a su vez, proceden de conjuntos de datos relacionados, puede darse lugar a un modelo cerrado de variables interdependientes, pero distanciado, en mayor o menor medida, de la realidad.

Existen también otras apreciaciones que tienen que ver con la evolución de los datos referidos a los distintos países:

- Existen 3 países (Austria, Suiza y EE.UU) que en 1989/90 tenían valores inferiores a 8 (6,9, 6,7 y 6,7, respectivamente). Posteriormente, sólo Austria, en 1999 alcanza los dos dígitos (10,0). Los últimos datos disponibles se sitúan en torno al 8,00, que suponen en los tres casos subidas superiores a 1,00 puntos porcentuales.
- Existen 4 países (Francia, Japón, Nueva Zelanda y Reino Unido) que en 1989/90 presentaban valores entre 8 y 10 (9,0, 8,8, 9,2 y 9,6, respectivamente).
 - Francia llega a situarse en valores en torno a 15 entre 1994/95 y 2007 (14,7), para iniciar a partir de entonces una acusada tendencia descendente hasta el 10,8 en 2012. Llama la atención que este valor final resulte inferior al de Alemania.
 - Nueva Zelanda parte de 9,2 y se sitúa a partir de entonces entre 11,3 (1994/95) y 13,0 (1999). Su último valor es 12,0 (2007).
 - Japón, partiendo del 8,8, se sitúa a partir de entonces entre 10,3 (2007, último año con datos) y 11,4 (1999). Resultan un tanto sorprendentes estos valores para un país que, todavía hoy, registra una extendida tendencia por la utilización de efectivo en el ámbito minorista y de servicios a particulares.
 - Reino Unido, partiendo de 9,6, se sitúa a partir de entonces entre el 13,0 (1997/98) y 10,3 (2012).
- Existen 7 países (Australia, Canadá, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia y Países Bajos) que en 1090/90 presentan valores entre 10,0 y 13,0 (10,1, 12,8, 10,8, 11,8, 11,0, 11,8 y 11,9, respectivamente), cercanos e inferiores (salvo en el caso de Canadá) a la media OCDE-21.
 - Canadá y Alemania presentan una subida en torno a 2 puntos entre los dos primeros valores (1989/90 y 1994/94), manteniendo posteriormente una tendencia creciente hasta 2007, llegando a superar el 16,00 en algunos años. A partir de 2007 no se muestran valores para Canadá, mientras que en Alemania se aprecia un descenso desde 2009 (14,6) hasta 2012 (13,3), valor mínimo de la serie a partir de 1994/95.
 - Australia e Irlanda presentan también una subida significativa entre los dos primeros valores, manteniendo posteriormente valores estabilizados (en torno a 14,0 en Australia; en torno a 16,0 en Irlanda) hasta 2007. A partir de 2007 no se muestran valores para Australia, mientras que en Irlanda se aprecia un descenso desde 2007 (15,4) hasta alcanzar 12,7 en 2012, el valor mínimo de la serie a partir de 1994/95.



- Dinamarca presenta una subida muy destacada entre los dos primeros valores (de 10,8 hasta 17,8), manteniéndose en valores por encima de 17,6 hasta 2005 (16,9); desde entonces se produce un descenso nuevamente destacado hasta alcanzar 13,4 en 2012.
- Países Bajos sube algo menos de 2 puntos entre los dos primeros valores, manteniéndose entre 13,7 (1994/95) y 13,0 (2007); desde entonces se produce un descenso destacado hasta alcanzar 9,5 en 2012, el valor más bajo de toda la serie y siendo uno de los cuatro casos en los que se registra una evolución neta negativa.
- Italia presenta la subida más destacada entre los dos primeros valores (de 11,8 a 26,0; es decir 14,2 puntos), manteniéndose entre 26,0 (1994/95) y 27,8 (1999) hasta 2007; desde entonces se produce un descenso significativo, desde 26,8 hasta 21,6 en 2012. A falta de aclaraciones adicionales, parece difícil atribuir en su totalidad estos drásticos movimientos al principio y final de la serie a variaciones reales del nivel de economía sumergida.
- **Existen finalmente 7 países (Bélgica, Finlandia, Grecia, Noruega, Portugal, España y Suecia) que en 1989/90 tenían valores superiores a 13,0 (19,3, 13,4, 22,6, 14,8, 15,9, 16,1 y 15,8, respectivamente).**
 - Con carácter previo, debe resaltarse que en este grupo hay no sólo 3 países del sur europeo (Grecia, Portugal y España) sino también 3 países del norte europeo (Finlandia, Noruega y Suecia) y 1 centroeuropeo (Bélgica). También debe señalarse que este grupo recoge a los países con valores iniciales superiores a la media OCDE-21.
 - Bélgica sube poco más de 2 puntos entre los dos primeros valores, manteniéndose luego y hasta 2007 entre 22,7 (1999) y 21,3 (2007); desde entonces desciende hasta el 16,8 en 2012, lo que supone una evolución neta negativa de 2,5 puntos, la mayor de toda la muestra.
 - Finlandia y Suecia suben los dos primeros valores de la serie de manera apreciable, en torno a 4 puntos; con ligeras oscilaciones, mantienen luego valores similares, entre el 19,9 y el 17,0, hasta 2007 (17,0 y 17,9, respectivamente), descendiendo a partir de este año hasta valores del 13,3 y 14,3, respectivamente, en 2012, dando lugar a evoluciones netas negativas de 0,1 y 1,5, respectivamente. Sorprende que la histórica reforma fiscal sueca de 1991, uno de cuyos objetivos era reducir la evasión fiscal, hubiera tenido unos efectos tan poco apreciables, en el mejor de los casos (en comparación con Finlandia).
 - Noruega registra un incremento entre los dos primeros valores de 3,4 puntos, manteniéndose luego entre 18,0 (2007) y 19,6 (1997/98), no exponiéndose valores posteriores a 2007. Aunque la evolución neta es positiva en 3,2 puntos, hay que tener en cuenta que es previsible que los valores no disponibles supongan una reducción. En 2007, la diferencia entre los 3 países del norte europeo de este grupo es de un punto, frente a los 2,4 iniciales, lo que apuntaría a una escasa incidencia de las diferencias en el comportamiento de los factores y causas en los que se apoya el modelo MIMIC en la evolución de sus respectivas economías sumergidas.
 - Portugal y España parten de valores iniciales casi iguales, lo mismo que el incremento entre los dos primeros valores de la serie, superior a 6 puntos; desde 1994/95 hasta 2012, se mantiene



una casi igualdad de los valores de ambos países, entre el 19,2 y el 23,1, pese a las diferencias de tamaño, política económica y cambios estructurales en ambos países ibéricos. Así, en el caso de España, circunstancias tales como los JJ.OO. de 1992 y la crisis posterior, la expansión internacional posterior, la modernización de la administración tributaria, la crisis económica y financiera y las medidas de rescate y saneamiento y las reformas tributarias no parecen haber tenido un efecto significativo sobre la economía sumergida, que habría experimentado una evolución neta de 3,1 puntos (mayor economía sumergida). No obstante, conviene advertir que esta diferencia positiva viene a coincidir con el mayor salto entre los dos primeros valores de la serie respecto de la media OCDE-21 e incluso de los restantes países seleccionados (con la excepción de Grecia).

- Grecia es el país con un valor inicial más alto (22,6), presentando un incremento de 6 puntos entre los dos primeros valores de la serie; salvo un pequeño repunte en 1997/98 (29,0) una tendencia hasta 2012 (24,0), de forma que su evolución neta es de 1,4 puntos. Nuevamente sorprende la trayectoria, teniendo en cuenta la mayor gravedad de la crisis y el menor grado de control tributario de Grecia, respecto de Italia, Portugal y España, que presentan en 2012, como ya se ha expuesto, valores de 21,6, 19,4 y 19,2, respectivamente.

Este examen lleva a plantear que los reparos formulados por diversos autores (y, en ocasiones, por los mismos autores que las utilizan) a las metodologías actualmente prevalentes, basadas en enfoques monetarios y modelos MIMIC, referidos a su sesgo sobrevalorativo pueden tener algún fundamento y que sus resultados debieran ser objeto de algún tipo de contraste con otras estimaciones y/o fuentes. Asimismo, y especialmente cuando estos métodos se extienden a gran número de países, puede resultar difícil valorar año a año la incidencia de los diferentes factores y causas explicativas, manteniéndose los coeficientes paramétricos de años precedentes, lo cual daría lugar a desviaciones crecientes entre los valores estimados y los reales, cuya corrección al cabo de varios años produciría quiebras de la consistencia temporal de los valores de las series, más significativas, incluso, que las debidas a la propia evolución.



El debate Feige vs Schneider en 2016

Dado que las metodologías y estimaciones prevalentemente utilizadas como referencia están basadas, como ya se ha dicho, en enfoques monetarios y modelos MIMIC, lo expuesto en el presente apartado quedaría incompleto si no se hiciese referencia al debate habido, a lo largo de 2016, entre dos de las figuras destacadas en relación con ellas, los profesores Schneider (impulsor de la utilización del modelo MIMIC en la realización de estimaciones de la economía sumergida a nivel internacional) y Feige (inclinado a los enfoques basados en la demanda monetaria).

El debate se inicia con unas reflexiones de FEIGE (2015), que dan lugar a un comentario de respuesta por parte de SCHNEIDER (2016) y la correspondiente réplica de FEIGE (2016). Para el interesado en los debates académicos, las correspondientes referencias se incluyen al principio de la reseña bibliográfica. En cualquier caso, no es nuestro objetivo analizar aquí los aspectos relativos a la práctica



investigadora, pese a las trascendentes consecuencias que pueden derivarse de la resolución que entendemos debería producirse en relación con ellos.

Consideramos que, en el ámbito del presente Informe, el interés se centra en los aspectos relativos a la trascendencia y limitaciones de los resultados obtenidos, asumiendo que la metodología ha sido correctamente aplicada y que se ha verificado la inexistencia de errores en los procedimientos y cálculos, en tanto no se resuelva sobre lo aludido en el párrafo precedente. Y creemos que debemos proceder de esta forma porque, de hecho, las estimaciones de economía sumergida realizadas por el profesor Schneider y sus colaboradores y seguidores, basadas total o parcialmente en modelos MIMIC y/o enfoques monetarios, son la única referencia utilizada a nivel internacional.

Para empezar, un modelo MIMIC es una forma abreviada de referirse al utilizado para estimar variables latentes basado en la consideración de múltiples indicadores y múltiples causas. En el caso que nos ocupa, la variable latente es la economía sumergida. Un problema del modelo MIMIC, reconocido, por ejemplo, en SCHNEIDER – WILLIAM (2013), p.27/29, es que inicialmente sólo proporciona unos valores relativos del tamaño y desarrollo de la economía sumergida, lo que lleva a complementarlo con estimaciones de valor absoluto, en este caso el método de demanda monetaria.

Esto explicaría la convergencia de los valores de economía sumergida obtenidos por el modelo MIMIC de Schneider, o derivados de él, y los enfoques basados en la demanda monetaria. De hecho, según FEIGE (2016), p.96, el 98% de los valores expuestos por Schneider se deben a la demanda monetaria y sólo el 2% a las causas e indicadores incorporados al modelo MIMIC.

Recogiendo lo ya expuesto previamente en otras publicaciones de Schneider y sus colaboradores, en SCHNEIDER – BUEHN (2016), p.22, 23 y29, resume **ventajas e inconvenientes del modelo MIMIC**.

COMO PRINCIPALES VENTAJAS SE SEÑALAN:

- Permite utilizar múltiples indicadores y variables causales al mismo tiempo.
- Flexibilidad, ya que permite variar la elección de indicadores y variables causales de acuerdo a las características peculiares de la actividad económica sumergida estudiada, el período y la disponibilidad de datos.
- Es un procedimiento bien conocido y resultan "óptimos" si la muestra es suficientemente grande.
- No precisan del establecimiento de asunciones restrictivas.

COMO PRINCIPALES INCONVENIENTES, CRÍTICAS O LIMITACIONES SE SEÑALAN:

- Constituye un aspecto crítico la elección de las variables.
- El significado de la variable latente, por lo que se considera un modelo más confirmatorio, que exploratorio.
- Inestabilidad de los coeficientes en relación a cambios en el tamaño de la muestra y especificaciones alternativas, aunque esta inestabilidad tiende a desaparecer cuando se incrementa el tamaño



de la muestra. También se apunta (lo cual resulta relevante, habida cuenta del uso dado a los valores estimados) a ciertas dificultades en relación con series temporales.

- La necesidad de acudir a procedimientos denominados de calibración y de contraste por encuesta ("benchmarking"), para complementar los coeficientes relativos obtenidos directamente.
- El procedimiento de calibración y los valores de partida tienen gran influencia en los resultados.
- Dificultades para diferenciar entre la selección de causas y de indicadores.

Según parece, en sus estudios, tanto Feige como Schneider reconocen que los datos de los diferentes países sobre la demanda monetaria, al menos, se obtienen de fuentes nacionales. En nuestra opinión, en la medida en que no esté garantizada la homogeneidad de definiciones, criterios y metodologías en todos los países, habrá que tener en cuenta estas observaciones:

- Los valores estimados pueden resultar útiles para apreciar la evolución temporal de cada país en concreto, aisladamente considerado.
- Los valores estimados pueden ofrecer una imagen distorsionada de la economía sumergida del país, en función de la definición adoptada, explícita o implícitamente, y la existencia de sesgos valorativos.
- La utilidad a efectos comparativos entre países resulta, como mínimo, discutible.

Existen otros aspectos que afectan en general a los distintos métodos de estimación de la economía sumergida y que llevan a relativizar aún más la consideración de los valores obtenidos como mediciones precisas de la economía sumergida:

- La gran divergencia de las estimaciones según el método utilizado.
- Diversidad de nociones sobre lo que constituye economía sumergida, por lo que es preciso establecer una definición de ella (y su diferenciación respecto de la de fraude fiscal, añadimos nosotros).
- Problemas para contrastar las teorías con la estimación empírica.



Diferencias en las estimaciones de Schneider y colaboradores

Uno de los aspectos críticos de la fiabilidad de las series estadísticas es su consistencia, en cuanto a los datos, fuentes y metodologías utilizados, debiéndose, al menos en teoría, señalar los cambios producidos, su justificación y su efecto.

En este sentido, el hecho de que, con una misma metodología y datos de partida, y con la participación o colaboración de los mismos autores, se obtengan resultados apreciablemente divergentes no deja de ser desconcertante.



Repasando los artículos publicados en 2015 y 2016 por Schneider y colaboradores y comparando las estimaciones en ellos contenidas, entre sí y con las que se recogen en SCHNEIDER – WILLIAMS (2013) respecto de España, hemos detectado algunas divergencias que exponemos a continuación:

Origen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schneider-Williams (2013)	22,4		22,4		22,2		19,5		19,2	19,2	
Schneider (2015)	22,2	21,9	21,3	20,2	19,3	18,4	19,5	19,4	19,2	19,2	18,6
Hassan-Schneider (2016) MIMIC3(4-1-2), Tabla 3	22,54	21,47	22,17	21,57	24,99	28,85	30,40	30,86	28,59	27,62	28,11
Hassan-Schneider (2016) MIMIC2(5-1-2), Tabla 4	22,48	21,44	22,02	21,46	25,11	29,82	32,05	32,06	29,99	28,93	29,30

Los valores destacados en negritas son posteriormente utilizados por Hassan y Schneider en 2016 para la estimación del fraude fiscal, según exponemos en el siguiente apartado.

El examen de estos datos nos lleva a expresar las siguientes observaciones:

- El rango de valores y su evolución temporal muestra dos grupos de valores marcadamente diferentes: los publicados en 2013 y 2015 y los publicados en 2016, con divergencias en los valores, a partir de 2007, superiores a 5 puntos e, incluso, a 10 puntos.
- El primer grupo, (2013) y (2015), muestra una tendencia decreciente, que da lugar a una evolución neta negativa 3,6 puntos en el período 2003-2013.
- El segundo grupo, (2016), muestra una tendencia creciente, que da lugar a evoluciones netas positivas de 5,57 y 6,82 puntos, respectivamente, en el mismo período 2003-2013.
- Resulta especialmente llamativa la contradicción entre ambos grupos a partir de 2007, coincidiendo con el estallido de la crisis inmobiliaria y financiera: según el primer grupo de estimaciones, a partir de ese momento se confirma la tendencia decreciente de la economía sumergida; según el segundo grupo, se incrementa muy notablemente (llega ser de más de 10 puntos) la economía sumergida.
- Resulta especialmente inverosímil que, al menos entre 2008 y 2013, en España la economía sumergida llegase a representar casi una tercera parte del PIB oficial, teniendo en cuenta la información facilitada y obtenida a la Administración por empresas respecto de la actividad de sectores con un peso tan significativo como: financiero, industrial, energético, automoción, grandes empresas de distribución y venta final en alimentación, ropa y electrodomésticos, etc. y los datos sobre cotizantes y desempleo. Baste recordar que los valores indicados son superiores a las propias tasas de desempleo.

Cuando los datos de segundo grupo de estimaciones se ponen en relación con las relativas a otros países, surgen asimismo dudas respecto de su comparabilidad. A modo de ejemplo, hemos tomado, de la Tabla 3 de (2016) los valores referidos a Alemania y Canadá, por ser los países considerados



previamente en este apartado, y Chad, porque casualmente es el que viene a continuación de España en dicha tabla, poniéndolos en relación con los de España:

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
España	22,54	21,47	22,17	21,57	24,99	28,85	30,40	30,86	28,59	27,62	28,11
Alemania	17,40	16,78	16,45	14,31	13,94	14,66	16,27	15,65	15,18	15,91	15,96
Canadá	16,48	15,18	15,35	15,36	16,19	16,55	17,56	17,45	15,85	16,66	16,58
Chad	32,13	26,39	22,92	21,02	18,66	16,80	14,55	13,30	14,74	16,05	15,72

Las observaciones son aún más llamativas que cuando sólo se consideraba España, ya que, según los valores reflejados, la economía sumergida de Chad se habría reducido en más del 50% ente 2003 y 2013, de forma que llega a ser inferior incluso a la de Alemania y Canadá. Adicionalmente, no se comprende claramente que, incluso a partir de la crisis de 2007/2008, la economía sumergida se haya comportado de manera tan diferente en España respecto de Alemania y Canadá.

Entendemos que no sería correcto concluir este punto sin hacer referencia a la última frase del "abstract" de HASSAN – SCHNEIDER (2016), que es donde, como hemos indicado, se contienen el segundo grupo de estimaciones (la traducción es nuestra):

"Un análisis crítico sobre el tamaño de estas macro-estimaciones llega a la conclusión de que muy probablemente la "verdadera" economía sumergida de estos países es sólo el 69% de sus valores macro-MIMIC estimados."

Posteriormente, en la p.11, se manifiesta lo siguiente:

"Como se ha expuesto breve y críticamente en el capítulo 4, las macro-estimaciones utilizando los enfoques MIMIC y/o de demanda monetaria llevan a estimaciones francamente altas de la economía sumergida. Una razón para ello es que en las macro-estimaciones de la economía sumergida se incluyen (al menos parcialmente) las actividades de bricolaje, la ayuda a vecinos y familiares y actividades criminales (como contrabando, etc.). Ahora trataremos de tener en cuenta esta crítica y asumir un intento de "corregir" estas macro-estimaciones. En la tabla 5 se afronta un ensayo de este tipo para Estonia y Alemania."

...

"En la tabla 6 mostramos las medias de las economías sumergidas de la muestra amplia de 157 países y la reducida de 117 países, en las que hemos incluido la variable de autoempleo en las estimaciones MIMIC. En esta tabla también incluimos los valores ajustados de la economía sumergida para las mismas muestras de países. Solo para los países [con ranking] más bajo apreciamos diferencias significativas en el tamaño de la economía sumergida. Serbia tiene un valor medio de 36,16% con autoempleo y del 30,34% sin autoempleo; Singapur tiene un valor medio del 13,65% con autoempleo y del 13,44% sin él."



De estas manifestaciones y de las operaciones de corrección realizadas, extraemos las siguientes observaciones:

- Se reconoce que los enfoques de demanda monetaria y MIMIC (que aparenta ser una versión modificada de los primeros) tienden a sobrevalorar la economía sumergida.
- Las revisiones de (2016) dan lugar, por tanto, a una sobrevaloración de la economía sumergida todavía mayor que las estimaciones anteriores.
- En el ejemplo de Estonia y Alemania, se aprecia que, aunque la estimación ajustada se sitúa en torno al 65% de la estimación directa según el modelo, no presenta los mismos ajustes parciales, por lo que no resulta justificado establecer un coeficiente de corrección uniforme para todos los países.
- La tabla 6, p.12/4, no ajusta los 157 países, sino 117 (entre los que no figura Chad) y el ajuste no se realiza sobre todas y cada una de las estimaciones, sino solo sobre la media de las estimaciones del período 2003/2013 para cada país. De esta forma, los problemas de comparabilidad entre países y de consistencia temporal de las estimaciones se mantienen sin resolver, aunque con números más bajos.

A modo de ejemplo, mostramos el ajuste para los mismos cuatro países anteriores (España, Alemania, Canadá y Chad) para las estimaciones MIMIC (4-1-2), computando el ajuste para Chad aplicando el mismo porcentaje de ajuste que el aplicado por los autores a los otros 3 países. No se incluyen los ajustes para MIMIC (5-1-3), ya que en estas estimaciones no aparece Chad.

País	MIMIC3 2003/13	MIMIC3 ajustado	% ajuste
España	24,61	16,00	34,99%
Alemania	15,77	10,25	35,00%
Canadá	16,17	10,51	35,00%
Chad	25,20	16,38	35,00%

Se aprecia que los valores ajustados son inferiores a los de las estimaciones previas a la revisión, lo que lleva a deducir, coherentemente, que también respecto de éstas se reconoce una sobrevaloración.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

ESTIMACIONES
DEL FRAUDE FISCAL



5. ESTIMACIONES DEL FRAUDE FISCAL

Al margen de los reparos sobre la consistencia de las estimaciones del nivel de la economía sumergida apuntados en el apartado precedente, y sobre las divergencias, en algunos casos, muy amplias entre distintas estimaciones, aun cuando estén referidas a un mismo período y país y/o se hayan realizado, total o parcialmente, por los mismos autores, también se ha puesto de manifiesto que no pueden considerarse equivalentes los términos “economía sumergida” y “fraude fiscal”, ni conceptual ni cuantitativamente.

Creemos necesario insistir en que el fraude fiscal requiere, como condición indispensable, el incumplimiento consciente de una norma tributaria que tenga como consecuencia el ingreso de una cuota tributaria inferior a la legalmente establecida. Por el contrario, la economía sumergida se produce por la ocultación total o parcial de actividades u operaciones con relevancia económica, al margen de los efectos tributarios que de ello puedan derivarse. Aun cuando la delimitación entre ambos términos precisa del establecimiento de algunas matizaciones, especialmente en relación con actuaciones u operaciones en el ámbito más puramente personal y familiar o no guiadas por criterios o consideraciones de mercado, lo expuesto pone de manifiesto la relevancia de lo jurídico respecto del primero y de lo económico respecto de la segunda.

En el presente apartado, examinamos algunos trabajos y artículos en los que se exponen estimaciones del fraude fiscal que hacen referencia a nuestro país.



Estimación de MURPHY (2012) para 2009

Se trata de un informe elaborado para uno de los grupos del Parlamento Europeo, en el que se contiene una estimación de la pérdida de ingresos debida a la economía sumergida en el ámbito de la UE-27, así como una crítica a algunas estimaciones de la pérdida de recaudación en el IVA (“Tax Gap”), principalmente una que se dice realizada por la UE en 2009, relativa a 2006, a la que haremos referencia en otro punto de este apartado.

En lo que ahora se examina, Murphy realiza una estimación de la pérdida recaudatoria referida a la UE-27 en 2009, de la que se reproduce la línea referida a España y al conjunto de la UE-27 (p.10/11):

	PIB 2009	% economía sumergida	Economía sumergida	% presión fiscal	Pérdida recaudación
España	1.063.000	22,5%	239.175	30,4%	72.709
UE-27	12.271.200	22,1%	2.258.223	35,9%	864.802

Según se manifiesta, para cada país los datos de PIB (en millones de euros) y porcentaje de presión fiscal provienen de la UE, mientras que el de porcentaje de la economía sumergida proviene de un papel de trabajo del Banco Mundial, SCHNEIDER – BUEHN – MONTENEGRO (2010); los importes de economía sumergida y pérdida de recaudación han sido calculados por Murphy. En cuanto al resumen UE-27, los porcentajes expresan los promedios simples de los de los países y, los importes, los agregados de los países.



Las observaciones a la estimación realizada son, en nuestra opinión, las siguientes:

- Pese a lo que recoge el informe de Murphy en la p.9/10, sobre la definición 3 de economía sumergida, que toma de Schneider, y que es la que más se aproxima a la noción de fraude fiscal, lo cierto es que las estimaciones contenidas en el papel de trabajo de (2010), responden más bien a la definición 2, según se desprende de los artículos posteriores, tales como, por citar uno de los últimos, HASSAN – SCHNEIDER (2016), examinado en el apartado anterior, en el que se reconoce la necesidad de practicar ajustes que corrijan, al menos en parte, el exceso de estimación. Aplicando una corrección del 35% a la estimación del 30,40% resultante de MIMIC (4-1-2) según se expone en el artículo señalado, la estimación ajustada sería el 19,8%, inferior en 2,7 puntos a la utilizada por Murphy y muy probablemente superior al verdadero fraude fiscal.
- La presión fiscal es, por definición, el cociente entre la recaudación y el PIB. En dicha recaudación figuran impuestos poco o nada relacionados no ya con el fraude fiscal, sino siquiera con la economía sumergida (ej.: muchos impuestos locales, como el IBI y el IAE, impuestos especiales), por lo que la aplicación directa del porcentaje de presión fiscal como tipo medio defraudado conduce a una sobrevaloración de la pérdida recaudatoria.
- Existen indicios de que una parte significativa de la economía sumergida se concentra en contribuyentes sometidos a tipos impositivos sobre la renta inferiores al tipo medio agregado (o, incluso, puede corresponder a rentas no gravadas incluso si fueran objeto de declaración), por lo que esto también debería ser objeto de un ajuste adecuado.
- Asimismo, una parte significativa de las rentas ocultadas se habrá manifestado en la adquisición de bienes y servicios cuyas cuotas de IVA han sido objeto de declaración, por lo que el fraude será, en estos casos, parcial y, nuevamente, sería preciso practicar un ajuste adecuado.
- Finalmente, ha de tenerse en cuenta la existencia de regímenes especiales que limitan el cómputo de bases (estimación objetiva en IRPF, régimen de tonelaje en el Impuesto sobre Sociedades, regímenes simplificado, de agricultura y recargo de equivalencia en IVA) que propenden a reflejar legalmente bases inferiores a las reales, por lo que también habría que tenerlos en cuenta y practicar los ajustes adecuados.

Habría de admitirse que el sesgo de estas observaciones no es imputable a Murphy, pero sí el que no haya hecho advertencia sobre la sobrevaloración de la pérdida recaudatoria por la dificultad o imposibilidad de tenerlas en cuenta y que, por lo tanto, sus estimaciones van más allá de los máximos.

Resulta, en cualquier caso, sorprendente la publicación de un artículo, SCHNEIDER–RACZKOWSKI–MROZ (2015-1), dedicado casi en exclusiva a difundir MURPHY (2012), sin formular observación o reparo alguno a los planteamientos de éste, especialmente teniendo en cuenta que la revisión luego plasmada en HASSAN–SCHNEIDER (2016-9), o incluso la introducción de ajustes de SCHNEIDER (2016-3) debía estar ya en marcha o en consideración.



Estimación de SCHNEIDER (2016-3) para 2011/2013

Este trabajo, publicado en Marzo-2016, seis meses antes de HASSAN – SCHNEIDER (2016-9), realiza una estimación de la pérdida recaudatoria para los años 2011, 2012 y 2013 y abarca 33 países (28 de la UE, 3 no-UE y otros 2 altamente desarrollados). Comparándolo con el trabajo de Murphy objeto del punto precedente, se observa:

- Las estimaciones del porcentaje de economía sumergida se toman de SCHNEIDER (2015-1), que básicamente son una prolongación de las contenidas en SCHNEIDER–WILLIAMS (2013) y SCHNEIDER–BUEHN–MONTENEGRO (2010), en las que también se apoyaba MURPHY (2012).
- Al igual que Murphy, Schneider se apoya en (i) la aplicación de un porcentaje de economía sumergida al PIB publicado y (ii) la aplicación al resultado del porcentaje de presión fiscal publicado.
- La diferencia entre ambos trabajos es que Murphy aplica directamente las estimaciones contenidas en la serie de Schneider y colaboradores, mientras que éste aplica unas correcciones a tales estimaciones que conjuntamente ascienden al 39,7%.

De este trabajo de Schneider se han extraído los datos relativos a España, suprimiendo el desglose de los ajustes e introduciendo los porcentajes de economía sumergida (ES en la tabla) consecuencia de tales ajustes, obteniendo la tabla que se expone a continuación:

Año	PIB (M€)	% economía sumergida (ES)	ES no ajustada (M€)	ES ajustada M€ (*)	% presión fiscal	Pérdida recaudación (M€)	% ES ajustado	% Pérdida recaudación
2011	1.063.355	19,2%	204.164	123.111	31,9%	39.272	11,6%	3,7%
2012	1.048.491	19,2%	201.310	121.390	32,7%	39.695	11,6%	3,8%
2013	1.051.833	18,6%	195.641	117.972	33,2%	39.167	11,2%	3,7%

El examen de esta tabla y su puesta en relación con los resultados expresados por Murphy, llevan a formular las siguientes observaciones y apreciaciones:

- Pese a que los PIB españoles de 2009 y 2011 son prácticamente iguales (1.063 kM€), las estimaciones de pérdida recaudatoria difieren sustancialmente: 72.709 M€ para Murphy y 39.272 M€ para Schneider.
- Ambos trabajos mantienen en sus cálculos y estimaciones, la equivalencia entre los términos de economía sumergida y fraude fiscal.
- El ajuste practicado por Schneider en este artículo (39,7%) viene a coincidir con el mencionado (39%) en el "abstract" de HASSAN–SCHNEIDER (2016-9), aunque en los cálculos de ese último utilizaba luego un ajuste del 35%, según ha quedado señalado en el presente Informe.



Esta última circunstancia constituye un indicio de un no explicado cambio de opinión de Schneider, tanto más sorprendente cuando las estimaciones de dicho trabajo son muy superiores a las de la serie original y los mismos autores reconocen que resultan excesivas.

Por lo demás, resultan aplicables a SCHNEIDER (2016-3) los mismos reparos y observaciones expresados en relación con HASSAN-SCHNEIDER (2016-9) anteriormente en el presente Informe y queda de manifiesto, en nuestra opinión, que la estimación de pérdida recaudatoria anual en torno a 40.000 M€, aunque probablemente siga resultando excesiva, está lógicamente más cercana a la realidad que la expresada por Murphy y la que resultaría de las nuevas estimaciones de Schneider y colaboradores expuestas en (2016-9).



Estimaciones auspiciadas por la UE del "VAT gap"

En MURPHY (2012), p.15/16, se hace referencia a un informe de la UE de 2009, que contenía una estimación del fraude (en términos de "Tax Gap"), en el IVA en el año 2006, en el que se contenía una estimación del 2% para España y del 12% para el conjunto de la UE-25.

Con algunas dificultades, hemos podido localizar dicho informe, así como algunos posteriores, CASE (2013) y CASE (2016), todos ellos impulsados o auspiciados por la UE, pero no realizados directa o formalmente por ella. Agrupando los datos contenidos en estos informes y completando el dato relativo al porcentaje del VAT gap sobre el PIB, hemos obtenido la siguiente, referida, por razones que seguidamente explicaremos, a España e Italia:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
ESPAÑA	VTTL	64.105	68.461	69.506	65.143	63.444	64.641	64.103	69.589	69.970
	Recaudación	63.273	61.713	54.280	42.669	57.649	55.904	56.652	61.126	63.756
	VAT gap	832	6.748	15.226	22.474	5.795	8.737	7.451	8.463	6.214
	%VTTL	1,30	9,86	21,91	34,50	9,13	13,52	11,62	12,16	8,88
	% PIB	0,10	0,60	1,40	2,10	1,00	1,40	0,71	0,81	0,59
ITALIA	VTTL	122.122	124.980	127.380	126.337	130.761	137.939	132.748	132.796	133.752
	Recaudación	92.992	95.623	93.698	86.544	97.586	98.650	96.170	93.921	96.897
	VAT gap	29.130	29.357	33.610	39.793	33.175	39.289	36.578	38.875	36.855
	%VTTL	23,85	23,49	26,40	31,50	25,37	28,48	27,55	29,27	27,55
	% PIB	2,00	1,90	3,10	2,60	2,00	2,30	2,26	2,42	2,28

(importes en miles de millones de euros, M€)



El hecho de mostrar no sólo los datos de España, sino también los de Italia, viene a cuenta de lo expresado en MURPHY (2012), p.16 (la traducción es nuestra), respecto de los datos del informe de 2009 que atribuye a la UE:

“Estos resultados son curiosos y van contra las expectativas sobre la economía sumergida. Por ejemplo, no parece probable que haya sólo un VAT gap del 2% en España y uno tan alto como el 22% en Italia: se esperaría una mayor consistencia entre estas dos economías y podrían resaltarse muy fácilmente destacados. Por esta razón, los datos no merecen mayor consideración.”

Las primeras precisiones a realizar son las siguientes:

- El informe de 2009 no es propiamente un informe de la UE, sino de una firma independiente, tal como se expresa en el “disclaimer” de la pag.2:

“Este informe ha sido elaborado por Reckon LLP, de acuerdo con un estudio encargado por la Comisión Europea, Dirección General de Impuestos y Aduanas. Es el resultado de un trabajo independiente desarrollado por Reckon LLP, y no refleja necesariamente las opiniones o la posición de la Comisión Europea o de los organismos nacionales consultados. Cualquier error es nuestro.”

- Como se desprende de lo anterior, los datos de partida han sido obtenidos de fuentes oficiales de cada país, por lo que las posibles inconsistencias serán presumiblemente debidas a diferencias de criterio o metodología entre los países.
- Este informe, que identificamos como RECKON (2009), es el primer estudio del VAT Gap referido al ámbito de la UE, por lo que no es del todo extraño que sus resultados incurran en desviaciones llamativas.

Dicho esto, se pone de manifiesto que, todavía en 2014, se mantienen diferencias significativas entre España e Italia, en términos de porcentajes sobre la VTTL (“VAT Total Theoretical Liability”, que puede traducirse como “Deuda Teórica Total por IVA”) y sobre el PIB (8,88 y 0,59, para España; 27,55 y 2,28, para Italia).

Cuando se examina la evolución temporal entre 2007 (para eliminar la probable atipicidad de los datos de 2006) y 2014, en cada uno de los países, se observa:

- En España, se produce un fuerte incremento de los valores porcentuales del VAT Gap, desde valores de 9,86/0,50 (2007) hasta 34,50/2,10 (2009), para volver a bajar drásticamente a 9,13/1,00 (2010), manteniéndose en valores entre 11,62/0,71 (2012) y 13,52/1,40 (2011).

No creemos que estas variaciones respondan principalmente a cambios en los comportamientos de los contribuyentes, sino a factores tales como:

- Ajuste en el valor de las existencias en 2008 y 2009, a consecuencia de la crisis económica.
- Diferencia entre el criterio de imputación física de la Contabilidad Nacional y el de imputación financiera aplicado principalmente en IVA.



- Ampliación de los supuestos de aplicación de la devolución mensual.
 - Cambios normativos diversos: criterio de caja, inversión de sujeto pasivo, reducción del límite del régimen simplificado, modificaciones de tipos.
- En Italia, el repunte de los valores porcentuales del VAT Gap son muy inferiores, pasando de 23,49/1,90 (2007) a 31,50/2,60 (2009); entre 2010 y 2014, los valores se mueven entre 25,37/2,00 (2010) y 29,27/2,42 (2013); en 2014, los valores son 27,55/2,28. Se aprecia que las oscilaciones han sido menos relevantes que en España, así como la diferencia entre 2006 y 2007. Esto podría deberse a una mayor estabilidad normativa y/o metodológica en el caso italiano.

La pregunta que ha de plantearse a la vista de los datos contenidos en estos informes y de los ejemplos considerados es si el VAT Gap es un buen indicador del fraude fiscal en el IVA. El caso español apunta hacia una contestación negativa, si se confirman los factores explicativos arriba indicados.

A ello ha de añadirse el efecto de las variaciones en los criterios de cálculo/cómputo de las partidas que componen la Contabilidad Nacional que sirven de referencia para el cálculo de la VTTL. En diversas partes de CASE (2013) se explican los ajustes realizados como consecuencia del cambio de criterios y normas para la elaboración de la Contabilidad Nacional y en la pag.59 se resumen sus efectos en la forma siguiente (la traducción es nuestra):

“Como resultado de todo ello, debido a los cambios metodológicos en la información subyacente que repercuten también en la metodología de estimación, en el año 2014, el VAT Gap para los estados miembros de la UE-26 (UE-28 salvo Chipre y Croacia), respecto del Informe 2015 precedente ha sido ajustado a la baja en aproximadamente 5 billones de euros. En términos porcentuales, el VAT Gap estimado utilizando las cuentas nacionales ESA10 es aproximadamente 0,5 puntos porcentuales inferior respecto del Informe 2015 (ver Inserción 1 del Capítulo II para una descripción de las revisiones de 2016).”

De la tabla resumen que se muestra a continuación se han extraído los datos de VAT Gap relativos a España e Italia:

	(M€)	2010	2011	2012	2013	2014
ESPAÑA	ESA95	8.147	11.773	1.161	12.094	
	ESA10	5.795	8.737	7.451	8.463	6.214
ITALIA	ESA95	3.923	45.775	45.163	47.516	
	ESA10	33.175	39.289	36.578	38.875	36.855

Esta tabla permite apreciar que los cambios introducidos a efectos de Contabilidad Nacional influyen en la estimación del VAT Gap, tanto en los importes como en su imputación temporal y el dato principal del que depende, el VTTL. Ello nos lleva a considerar que, en el momento actual, el método de determinación del Tax Gap, tal como ha sido aplicado, no proporciona valores consistentes en relación con el fraude fiscal y su evolución temporal, al menos en cuanto al IVA.



Ya que se ha hecho referencia al VTTL, ha de hacerse referencia a la existencia no de una única concepción de esta magnitud, sino de varias, lo que da lugar a su vez, a diversas acepciones de Tax Gap. Previamente a exponer cada una de ellas, conviene recordar la fórmula de cuantificación del Tax Gap (Vat Gap, en el caso del IVA):

$$\text{Tax Gap} = \text{TTL} - \text{Tax Revenue}$$

En su concepción más amplia, se parte de calcular la que se denomina TTL Conceptual, que es el impuesto que correspondería a una base teórica (normalmente estimada a partir de componentes de la Contabilidad Nacional o del PIB), aplicando el tipo general (o estándar) y sin considerar exenciones, desgravaciones ni, en general, beneficios fiscales. Este Tax Gap (o Pérdida Recaudatoria) Teórico viene, pues, dado por la diferencia entre la TTL Conceptual y la Recaudación Efectiva.

En su concepción más estricta, se calcula la TTL Legal (o Recaudación Teórica de acuerdo con la normativa legalmente establecida) y se obtiene así el Tax Gap (o Pérdida Recaudatoria) de Cumplimiento, que constituiría una aproximación al fraude fiscal del impuesto de que se trate. La diferencia entre ambos cálculos de Diferencia Recaudatoria recibe el nombre de "Policy Gap" que puede traducirse como "Pérdida por medidas políticas") y se descompone en tres conceptos:

- Pérdida por exenciones y desgravaciones ("Exemption Gap")
- Pérdida por tipos impositivos especiales ("Rate Gap")
- Pérdida por otros conceptos ("Actionable Gap")

Cabría suponer que en este último concepto, de denominación un tanto confusa, habrían de estar las diferencias de valoración o de imputación temporal entre los criterios de Contabilidad Nacional y los de la normativa tributaria aplicable. De haber sido así, las estimaciones de VAT Gap no debieran haberse visto afectadas cuantitativa y temporalmente en la forma que se refleja en la tabla arriba mostrada.

Frente a las estimaciones obtenidas de los modelos monetarios (incluido MIMIC), que relacionan directamente la recaudación tributaria con una magnitud no directamente relacionada con los conceptos, magnitudes y parámetros tributarios, habiéndose admitido hasta por sus propios impulsores que son "francamente elevadas" ("quite high", en la expresión utilizada por Schneider), las estimaciones obtenidas del planteamiento "Tax Gap" se apoyan en las partidas de la Contabilidad Nacional que se corresponden, o guardan paralelismo, con los conceptos y parámetros tributarios y arrojan valores muy inferiores.

En concreto, el método comentado en este punto establece las partidas de la Contabilidad Nacional que determinan el consumo final, que constituye el objeto último del IVA, con un planteamiento descendente ("top-down") o macro. No obstante, este enfoque, al menos en la forma empleada en estos informes auspiciados por la UE, presenta también algunas debilidades:

- No realiza una conciliación previa, ni cuantitativa ni temporal, entre las estimaciones a partir de la Contabilidad Nacional y los criterios establecidos por la normativa tributaria, dando simplemente, a lo que parece, prevalencia a las primeras.



- Otorga mayor relevancia a la cuantificación de los hipotéticos incrementos recaudatorios que podrían resultar de la eliminación de exenciones y desgravaciones y de la unificación de tipos impositivos con el más elevado ("Policy Gap"), con un criterio sustancialmente matemático, relegando los aspectos técnicos, jurídicos, sociales y económicos que inciden en la normativa tributaria.
- La estimación de la Recaudación Teórica Potencial se basa en la asunción, de hecho, de que pueden elevarse los tipos reducidos hasta el tipo estándar (general), pero no este último, de forma que la modificación legal del tipo general conduce a una variación significativa del conjunto de estimaciones.
- La estimación más próxima al fraude fiscal ("Compliance Gap" o "Diferencia recaudatoria en el Cumplimiento") viene a ser el residuo obtenido de las estimaciones de la Recaudación Teórica Potencial y del "Policy Gap".



Referencias a otros métodos de estimación

Aun cuando los trabajos expuestos en los puntos precedentes no agotan todos los existentes, sí son los que han alcanzado mayor repercusión o presentan, a nuestro juicio mayor trascendencia, por su extensión y/o continuidad.

Probablemente algunos lectores interesados echarán de menos los estudios tipo encuesta, como los contenidos para Canadá en SMITH (1997) o al que se hace referencia en MURPHY (2012) para el Reino Unido. En ambos estudios, el planteamiento, aunque pueda parecer próximo al de los informes auspiciados por la UE, presenta una diferencia esencial: no se orienta a establecer una Recaudación Teórica Potencial, sino que identifica sectores de posible fraude, que cuantifica a partir de datos de la Contabilidad Nacional y/o de encuestas u otras estimaciones específicas en un planteamiento esencialmente analítico y ascendente ("bottom-up") o micro, teniendo como objetivo primario la estimación del fraude; incluso, en ocasiones, se pretende establecer separadamente los componentes de elusión y evasión.

Como tendremos ocasión de comentar en los apartados siguientes, consideramos que, pese a sus inconvenientes en cuanto a la continuidad y desfase temporal inherentes a estos métodos directos, no puede negarse su valor siquiera sea como elemento de contraste y contacto con la realidad y la mayor proximidad de sus estimaciones a lo que verdaderamente constituye el fraude fiscal.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

ASPECTOS CRÍTICOS
DE LOS TRABAJOS DE ESTIMACIÓN



6. ASPECTOS CRÍTICOS DE LOS TRABAJOS DE ESTIMACIÓN

Por más chocante que pueda parecer, habrá de admitirse que la verdadera causa del fraude fiscal es la existencia misma del tributo (o de un instituto de efecto equivalente). Ello supone que el fraude fiscal (en el sentido amplio que se contempla en el presente Informe) es, ante todo, una cuestión jurídica con consecuencias económicas, y no un problema económico con transcendencia jurídica.

Pensemos por ejemplo, en la situación actual en España de figuras tales como el Impuesto sobre Sucesiones, el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Depósitos Bancarios. Dependiendo de la normativa aplicable en cada territorio, en relación con las exenciones, bonificaciones y tipos impositivos, los incumplimientos, incluso mediante ocultación, pueden dar lugar a la existencia o no de fraude fiscal.

Otro ejemplo, una modificación de los límites y circunstancias de la obligación de declarar en cualquier impuesto (y, muy en particular, del IRPF) conducirá a que la falta de declaración pueda hacer que una situación de economía sumergida lo sea también de fraude fiscal o no.

Por ello, uno de los problemas de partida de muchos de los métodos indirectos viene del hecho de que la variable, o variables, de partida no sólo no constituyen una magnitud fiscal directa, sino que con frecuencia no recogen (ni de manera inmediata ni directa) el impacto de los cambios en el ámbito de la regulación y gestión de los tributos.

Pongamos por caso la demanda monetaria: medidas o sucesos que incidan en la velocidad de circulación o el crecimiento o decrecimiento de la actividad económica no tienen necesariamente un efecto directo ni inmediato en el nivel de la economía sumergida ni, mucho menos, en el fraude fiscal. Por otro lado, una mejora en los aspectos de prevención y control en la gestión de la administración tributaria puede reducir el nivel del fraude fiscal, con un efecto reducido o nulo sobre la demanda monetaria, aunque, posiblemente, se traduzca en un crecimiento del PIB. Curiosamente, el efecto sobre el ratio de presión fiscal no puede establecerse de antemano, ya que normalmente se producirán dos efectos contrapuestos: la mayor recaudación por la disminución del fraude fiscal tenderá a producir un incremento, pero el incremento del PIB oficial (especialmente si no se practica simultáneamente un ajuste correlativo en las estimaciones de economía sumergida) tenderá a producir un decremento en los valores de la presión fiscal.

Especialmente en las estimaciones apoyadas en modelos de enfoque monetario, incluido el MIMIC, los valores y coeficientes de economía sumergida y el fraude fiscal se obtienen a partir de fórmulas que responden al tipo $Y = f(X)$, en la que "Y" es el valor relativo a la economía sumergida o fraude fiscal, "X" es la estimación obtenida a partir de la Contabilidad Nacional o PIB, y "f", una función o coeficiente relacionada positivamente con X, de forma que a mayor estimación de X corresponde una mayor valor de Y. Dada la dificultad de elaborar o actualizar anualmente (y, en su caso, por cada país) los parámetros de f, las variaciones de los valores de Y estarán principalmente influidas por las de X, y no por los cambios de comportamiento en relación con el fraude, autónomos o inducidos. Estas desviaciones inadvertidas se irán acumulando en



el tiempo hasta que se proceda a una revisión metodológica o de parámetros, momento en el que se registra un cambio brusco en un período, pero que no resulta realmente imputable al mismo.

A ello, debe añadirse lo relativo a los cambios de estimaciones del valor de X que, tanto en los métodos macro (tanto los de enfoque monetario como lo enfocados sobre el Tax Gap) como en los micro, producen desajustes adicionales y, muy especialmente, como ya hemos señalado al examinar el método de Diferencia Recaudatoria (Tax Gap), auspiciado por la UE en relación con el IVA, en el apartado anterior. La conclusión parece ser que estos modelos estiman algo, pero no parece que ese algo sea la economía sumergida ni, mucho menos, el fraude fiscal.

En general, incluso los autores que se han apoyado en modelos enfoque monetario (incluyendo MIMIC), reconocen que estos modelos arrojan valores “francamente altos” de la economía sumergida y que todavía no se ha alcanzado un grado de precisión suficiente en este campo.

A este respecto, y a modo de ejemplo, se traen a colación las conclusiones expuestas en SCHNEIDER – BUEHN (2016), p.30 (la traducción es nuestra):

- “(1) No hay un método ideal o principal para estimar el tamaño y evolución de la economía sumergida. Todos los métodos tienen serios problemas metodológicos y debilidades.*
- (2) A ser posible, los investigadores deberían utilizar diversos métodos para acercarse al “verdadero” valor del tamaño y evolución de la economía sumergida.*
- (3) Se necesita mucha más investigación respecto de la metodología de estimación y los resultados empíricos de diferentes países y períodos.*
- (4) El foco debería situarse ahora en la investigación micro de la economía sumergida y desarrollar estudios de cara a alcanzar dos objetivos:*
 - (i) unos mejores fundamentos micro*
 - (ii) un mejor conocimiento de por qué la gente trabaja en la economía sumergida, qué les motiva y qué obtienen.”*

A estas conclusiones añaden las siguientes cuestiones que esperan respuesta:

- “(1) Falta todavía una definición común e internacionalmente aceptada de economía sumergida. Se necesita una definición o acuerdo para hacer que las comparaciones entre las economías sumergidas de los diferentes países sean más fiables.*
- (2) La relación entre la teoría y la estimación empírica de la economía sumergida es todavía insatisfactoria. En el mejor de los casos, la teoría nos proporciona indicadores derivados [indirectos] de los factores causales, pero el núcleo de factores causales es todavía desconocido, así como los indicadores de partida en los que se reflejan las actividades de economía sumergida.*
- (3) Debería desarrollarse un método de validación satisfactorio de los resultados empíricos, para hacer más fácil juzgar su plausibilidad.”*

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL
Y SU INCIDENCIA ESTIMATIVA



7. CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL Y SU INCIDENCIA ESTIMATIVA

Quizás una de las razones de las cuestiones sin respuesta o con unas respuestas que se consideran insatisfactorias sea el enfoque muy principalmente económico con el que se abordan.

Un acercamiento más básico puede ofrecer lo que podría dar una orientación:

- Para quien evita pagar impuestos se produce, al menos transitoriamente, una mejora de su capacidad económica.
- Los impuestos son una forma coactiva de distribuir individualmente los costes de los servicios públicos no divisibles, sin que su impago individual suponga la exclusión de tales servicios.

Si se tiene en cuenta este acercamiento, la causa y finalidad del fraude es inmediata: la obtención de una ventaja económica, mediante una actuación contraria al ordenamiento jurídico-tributario. Y, por lo tanto, es el ordenamiento jurídico-tributario el que determina si ha existido un incumplimiento del mismo que da lugar a una ventaja económica indebida del contribuyente.

Sin embargo, el hecho de que el fraude fiscal sea, ante todo, la consecuencia del incumplimiento de una norma jurídica no puede conducir, en nuestra opinión, a que la estimación debe limitarse a los supuestos en los que la conducta del contribuyente recibe la consideración penal de fraude y ni siquiera a extenderla a todos los supuestos que hayan sido merecedores de sanción, sino que debe abarcar todos aquellos supuestos en los que se produce una diferencia entre la liquidación practicada por el contribuyente y la que resulta procedente con arreglo a la norma, incluso aunque se deba a errores no voluntarios. Es decir, con independencia del método de estimación empleado, debe retenerse el criterio orientador de Pérdida Recaudatoria en el Cumplimiento (Compliance Tax Gap).



Punibilidad

La pregunta pasa a ser ahora ¿cuáles son los motivos que conducen al fraude fiscal, en el sentido amplio señalado? En general, se piensa que un régimen sancionador riguroso tiene un efecto desincentivador del fraude, pero probablemente tal opinión resulte apresurada si no se introducen algunos matices:

- Racionalidad

Inicialmente cabe suponer que, a mayor dureza del régimen sancionador, mayor efecto disuasorio y, por lo tanto, menor fraude. Sin embargo, no hay motivos para pensar que un régimen sancionador despiadado, con sanciones que superen ampliamente la reparación del daño causado y la capacidad de hacer frente a ellas no pueda dar lugar a un efecto contrario, algo similar a lo que se conoce



como "efecto Laffer". Puesto en forma un tanto melodramática, "cuando no hay nada que perder, todo se puede arriesgar".

Puede decirse que los mismos requisitos clásicos de Adam Smith sobre los impuestos (Certeza, Comodidad, Economicidad y Proporcionalidad) resultan igualmente predicables respecto del régimen sancionador. En otro caso, el contribuyente se reafirmará en su postura de que el sistema fiscal es arbitrario e injusto, por lo que el incumplidor consideraría legítimo tratar de burlarlo, pudiendo llegar a favorecer un clima de solidaridad y comprensión hacia el incumplidor.

Aparte de la racionalidad de origen del régimen sancionador, existe también una racionalidad en su aplicación. Una aplicación desigual de los criterios para considerar o no sancionable una conducta alentaría la esperanza de impunidad y la sensación de arbitrariedad.

- Detectabilidad

En la medida en la que el aspecto disuasorio viene dado por el temor a la aplicación de la sanción, si el potencial incumplidor cree, acertada o equivocadamente, que el fraude tendría una probabilidad aceptable para él de no ser detectado, se sentirá más inclinado a realizarlo que, en caso contrario.

Por ello, las campañas de divulgación e información sobre los medios y recursos disponibles por la administración, si van acompañados de actuaciones concretas que lo confirmen, pueden tener un efecto preventivo respecto de la comisión de fraudes.

En esta línea, el envío de comunicaciones indicando posibles, o incluso reales, irregularidades observadas, requiriendo su subsanación, sin aplicación automática del régimen ordinario de sanciones, atendiendo a las circunstancias de la situación, pueden tener no sólo un efecto de prevención, sino de mejorar la percepción de los servicios tributarios.

- Intensidad

Como en los aspectos anteriores de la punibilidad, la percepción por el contribuyente de un grado aceptable de azar, en cuanto a la probabilidad de la actuación administrativa y el rigor en la aplicación de la normativa sancionadora tenderá a incentivar la adopción de decisiones de mayor riesgo fiscal. Por ello, especialmente en situaciones que afecten a colectivos de contribuyentes en situaciones iguales o similares y/o situados en el mismo ámbito geográfico o sectorial, si la selección de los contribuyentes no es suficientemente representativa, es más probable que se produzca una tendencia a aceptar un mayor nivel de riesgo.



Certeza

Entrando ya en el examen de las causas o factores que presumiblemente tienen incidencia en el nivel de fraude fiscal, a partir de los cuatro principios señalados por Adam Smith (certeza, comodidad,



economicidad y proporcionalidad) como definitorios del sistema tributario ideal, dejamos para el último lugar el de proporcionalidad, que es el de mayor influjo económico, y empezamos por el más claramente jurídico.

“El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, su cuantía, todo debe ser claro y preciso tanto para el contribuyente como para cualquier otra persona.” ... “La certeza de lo que cada individuo debe pagar es en la imposición una cuestión de tanta importancia que, a mi modo de ver, una gran desigualdad en el reparto de la carga no representa un mal tan grande como la más ligera incertidumbre en lo que se ha de pagar.”

- Legalidad

El primer aspecto de la certeza es que la obligación tributaria surja de una norma principal debatida y aprobada por los representantes de los ciudadanos – contribuyentes, de manera ordenada y transparente y con arreglo a los procedimientos preestablecidos. Asimismo, el desarrollo reglamentario ha de respetar el marco de la norma principal y no abordar aspectos reservados a la ley.

Teniendo esto en cuenta, un abuso del recurso a la deslegalización de aspectos relevantes de la normativa tributaria y/o a los procedimientos de urgencia producen una quiebra importante del principio de certeza, y puede dar lugar a incumplimientos, incluso involuntarios, por parte de los contribuyentes.

- Claridad

Las normas tributarias han de ser normalmente accesibles para un ciudadano–contribuyente normal. No se trata sólo de que pueda obtenerse el texto de las mismas, sino de que puedan entenderse por personas no específicamente versadas en ellas. En este sentido, unos preceptos extensos, en los que se encadenan reglas y excepciones, a veces de manera reiterativa, atentan a la claridad.

Si las normas resultan confusas o de difícil comprensión, será más probable que den lugar a errores y diferencias en su interpretación y aplicación, a veces incluso de manera interesada. Peor aún cuando se contienen reiteradamente enumeraciones, requisitos y circunstancias de manera abierta, o no queda claro si han de considerarse conjunta o aisladamente.

- Estabilidad

Incluso una norma inicialmente defectuosa puede conducir a una aplicación uniforme y razonable si se mantiene durante un tiempo suficiente para la depuración y asentamiento de los criterios de aplicación. Por el contrario, el establecimiento de normas que son modificadas, derogadas o reemplazadas al poco tiempo y, en ocasiones, sin haber dado tiempo a comprobar sus efectos, transmite una sensación de inseguridad e incertidumbre, que afectará a la actitud de los ciudadanos y al grado de cumplimiento.



- Litigiosidad

Todo lo expuesto en los aspectos precedentes conduce inevitablemente a un aumento de la litigiosidad que, en la medida en la que eso normalmente supone un alargamiento de los plazos de resolución, provoca perjuicios tanto para el contribuyente como para la propia administración.

En ocasiones se establecen medidas restrictivas para la utilización de las vías de revisión de los actos administrativos relativos a la interpretación y aplicación de las normas tributarias, Aunque a corto plazo pueda registrarse un aparente descenso de la litigiosidad, ello será a costa de una percepción más negativa sobre la justicia de los impuestos y de su aplicación, alentando una actitud social comprensiva de los incumplimientos tributarios.



Comodidad

“Todo impuesto debería ser recaudado en el momento y en la forma que sean más convenientes para el contribuyente.”

Un poco más adelante, al comentar los impuestos periódicos sobre la tierra, tanto cuando recaen sobre el valor de la tierra como sobre el producto de la misma, Adam Smith da por supuesto que éste se paga cuando se obtiene la cosecha. En definitiva, es preferible aplicar el impuesto en la siega que en la siembra. En la siembra el agricultor tendrá menos liquidez, que preferirá emplear en la adquisición de simientes, abonos y otros bienes y servicios que puedan contribuir a incrementar la cosecha; en la siega, dispondrá del producto de la cosecha y estará en mejor situación para atender al pago de los impuestos. Por lo tanto, generalizando este ejemplo, resulta recomendable aproximar la obligación del pago de los impuestos al momento de obtención de la renta o de percepción del precio.

La exigencia de impuestos sobre rentas u operaciones no realizadas supone un esfuerzo financiero adicional y que incrementará la percepción del tributo como injusto. Igualmente, las restricciones temporales al reconocimiento de partidas negativas que han de aplicarse en la determinación del impuesto a pagar.



Economicidad

“Todo impuesto debe ser recaudado de forma que haya la menor diferencia posible entre lo que sale de los bolsillos del contribuyente y lo que se ingresa en el tesoro.” ... “Un impuesto puede detraer de los bolsillos del contribuyente mayores cantidades de las que se ingresan en las arcas del tesoro de las cuatro formas siguientes: ... Cuarto, sometiendo al pueblo a las frecuentes visitas y fiscalizaciones odiosas de los recaudadores, se le expone a muchos problemas, vejaciones y opresio-



nes innecesarias; y aunque la vejación no significa ningún gasto, se puede valorar por el precio que cualquier hombre estaría dispuesto a pagar por librarse de ella.”

Aunque durante bastantes años, se entendía que este principio debía hacer referencia principalmente a los costes en los que incurre la Hacienda, el creciente desplazamiento de éstos hacia el contribuyente ha llevado a que exista una preocupación cada vez más extendida por la denominada “presión fiscal indirecta” o “costes de cumplimiento” en los que incurren los contribuyentes.

Los sistemas fiscales actuales se caracterizan por la multiplicidad de tributos, la generalización del sistema de autoliquidación por el contribuyente, el gran número de contribuyentes afectados y la aparición de tecnologías que posibilitan la captación y manejo de grandes volúmenes de datos. Todo ello lleva a la indispensable reconsideración de los aspectos que inciden en la economicidad.

- Organización administrativa

El gran número de contribuyentes afectados y el consiguiente desplazamiento de tareas tradicionalmente realizadas por los órganos administrativos (y, en especial, la liquidación, que sitúa la recaudación mediante pago, en lugar de mediante cobro) en los contribuyentes, lleva a la necesaria reconversión organizativa hacia modelos similares a las empresas que realizan operaciones con un gran número de clientes. No es tanto que Hacienda localice a los contribuyentes y se dirija a ellos, como que son los contribuyentes los que inician el proceso, dirigiéndose a Hacienda para registrarse, declarar, liquidar e ingresar los tributos.

En estas circunstancias, un enfoque de seguimiento exhaustivo de los contribuyentes, no sólo resulta inviable, sino que, incluso aplicado parcialmente mediante técnicas de selección, resulta notablemente costoso en recursos y en el importe y coste de dicho seguimiento, que origina finalmente retrasos y pérdidas en la recaudación.

- Formalización de los sistemas tributarios actuales

El hecho de que el proceso recaudatorio se inicie actualmente, en la mayoría de los casos, por el contribuyente, hace que éste deba correr con los costes de captación, y preparación de los datos, y de tratamiento de éstos en el algoritmo liquidatorio.

Adicionalmente, debe trasladar a Hacienda un creciente número de datos y detalles sobre las operaciones realizadas, mediante declaraciones distintas de las liquidaciones, con las especificaciones técnicas que se le indican. En ocasiones, esta información y datos tiene un interés nulo o relativo para el contribuyente. E incluso se establece que la información relativa a las operaciones realizadas con terceros se atenga a unos requisitos específicos.

El incumplimiento de estas obligaciones formales se ve penalizado, en ocasiones de manera desproporcionada.

- Traslación de los costes de cumplimiento: presión fiscal indirecta

Aparte de los efectos ya apuntados al examinar los aspectos anteriores, el cumplimiento de este creciente número de obligaciones formales resulta especialmente gravoso para los pequeños con-



tribuyentes que se ven obligados a introducirse en entornos de gestión con los que no están familiarizados, incurriendo con frecuencia en costes de adquisición de equipos y herramientas de gestión y de aprendizaje, que no habrían utilizado en otro caso.

Estos costes son, además, regresivos en términos relativos, lo que puede dar lugar a que los contribuyentes busquen la forma de eludirlos, llegando a considerar, incluso, la posibilidad del incumplimiento, no ya por no liquidar el tributo, sino por la carga que conlleva, que pasa a ser una verdadera presión fiscal indirecta.



Proporcionalidad

“Los súbditos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en la medida de lo posible, con arreglo a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección del estado.” ... “En la observancia o no de este principio consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición.”

La consideración de este principio pone de manifiesto la existencia de diversos e importantes aspectos o criterios que lo conforman.

- Suficiencia

Con frecuencia se utiliza el criterio de suficiencia para justificar el establecimiento de nuevos tributos o el incremento (por elevación de tipos o por expansión de bases) de los ya existentes. En el límite, un gasto descontrolado justificaría la exigencia de mayores impuestos, aun cuando no se ponga coto al descontrol.

Resulta difícil no advertir que tal planteamiento puede ser apreciado como abusivo por los contribuyentes y, en tal caso, influiría negativamente en la moralidad de cumplimiento tributario. No se diga nada, si el contribuyente percibe una actitud de inmoralidad en la actuación de los representantes políticos.

- Capacidad

Como en otros criterios de los que se exponen en este apartado, son innegables las interrelaciones entre los cuatro principios de los que se derivan y, por lo tanto, cabe siempre discutir cuál es su ubicación más adecuada.

Lo relevante es que este criterio advierte que no es posible incrementar la recaudación sin más límite que el del 100% de la capacidad económica, de forma que se vea afectado gravemente su sostenimiento personal y familiar y la justa compensación por su aportación al bienestar común, sin incurrir en una grave quiebra de los postulados básicos de un Estado de Derecho en el que se respeten los derechos a la libertad individual y a la propiedad privada.



Por ello, una política de expansión recaudatoria (mal llamada de expansión de bases) que entre a valorar actividades no relacionadas con el mercado, incluida la utilización del tiempo de ocio, incluso si inicialmente pasase desapercibida, corre el riesgo de afectar a la capacidad de pago y, de este modo, favorecer una mayor resistencia al cumplimiento tributario.

- Generalidad

Aun cuando la idea de la redistribución de rentas y riqueza puede ser una útil justificación de la progresividad tributaria, resulta discutible que la redistribución vía tributos tenga una eficacia similar a la que puede alcanzarse a través de las políticas de gasto. Resulta sorprendente que los mismos autores o instituciones que abogan por determinadas medidas de expansión recaudatoria invocando la progresividad postulen, a veces en un mismo documento, la supresión de tipos reducidos de la imposición sobre el consumo, sin considerar su posible regresividad.

Por otra parte, el impacto recaudatorio de las medidas de progresividad tributaria resulta con frecuencia poco significativo, a costa de producir efectos desalentadores sobre la actividad de los afectados, para los que la progresividad introducida puede parecerles excesiva e injusta, incluso a los beneficiados comparativamente, que posiblemente la consideren insuficiente.

Cabe preguntarse si lo más progresivo no es que todos contribuyan al sostenimiento de las cargas generales de forma equitativa y justa. Una situación en la que existan exclusiones o tratamientos especiales en la distribución de las cargas generales, puede conducir a situaciones de dualización social, a la que en seguida se hará referencia.

- Equidad

Expuesto de manera sencilla, este criterio establece que contribuyentes o situaciones en las mismas circunstancias deben estar sometidos a la misma tributación (equidad horizontal) y que contribuyentes o situaciones en distintas circunstancias deben estar sometidos a distinta tributación, de acuerdo con la diferencia existente (equidad vertical).

Ni qué decir tiene que la apreciación de quiebras de este criterio posiblemente llevará a que los contribuyentes afectados negativamente consideren injusto su tratamiento y repercutirá en su moralidad tributaria.

- Dualidad social

Este criterio está especialmente enlazado con los cuatro precedentes, ya que todos ellos, conjuntamente o por separado, pueden conducir a una percepción social de que los tributos son soportados principalmente por una parte de los ciudadanos, mientras que los beneficiarios de las políticas de gasto son los que, precisamente, menos contribuyen (en términos relativos) al sostenimiento de las cargas generales. No cabe duda de que, en su gran mayoría, todos los individuos pagan tributos, aunque en muchos casos no se perciba claramente, por estar incluidos en el precio.

El problema se ve agravado cuando se utilizan los datos o declaraciones tributarias como uno de los criterios decisorios del otorgamiento de prestaciones y ayudas públicas, de modo que, en el lí-



mite, el hecho de no pagar tributos otorgaría un mayor derecho a obtenerlas, y el de pagarlos excluiría el derecho a la utilización de servicios públicos o sólo mediante un pago adicional. En tales situaciones, se está otorgando una ventaja adicional al que realiza incumplimientos tributarios.

El examen de los principios y criterios relacionados con la regulación jurídica de los tributos pone de manifiesto, en nuestra opinión, lo siguiente:

- No resulta lógico considerar, como causas independientes del fraude fiscal, los tipos impositivos, la moralidad social tributaria, el régimen sancionador, la corrupción y otras similares que se indican en buena parte de los trabajos de estimación del fraude fiscal, sino que todas ellas forman parte de una única causa: la calidad de las leyes y la eficacia de su aplicación.
- Los efectos de todos estos criterios pueden ser contrapuestos en un momento y situación dados.
- Incluso la incidencia de cada uno de estos criterios no es necesariamente uniforme, sino que depende de su intensidad y significación respecto de la situación previa.
- Una parte de los criterios expuestos presentan dificultades para su cuantificación, a veces, incluso mediante escalas cualitativas.

Por todo ello, parece problemática su inclusión en un modelo matemático estimativo del fraude fiscal y sus variaciones, sin que ello suponga en modo alguno negar su carácter causal. Es decir, cuando en una serie temporal de estimaciones se aprecie un posible cambio de tendencia, una vez asegurada la homogeneización metodológica de los valores de la serie, un repaso de los cambios producidos relacionados con estos criterios puede ayudar a identificar las causas concretas del mismo.

No obstante, existen otras causas o circunstancias que resulta razonable suponer guardan relación con el nivel de economía sumergida y/o el fraude fiscal y también, no conviene olvidarlo, sobre sus estimaciones.



Situación y evolución económica y/o política, general o particular

Puesto que la recaudación tributaria depende de la riqueza existente y generada, tanto la situación económica de partida como su evolución a lo largo de los períodos considerados incidirán en el nivel y evolución de la recaudación tributaria y en el nivel, evolución y estimación del fraude fiscal.

Por ejemplo, si la evolución de la economía da lugar a un incremento de la recaudación, puede ocurrir que el nivel de fraude no se mueva en el mismo sentido o que lo haga con diferente intensidad y que, sin embargo, un modelo estimativo, especialmente los de enfoque monetario, no lo aprecien correctamente.



- Situaciones extraordinarias

Situaciones de emergencia o catástrofe o determinados eventos extraordinarios provocan una re-asignación de recursos que, provocan, a su vez, un cambio en la composición de la recaudación tributaria.

En estos casos, los modelos analíticos y micro probablemente ofrecerán estimaciones más ajustadas a la realidad que los focalizados en una o pocas variables generales macro.

Asimismo, estas situaciones pueden dar lugar a una pérdida de eficacia y de control por parte de las administraciones tributarias, con el consiguiente efecto sobre la economía sumergida y el fraude.

- Fase económica expansiva

Fuera de las situaciones extraordinarias, la fase económica expansiva dará lugar, en principio, a un incremento del número de contribuyentes, de las rentas y otras magnitudes, como el consumo, la inversión y la riqueza.

El mayor bienestar posiblemente reduzca la resistencia no sólo al cumplimiento de las obligaciones tributarias actuales, sino incluso a la regularización de los incumplimientos de períodos anteriores. No obstante, cabe suponer que esa menor resistencia tendrá como límite cuando suponga para el contribuyente retroceder por debajo del nivel de bienestar económico previo y/o cuando la regularización implique la imposición de sanciones de excesivo rigor.

En cualquier caso, es probable que se produzca una disminución del nivel real tanto de economía sumergida como de fraude fiscal que no sea reflejado adecuadamente, especialmente en las estimaciones basadas en modelos indirectos sintéticos macro.

- Fase económica recesiva

Al igual que en el caso de las situaciones extraordinarias, la fase económica recesiva provoca cambios de comportamiento que afectan a la composición de la recaudación tributaria y que se añaden a los efectos directos (decrecimiento de ventas y beneficios empresariales y de los consumos prescindibles). Conviene advertir que normalmente la recaudación de los impuestos vinculados a la actividad empresarial descenderá más acusadamente que algunas de las magnitudes usualmente tomadas como referencia, especialmente el PIB.

Todo ello puede provocar defectos en las estimaciones, especialmente las basadas en modelo indirectos sintéticos macro.

Por otra parte, los contribuyentes tratarán de mantener unos niveles de bienestar económico similares a los preexistentes, lo que puede inducir a incumplimientos fiscales.

- Crisis particulares y sectoriales

Lo señalado respecto de la evolución económica general es igualmente aplicable respecto de las crisis de ámbito más reducido, con la circunstancia añadida de que no siempre se perciben adecuadamente si sólo se atiende a las magnitudes e indicadores globales.



Hay que tener en cuenta que los efectos en la recaudación tributaria, por los cambios que se producen en su composición, pueden diferir de los que se producen en las magnitudes e indicadores económicos globales, en signo y/o en intensidad. Por ejemplo, una crisis sectorial probablemente reducirá el nivel de empleo en el mismo, con el consiguiente efecto en cuanto a las rentas del trabajo tributables. Esta reducción del nivel de empleo puede estar compensada con incrementos en otros sectores, pero con salarios medios diferentes: aun siendo estable el nivel de empleo general e, incluso, se haya producido un cierto aumento del consumo, el efecto neto global es posible que sea el de una pérdida de recaudación, siquiera en términos relativos.

Asimismo, el menor poder adquisitivo de los que han perdido su trabajo puede llevarles a la búsqueda de actividades complementarias no declaradas.



Nivel de prestaciones sociales

Puede parecer obvio que unas prestaciones sociales insuficientes para que el destinatario pueda cubrir las necesidades que las motivan pueden hacer crecer una parte de la economía sumergida y del fraude fiscal, siquiera sea por necesidades de subsistencia, pero limitar a ello el examen de los efectos del nivel de las prestaciones sociales es, probablemente, una insuficiencia aún mayor.

- Generalidad y suficiencia

Uno de los debates en torno a las prestaciones sociales es el de la conveniencia y viabilidad de establecer un mínimo de subsistencia, garantizando a toda persona la obtención de un nivel de ingresos mínimos, a cargo del erario público, sin limitación temporal. Con frecuencia, el debate se centra en la sostenibilidad de la propuesta, más que en los efectos socioeconómicos que produciría. En lo que afecta al presente Informe, nos limitamos a los relacionados con la economía sumergida, el fraude fiscal y sus estimaciones.

Unas prestaciones inexistentes o insuficientes, lo mismo que ocurriría en el caso de las retribuciones, propiciarían la realización de actividades no declaradas, que posiblemente se reflejarían en un crecimiento de las estimaciones de paro a través de encuestas. Por otra parte, unas prestaciones no limitadas en el tiempo posiblemente reducirían la propensión al trabajo, especialmente en relación con los salarios más bajos, que se reflejaría en una menor estimación del paro a través de encuestas. En ambos casos, resulta previsible que se ahonde en la dualización social que se ha comentado anteriormente y, finalmente en un mayor nivel de economía sumergida.

Sin embargo, es también previsible que el efecto sobre el fraude fiscal sea menos acusado, por cuanto, la tributación media correspondiente a estas actividades (excluyendo, lógicamente, la que ya figura implícitamente en las adquisiciones de bienes y servicios a agentes de la economía registrada) es inferior a la carga fiscal media reflejada en el índice de presión fiscal.

En todo caso, se ponen de manifiesto los problemas de homogeneización comparativa entre países, incluso aplicando los mismos criterios metodológicos.



- Vinculación contributiva

Otro de los debates en torno a las prestaciones sociales es si deben estar vinculadas a las contribuciones realizadas por empresas y asalariados, o si deben satisfacerse con independencia de que los destinatarios de las mismas hayan contribuido a las mismas; vinculado a este debate, se plantea también el de la separación entre prestaciones contributivas y no contributivas.

Resulta lógico esperar que un acceso generalizado e indiscriminado a un sistema de prestaciones sociales, lleve a que quienes contribuyan a su financiación a considerar injusta su situación, incrementando su resistencia (al menos psicológica) al pago de los tributos y debilitando su moral contributiva. Y, una vez más, se acentuará la dualización social.

Si, además, la obtención de las prestaciones sociales se vincula a la acreditación de la inexistencia o insuficiencia de ingresos, de acuerdo con las declaraciones tributarias presentadas, resulta previsible que se produzca un doble fraude fiscal: por la declaración de ingresos inferiores a los realmente obtenidos y por la percepción de prestaciones sociales indebidas; este segundo fraude fiscal es posible que no aparezca reflejado en las estimaciones.

- Tratamiento tributario

Existen argumentos a favor y en contra del sometimiento a tributación de las prestaciones sociales, sin que exista un tratamiento uniforme en los diferentes países e, incluso, dentro de un mismo país, respecto de los diferentes tipos de prestaciones.

El sometimiento a tributación de las prestaciones sociales incrementaría, en términos relativos, el montante de éstas, si bien ello se compensaría con un incremento igual de la recaudación tributaria. Cabe suponer que favorecería la propensión al trabajo, en la medida en la que permitiría al individuo realizar la comparación entre el salario esperado y la prestación en términos homogéneos, lo cual incidiría a su vez en los niveles de economía sumergida y de fraude fiscal. Por otra parte, las estimaciones de ambas magnitudes resultarían más consistentes temporalmente.

La exclusión de tributación de las prestaciones sociales ofrecería una imagen aparente de menor nivel global de éstas, a costa de provocar, para un mismo nivel de ingresos efectivos de los individuos, una menor recaudación tributaria y, consiguientemente, un incremento aparente de la pérdida recaudatoria. Y de nuevo favorecería la dualización social, aparte de efectos sobre la propensión al trabajo en sentido inverso a los indicados en el párrafo precedente.

- Desplazamiento presupuestario

Ya se ha apuntado en el aspecto anterior la incidencia presupuestaria del tratamiento tributario, en términos consolidados, por lo que no es preciso reiterarla. Existe, con todo, otro tipo de desplazamiento presupuestario, con incidencia en la economía sumergida, el fraude fiscal y/o en sus estimaciones: la configuración de las prestaciones sociales como desgravaciones tributarias o, viceversa, de las desgravaciones tributarias como prestaciones sociales.

En el primer caso, la efectividad de las prestaciones sociales configuradas como desgravaciones fiscales depende de que tales desgravaciones fiscales sean efectivas y de que se perciban de manera



regular. Por ejemplo, si se incluyen dentro de los mínimos de subsistencia (desgravaciones personales y familiares), su efectividad puede depender de que exista una cuota previa positiva igual o superior al nivel de las prestaciones o, cuando menos, que la parte no aplicada en un período pueda trasladarse a otros, anteriores o posteriores. Asimismo, si la prestación sólo puede ser efectiva al tiempo de presentar la declaración anual, su efectividad se verá notoriamente reducida, ya que el destinatario necesitará cubrir de alguna manera (tal vez no declarada) el desfase temporal respecto de las necesidades inmediatas del gasto de subsistencia.

En lo que hace referencia a los efectos sobre las estimaciones, este primer caso, producirá un descenso recaudatorio que puede ser achacado indebidamente, especialmente en los métodos indirectos, a un mayor fraude fiscal.

En el segundo caso (configuración de desgravaciones tributarias como prestaciones), el desplazamiento presupuestario, salvo que sea objeto de una transferencia presupuestaria correctora, lo cual no siempre es sencillo, propiciará la estimación de una presión fiscal aparente superior a la real y puede detraer de los fondos para la cobertura de las prestaciones sociales importes que sólo de manera indirecta, a lo sumo, contribuirán al mismo fin.



Efectos temporales

Es frecuente que los modelos econométricos traten de establecer la posible vinculación de los valores en un período dado de las variables objetivo con los valores en períodos anteriores de las variables explicativas propuestas. En teoría, de esta forma se incorporan los efectos temporales y pueden explicarse las variaciones interanuales.

No obstante, no siempre es posible determinar y cuantificar los hechos de un período que proyectan sus efectos sobre otros.

- Impacto de hechos de efectos continuados y medidas estructurales

Cuando una empresa amplía su estructura, sus datos económicos mostrarán una serie de cambios durante todo el proceso de ampliación, hasta que el proceso culmina y las actividades dan continuidad a los efectos de los cambios introducidos. A partir de ese período, los datos económicos resultarán cada vez más comparables y reflejarán la evolución de los negocios.

Del mismo modo, si un Estado introduce una serie de medidas tributarias de carácter permanente, el efecto de estas medidas provocará cambios en los datos de recaudación e índices asociados a ella durante uno o varios años, hasta que la serie se estabilice y las variaciones respondan a los efectos de la evolución de las magnitudes económicas que influyen en la recaudación.

Por lo tanto, la causalidad temporal no es constante cuando se producen hechos y medidas de impacto significativo continuado, sin que sea siempre posible estimar predictivamente estas alteraciones de la causalidad temporal. Por el contrario, el control y seguimiento de estos hechos y medidas puede ser de utilidad explicativa para el examen "a posteriori" de las variaciones observadas en las estimaciones.



- Impacto de hechos aislados y medidas coyunturales

Ya se ha comentado anteriormente sobre situaciones extraordinarias y sus efectos previsibles sobre las mediciones y estimaciones de las magnitudes e indicadores que ocupan el presente Informe.

En el caso de los hechos aislados y medidas coyunturales ocurre algo parecido, pero con una peculiaridad: al tener un efecto temporal limitado (inicialmente indeterminado en el caso de los hechos y normalmente determinado en el de las medidas), su efecto en las variaciones de las magnitudes e indicadores habrá de considerarse tanto en relación con el momento inicial como con el momento final.

- Discrepancia de criterios temporales en los datos

La liquidación de los impuestos principales, en términos recaudatorios, se establece en relación con períodos establecidos (normalmente, anual), de forma que los diferentes conceptos y partidas a computar en cada período siguen los criterios de imputación temporal establecidos por la normativa tributaria; más aún, estas liquidaciones se realizan materialmente, en todo o en parte, en un período diferente a aquél al que se refiere el cómputo de los conceptos y partidas. La recaudación tributaria registrada recoge las liquidaciones practicadas dentro del período (criterio de caja), aunque correspondan a magnitudes de períodos distintos (criterio de devengo).

Por el contrario, las magnitudes macro de referencia para establecerlos, aunque en general aplican el criterio de devengo, siguen sus propias reglas de imputación temporal, no siempre coincidentes con los de la normativa tributaria.

A continuación, se muestran dos ejemplos, referidos a la normativa española:

- En el Impuesto sobre Sociedades, en la base se incluye la compensación de las bases negativas obtenidas en períodos anteriores, mientras que en el cálculo de tipos efectivos no se incluyen las bases negativas producidas en el propio período. A efectos de Contabilidad Nacional y de PIB, los resultados negativos se computan siempre en el año en el que se producen.
- En el Impuesto sobre el Valor Añadido, los cobros anticipados se computan como operaciones en el momento en el que se perciben, por lo que a la entrega el importe computado es la diferencia entre el valor de la transacción y el de los anticipos percibidos en períodos anteriores. A efectos de Contabilidad Nacional y de PIB, el criterio empleado es el de incorporación (próximo al de entrega), siendo irrelevantes los cobros anticipados.

Aunque en períodos de estabilidad dentro de una misma fase (expansiva o recesiva) del ciclo económico, puede presumirse que estas diferencias no sean especialmente relevantes, tal presunción no será normalmente correcta en los casos de interrupción o cambio de fase y/o ciclo, o de modificaciones de la normativa tributaria o de los criterios metodológicos.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

ALGUNAS REFLEXIONES
Y SUGERENCIAS



8. ALGUNAS REFLEXIONES Y SUGERENCIAS

A lo largo de los apartados precedentes se han expuesto la situación actual de las estimaciones sobre el fraude fiscal, para lo que ha sido preciso abordar cuestiones relativas a su relación con la economía sumergida, los aspectos no resueltos relativos a sus respectivas definiciones y diferenciación y los factores que influyen en su existencia y evolución y la dificultad para introducirlos en modelos predictivos.

Todo ello nos ha llevado a alcanzar algunas conclusiones y sugerencias que pasamos a exponer con la esperanza de que sean de alguna utilidad para un mejor conocimiento y progreso de las herramientas de evaluación y seguimiento del fraude fiscal, como punto de partida para determinar los factores que influyen en él y, en última instancia, plantear estrategias para combatirlo eficazmente.

Si hubieran de destacarse dos conclusiones pacíficas sobre la economía sumergida y el fraude fiscal serían la dificultad de su estimación, dado su carácter oculto, y las reservas sobre la fiabilidad de las actuales estimaciones. Lo más sorprendente es que estas reservas son señaladas incluso por los autores más destacados en este campo.



Insuficiencia y limitaciones de los modelos estimativos actuales

En el caso de los métodos indirectos, basados principalmente en enfoques monetarios, entre los que consideramos que debe incluirse el MIMIC, se reconoce que tienden a sobrevalorar las estimaciones; el propio Schneider llega a plantearse una sobrevaloración del orden del 60% (es decir, una estimación del 25% podría corresponder con un valor real en torno al 10%). A ello se unen otros reparos como:

- Buena parte de los datos y parámetros son a su vez estimaciones de magnitudes relacionadas con el PIB o factores cualitativos.
- Aplicación uniforme y/o continuada de elementos correctores uniformes espacial y temporalmente.
- Ausencia o insuficiencia de contraste con la realidad.
- Variaciones interanuales más influidas por los cambios metodológicos que en la acción de las variables y circunstancias causales.
- Insuficiente desarrollo de herramientas explicativas.

El planteamiento alternativo más difundido es también indirecto, basándose en magnitudes de la Contabilidad Nacional y en los conceptos de Recaudación Teórica y de "Tax Gap" (Diferencia Recaudatoria). Sus estimaciones presentan diferencias con los métodos de enfoque monetario que con frecuencia superan los 10 puntos porcentuales de PIB, e incluso llegan a superar los 20 puntos. Normalmente siguen un planteamiento analítico, estimando los valores de los componentes relevantes



de cada impuesto a partir de las magnitudes de la Contabilidad Nacional de igual o parecida significación. No obstante, tampoco está libre de reparos:

- Los criterios de valoración y registro temporal de la Contabilidad Nacional no son necesariamente los mismos.
- Con frecuencia, los estudios de "Tax Gap" están más enfocados a establecer la Potencia Recaudatoria Teórica de los tributos analizados (orientación de expansión recaudatoria) que a establecer el déficit recaudatorio debido a incumplimientos, que suele aparecer como residual.
- Las estimaciones de fraude fiscal se ven alteradas por los cambios metodológicos, lo que confirma la discrepancia de criterios de valoración y periodificación respecto de los establecidos en la normativa tributaria.
- Se repiten también los reparos relativos al contraste con la realidad y el desarrollo de herramientas explicativas.

En ocasiones, se ha acudido, como herramienta explicativa, a la utilización de ratios de descomposición factorial ("decomposed ratios"), que suelen responder a un esquema del tipo:

$$\frac{T}{M3} = \frac{T}{M1} * \frac{M1}{M2} * \frac{M2}{M3}$$

Donde "T" es una magnitud tributaria real (normalmente, recaudación efectiva) y "M1, M2, M3" son magnitudes macro (generalmente estimadas, como PIB o Consumo final, o algunos de sus componentes).

Puede apreciarse que una descomposición del tipo de la expuesta presenta un grave riesgo de endogenismo, prevaleciendo la "realidad imaginada" sobre la verdadera realidad, dificultando el contraste y reduciendo la significación y utilidad de cada uno de los ratios parciales.



Necesidad de mejorar la información (captación, acceso y utilización)

Otro de los puntos en los que los autores suelen incidir es en la conveniencia de reforzar los métodos directos micro, siquiera sea para contrastar y refinar los métodos indirectos macro.

Sin embargo, parece discutible que, por ejemplo, un método que relacione el fraude fiscal (e, incluso, la economía sumergida) con la demanda monetaria pueda arrojar estimaciones más precisas que otro que, de acuerdo con el análisis de las declaraciones tributarias y de las actuaciones administrativas de prevención, control y seguimiento, permita delimitar sectores y operativas con mayor incidencia de incumplimientos tributarios, sin perjuicio de complementarlo con la consideración de algunos indicadores de actividad no registrada.



La utilización de estos métodos directos de carácter analítico presenta algunas dificultades para su aplicación generalizada, especialmente si se pretende que sirvan a efectos de comparación a nivel internacional:

- Al tratarse de trabajos de abajo a arriba ("bottom-up"), deben realizarse estimaciones tributo por tributo, estableciéndose la estimación global por la agregación de los resultados parciales obtenidos, lo que implica un mayor tiempo de elaboración.
- Requiere el establecimiento de criterios uniformes sobre la captación de la información y primera elaboración de los datos obtenidos de las declaraciones. A título de ejemplo, los datos relativos a las declaraciones presentadas deben tener una segmentación igual o similar para el Impuesto sobre Sociedades y para el IVA. De igual modo, debe poderse establecer una referencia directa entre los importes de las diferentes partidas que inciden en la recaudación del período y los de las que no; esto afecta de manera especial al Impuesto sobre Sociedades, donde la recaudación del período no depende de la base imponible neta agregada, sino sólo de la base imponible positiva agregada.
- Habría de desglosarse la recaudación entre la correspondiente a la gestión ordinaria del año/período y la correspondiente a las regularizaciones de liquidaciones correspondientes a otros años/períodos. Esto permitiría determinar con mayor precisión la carga fiscal corriente de la recaudación relacionada con incumplimientos de otros años/períodos.
- Igualmente habría de facilitarse información de la recaudación suspendida y/o aplazada o fraccionada en el año/período, los cobros y fallidos relativos a deudas pasadas y los saldos iniciales y finales, referidos a cada figura tributaria y con criterios homogéneos de segmentación.
- La presentación de la información debe responder principalmente a criterios de estudio, análisis y previsión de las magnitudes tributarias, sin perjuicio de que, complementaria o adicionalmente, se realicen presentaciones orientadas a la conciliación con magnitudes macroeconómicas.

No quiere decirse que buena parte de esta información no se elabore actualmente, pero lo cierto es que puede mejorarse en lo relativo a la homogeneidad de los criterios de elaboración y presentación, la continuidad de los criterios de desglose y segmentación y en la accesibilidad a la misma, con el lógico respeto a las disposiciones sobre secreto estadístico, protección de datos y confidencialidad.



Un nuevo sistema de estimación y análisis

El último párrafo del punto anterior guarda relación con la concepción de considerar que los datos obtenidos de la gestión tributaria deben servir, en primero y principal lugar, para mejorar su eficiencia, al igual que ocurre en las empresas privadas, contribuyendo así al cumplimiento de los cuatro principios expuestos por Adam Smith: proporcionalidad, certeza, comodidad y economicidad, recordando el criterio de que la mejor forma de luchar contra el fraude es evitar que se produzca.



Los datos obtenidos de la gestión tributaria deben servir, en primero y principal lugar, para mejorar su eficiencia (...)

Por ello, el aprovechamiento de la información generada por la gestión tributaria no debe circunscribirse a la captación de los datos de las declaraciones y liquidaciones y la elaboración de resúmenes y estadísticas y estimar desviaciones que pudieran constituir indicios de eventuales incumplimientos.

Debe servir también para determinar la forma de simplificar y coordinar procedimientos y de identificar situaciones de duplicidad informativa, requisitos que dificultan la actualización y depuración de censos, efectos perversos, a favor o en contra, de determinadas normas, tanto materiales como formales, etc.

En cualquier caso, debieran apurar las posibilidades de explotar mediante herramientas o procedimientos analíticos adecuados los datos, reales o estimados, disponibles. A este respecto, nos permitimos ofrecer o insistir sobre algunas sugerencias:

- Aprovechar, por ejemplo, los tres principales métodos de estimación del PIB para, a partir de las discrepancias observadas, extraer conclusiones sobre los ámbitos de economía sumergida y de su relación y efectos con incumplimientos tributarios. Este mismo planteamiento puede y debe extenderse a otras magnitudes o partidas macro.
- Establecer si las variaciones en los valores registrados en las series temporales corresponden a modificaciones o deficiencia de los datos o métodos utilizados o corresponden a factores causales reales.
- Establecer y hacer seguimiento de los efectos debidos a diferentes criterios de cómputo, valoración e imputación temporal.
- Centrar el estudio de las variaciones reales (no debidas a las circunstancias que se acaban de indicar) en la identificación "ex post" de los factores causantes de ellas, antes que en tratar de predecirlas "a priori".
- Establecer correspondencias adecuadas entre las magnitudes que conducen a la determinación de la recaudación en términos legales y las obtenidas de otras fuentes de captación o estimaciones, mediante una sucesión de relaciones precisas y racionales.



A modo de "postdata": un nuevo enfoque de las políticas antifraude

Incluso si se dispusiera de las estimaciones más ajustadas del fraude fiscal, por sí solas servirán de poco para combatirlo y reducirlo.

Y menos aún sirven las manifestaciones de corte más o menos catastrofistas, en la línea de "cuanto peor, mejor", o triunfalistas, en línea de "hoy recaudo [por lucha contra el fraude] más que ayer,



pero menos que mañana”, que más parecen buscar titulares en los medios de comunicación que informar de los logros, pero también de los retos.

Por ejemplo, poco bien se hace a Hacienda y a mejorar la moral de cumplimiento con afirmaciones de que el fraude fiscal es de 80.000 o 100.000 millones de euros, cuando las propias estimaciones a partir de las que se han calculado corresponden en realidad a estimaciones de economía sumergida y no de fraude fiscal, que se han reconocido además no sólo imprecisas, sino claramente excesivas y existen datos y estudios de contraste que apuntan razonablemente a cifras muy inferiores. Como se ha expuesto, en el punto 5.B), la última estimación en SCHNEIDER (2016-3) se sitúa en torno a 40.000 millones considerando un porcentaje de economía sumergida del 19,2% y cuantificando el fraude según el porcentaje de presión fiscal (32%). Si se tiene en cuenta la última estimación de HASSAN – SCHNEIDER (2016-9) de economía sumergida (16%) y se aplica un tipo impositivo más realista del 25%, el fraude fiscal, en el sentido amplio que se viene estimando, se situaría por debajo de los 26.000 millones de euros.

Igualmente, poco bien se hace a Hacienda y a reducir el incumplimiento tributario cuando se sanciona automáticamente el más leve error, normalmente ocasional, del contribuyente, sin compensarle adecuadamente cuando el error es administrativo, o cuando se sobrecarga el cumplimiento de las obligaciones tributarias exigiendo con carácter prácticamente general la disponibilidad y conocimiento de equipos y técnicas sin duda complejos para muchos de ellos. Igualmente, no parece lo más adecuado presentar como resultados de lucha contra el fraude los resultados de correcciones y ajustes propios de cualquier actividad.

A modo de ejemplo, en los dos últimos años se han anunciado resultados de la lucha contra el fraude en torno a 15.000 millones de euros de recaudación anual, que incluyen no sólo los ingresos de actuaciones de regularización incorrectas, sino también de correcciones de errores, discrepancias interpretativas, y conceptos que no tienen estrictamente el carácter de cuotas tributarias. En cualquier caso, además, pese al endurecimiento de las normas y criterios de aplicación, la recaudación por estos conceptos empieza a ofrecer indicios de agotamiento. Por lo tanto, parece que el fraude fiscal se está reduciendo (confirmando que su volumen real está más cerca de los 26.000 que de los 80.000 millones de euros) y, en consecuencia, habría que explorar otros reductos.

Por otra parte, la litigiosidad permanece en niveles que se reconocen, a nivel nacional e internacional, elevados, llegando al punto en el que los expedientes de delito fiscal remitidos anualmente a los tribunales es superior a las sentencias dictadas por ellos.

Parece aconsejable tratar de sustituir la preocupación por lograr titulares de impacto por un enfoque sin duda más gris, pero probablemente también más eficaz, de impulsar de verdad un marco de relación cooperativa, sin enmascarar bajo ella una estrategia real de “normativa no formal” (“soft law”).

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES
DE ECONOMÍA SUMERGIDA
Y FRAUDE FISCAL



9. RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES DE ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL

-  Economía sumergida y fraude fiscal no son términos equivalentes, aunque a veces se empleen como si lo fueran.
-  Economía sumergida, tal y como se define por Schneider-Williams (2013) es el conjunto de aquellas actividades económicas y la renta derivada de ellas que eluden la regulación gubernamental, la tributación u observación.
-  Fraude fiscal podría ser el incumplimiento de la obligación de pago de tributos o cotizaciones sociales realizado de manera consciente mediante la inobservancia de las normas legales o la realización de artificios engañosos para eludirlas, así como la obtención indebida de prestaciones, subvenciones o ayudas.
-  Además de que existen distintas definiciones, también se plantean problemas de delimitación entre ambos conceptos.
-  Las distintas definiciones de ambos conceptos ya dificultan la comparación en las estimaciones de su cuantía.
-  Las estimaciones de la economía sumergida se realizan a través de métodos directos, utilizando encuestas o datos recaudatorios, a nivel microeconómico, "bottom-up", y métodos indirectos, "top-down", basados normalmente en enfoques monetarios, o parecidos, como MIMIC –múltiples indicadores múltiples causas–.
-  Al fraude fiscal se llega calculando la pérdida de recaudación por aplicación del porcentaje de presión fiscal a una estimación de la economía sumergida o en términos de "Tax Gap". En este último caso se llega a una recaudación teórica partiendo de datos de Contabilidad Nacional a la que se resta la recaudación efectiva. Normalmente, los resultados son elevados con el primer método y sensiblemente menores con el segundo.
-  Estos estudios cobran cada vez más importancia, como prueba el hecho de que en la propuesta de Directiva que modificará la Directiva 2006/112/CE del IVA, se utilice el "déficit recaudatorio en materia de IVA", el VAT-GAP, como criterio determinante para generalizar en un Estado la inversión del sujeto pasivo.



-  Como no existe ningún método de medición especialmente fiable, lo mejor es complementar diversos métodos para intentar determinar el verdadero tamaño de la economía sumergida o del fraude fiscal, teniendo en cuenta que de los métodos directos es más difícil obtener datos en todos los ejercicios.
-  Las series interanuales tampoco son muy fiables porque las variaciones vienen determinadas, la mayor parte de las veces, más por cambios metodológicos que por modificaciones regulatorias o de comportamiento de los contribuyentes.
-  En general, y sobre todo con las estimaciones basadas en enfoques monetarios o MIMIC, la dimensión de la economía sumergida y del fraude fiscal parece que se sobrevalora, seguramente por no tener en cuenta asimetrías y duplicidades.
-  Puede ser práctico acudir a modelos más sencillos de los que podamos extraer datos, quizás menos exactos, pero con mayor rapidez.
-  En cuanto a España, en 2005 los estudios domésticos sobre economía sumergida arrojan unos porcentajes sobre el PIB que oscilan entre el 20,9 y el 18,2% y, con el método MIMIC, Schneider-Williams obtienen un 22,4%. Esos mismos autores en 2012 llegan a un 19,2%, mientras que Hassan-Schneider en un estudio posterior determinan cifras alrededor del 28%. En términos absolutos un porcentaje de un 19,2% de economía sumergida, en 2012, con un PIB de 1.048.491 M€, supondría 201.310 M€. En el trabajo de este último autor, cuando aplica ajustes a la estimación inicial, la economía sumergida sería solo de 121.390 M€. Si a este último importe le aplicamos el porcentaje de presión fiscal -32,7%-, la recaudación perdida se podría estimar en menos de 40.000 M€. Por último, si depuráramos esa cifra de los tributos que sí satisface la economía sumergida o de los que nunca pagarían esos contribuyentes "sumergidos" por razones de subsistencia, el importe podría reducirse a una cifra cercana a los 26.000 M€.
-  La UE, en su último estudio, referido a 2014, cifra el VAT-GAP en España en el 8,8%, cifra sorprendentemente inferior a la de 2009, 34,50%.
-  No es fácil relacionar los datos obtenidos de los estudios con las cifras "de lucha contra el fraude" que presenta la AEAT, porque estas últimas son resultados generales de su actividad y, aunque contienen resultados de la lucha contra el fraude en sentido estricto, también comprenden correcciones de errores, denegaciones de solicitudes de devolución y regularizaciones de incumplimientos que no obedecen a un ánimo defraudatorio.
-  La recuperación de recaudación máxima que se puede conseguir creemos que no es el resultado de aplicar la presión fiscal al volumen de economía sumergida, y ello por diferentes causas: determinadas actividades ilegales no van a pagar impuestos nunca precisamente por esa ilegalidad, existe una economía sumergida "de subsistencia" que no tributaría en el IRPF por los umbrales establecidos o lo haría a tipos muy bajos, y en parte ya tributa el producto de la economía sumergida, sobre todo a través de la imposición indirecta y de otros tributos que nada tienen que ver con esto, como el IBI.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

VARIABLES QUE PUEDEN INCIDIR
EN EL NIVEL DE FRAUDE FISCAL



10. VARIABLES QUE PUEDEN INCIDIR EN EL NIVEL DE FRAUDE FISCAL

-  La percepción que la ciudadanía tiene del mismo: con leves oscilaciones, en torno a un 20% de los ciudadanos de nuestro país consideran justificado el fraude en ciertas ocasiones.
-  En este sentido, parece razonable pensar que las políticas de gasto público, en la medida en que son financiadas por los tributos, tengan incidencia, así como el comportamiento de los responsables políticos.
-  La percepción de riesgo que tenga el contribuyente ante un incumplimiento tributario. En ella incidirá la fortaleza de las Agencias tributarias -información de que dispongan, capacidad de comprobación, prestigio, etc.-, la inmediatez en la comprobación, la información que llega al contribuyente de las comprobaciones que se realizan o la imagen que proyectan.
-  Los mecanismos de control a través de información interna e internacional y la utilización de unos u otros medios de pago.
-  La generalización o no del fraude. La percepción de que el fraude está generalizado alentará conductas defraudadoras y viceversa.
-  Las consecuencias de que el defraudador sea descubierto: sanciones.
-  Las consecuencias de una regularización espontánea y la facilidad para realizar el pago.
-  La claridad de la normativa.
-  La estabilidad de la norma.
-  La difusión de criterios interpretativos.
-  La facilidad para cumplir la normativa tributaria.
-  Las posibilidades de éxito del defraudador, en caso de regularización administrativa, si recurre.
-  El momento del ciclo económico.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

20 PROPUESTAS PARA INTENTAR
REDUCIR EL FRAUDE FISCAL



11. 20 PROPUESTAS PARA INTENTAR REDUCIR EL FRAUDE FISCAL

- 1 A estas alturas, **no existen recetas mágicas para erradicar el fraude fiscal**. Como se lleva mucho tiempo trabajando en este sentido, se debe de tratar de aplicar la experiencia y adaptarse a las nuevas realidades de manera constante.
- 2 Intentar **educar** y concienciar a la población en el cumplimiento tributario, poniendo en valor a este respecto no solo el papel de las Administraciones, sino también el de la sociedad civil, apoyando iniciativas que se consideren relevantes.
- 3 Se podría **mejorar el tratamiento en los medios de comunicación** de las noticias fiscales y de la lucha contra el fraude, intentando huir del sensacionalismo y profundizar en el análisis de los temas.
- 4 **Mejora en la forma de trabajar de las Agencias tributarias**, perfeccionando la explotación de la información de que disponen, cuidando la formación de sus empleados y trabajando de forma coordinada.
- 5 Reflexionar sobre la **posibilidad de aprobar un estatuto para la AEAT**, llegando a un consenso político sobre su régimen jurídico, estrategia y tamaño, y tomando en consideración que es un gran organismo que presta servicios a diferentes instituciones.
- 6 El resultado de las comprobaciones debe estar apoyado en **expedientes administrativos sólidos** tanto en lo referente a los hechos como a los criterios aplicados, de forma que disminuya el porcentaje de éxito de los contribuyentes en las vías revisoras, tanto administrativa (actualmente en torno a un 40% de estimaciones en reclamaciones económico-administrativas) como judicial.
- 7 **Facilitar la regularización tributaria** por los contribuyentes, con unos costes sensiblemente inferiores a los de la regularización por la Administración, y dando facilidades para el pago.
- 8 Fijar los **objetivos** de las Administraciones tributarias fundamentalmente a **medio y largo plazo**, adaptando a dichos objetivos la planificación anual.
- 9 **Mejorar la imagen de las Administraciones tributarias** ante los contribuyentes, potenciando la idea de eficacia y de los servicios de ayuda.
- 10 **Seguimiento especial a los nuevos contribuyentes** –estrategia “right from the start”– con ventanillas presenciales o virtuales especiales para facilitarles el cumplimiento correcto desde el principio, asegurándose su anclaje en la economía legal, siendo especialmente importante en países en los que, como el nuestro, la creación y destrucción de empresas es muy grande.



- 11 Aumentar las actuaciones preventivas consistentes, por ejemplo, en el envío de cartas informativas a contribuyentes con cierto tipo de ingresos o de determinados sectores.
- 12 Potenciar la utilización de medios de pago electrónicos que facilitan el control de operaciones.
- 13 Seguimiento especial para contribuyentes de sectores que hayan sido sometidos a importantes regularizaciones para asegurarse de un cumplimiento correcto en el futuro.
- 14 Intensificar la cooperación internacional para el intercambio de información y para la comprobación de grupos y actividades que se desenvuelven en una economía globalizada.
- 15 Profundizar en el establecimiento de normas claras y estables.
- 16 Mejorar la generación y difusión rápida de criterios claros y estables.
- 17 Intentar reducir los tiempos de resolución en los procedimientos de revisión, siendo seguramente prioritario para ello dotar de los medios necesarios a los Tribunales Económico-Administrativos.
- 18 Intensificar las actuaciones especiales en actividades de economía sumergida o de fraude elevado con auxilio judicial en su caso.
- 19 Mejora de la relación cooperativa en el ámbito en que esta ya se está produciendo, con las grandes empresas, de tal forma que las que cumplen el código de buenas prácticas y presentan informe de transparencia tengan una valoración de riesgo fiscal acorde a su condición, pudiendo conocer los criterios interpretativos sobre operaciones determinadas de una manera fluida.
- 20 Intensificar la relación cooperativa para pequeñas y medianas empresas a través de asociaciones y colegios profesionales de asesores fiscales, propiciando que los que se adhieran a un código de buenas prácticas se responsabilicen de la validación de ciertos aspectos de las autoliquidaciones presentadas por sus clientes y explorando el mecanismo previsto en el artículo 12.3 de la Ley General Tributaria.

economistas

Consejo General

REAF·REGAF
asesores fiscales



CF

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL Y EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

REFERENCIAS



REFERENCIAS

DEBATE FEIGE vs SCHNEIDER

Como se anticipaba en el texto del Informe, hemos considerado oportuno aislar los artículos relativos a la polémica entre dos de los más conocidos estudiosos de la economía sumergida, en cuanto que permiten apreciar las discrepancias sobre los métodos y validez de los dos enfoques más utilizados para estimar la economía sumergida.

- FEIGE (2015): *"Reflections on the meaning and measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the "Shadow Economy?"*, Edgar L. Feige, Journal of Tax Administration Vol.2.1 (2016) (<https://mpr.ub.uni-muenchen.de/68466/>).
- SCHNEIDER (2016): *"Comment on Feige's paper Reflections on the meaning and measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the 'Shadow Economy?"*, Friedrich Schneider, Journal of Tax Administration Vol.2.2 (2016).
- FEIGE (2016): *"Professor Schneider's Shadow Economy (SSE): What do we really know? A rejoinder"*, Edgar L. Feige, Journal of Tax Administration, Vol.2.2 (2016).

OTRAS REFERENCIAS

Se recogen a continuación el resto de los estudios y trabajos que se han tenido en cuenta para la elaboración del presente Informe, incluso si no aparecen expresamente mencionados en el texto. Aunque no puede considerarse una completa recopilación de la literatura existente sobre el tema, creemos haber examinado y/o recogido las líneas de trabajo más utilizadas y diversas corrientes de opinión. Creemos que, de esta forma el estudioso o simplemente interesado en profundizar sobre los problemas que plantea estimación del fraude fiscal y la razonabilidad de los resultados alcanzados verá facilitada su aproximación.

- AGELL, ENGLUND, SODERSTEN (1995): *"The Swedish Tax Reform: An Introduction"*, Jonas Agell, Peter Englund and Jan Södersten, Swedish Economic Policy Review 2 (1995) 219-228.
- AGENCIA TRIBUTARIA (2016): *"Principales Resultados 2015"*, Madrid, (febrero-2016) (www.agenciatributaria.es).
- AGENCIA TRIBUTARIA (2017): *"Principales Resultados 2016"*, Madrid, (marzo-2017) (www.agenciatributaria.es).
- CASE (2013): *"Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Final Report"* [2012], Center for Social Economic Research (CASE), Warsaw, (August-2016), commissioned by the European Commission (DG TAXUD). TAXUD/2015/CC/131.
- CASE (2016): *"Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report"*, Center for Social Economic Research (CASE), Warsaw, (July-2013), commissioned by the European Commission (DG TAXUD) TAXUD/2012/DE/316.
- CORTELLESE (2015): *"Definition of Informal Economy and Estimation of Tax Evasion for European Countries. The Impact of Financial Crisis on Tax Evasion Estimation"*, Francesco Cortellese, Santander, (febrero-2015).
- DOMÍNGUEZ - LÓPEZ - RODRIGO (2014): *"El hueco que deja el diablo: Una Estimación del Fraude en el IRPF con Microdatos Tributarios"*, Félix Domínguez Barrero, Julio López Laborda y Fernando Rodrigo Sauco, (Mayo-2014), FEDEA, Madrid.



- FEIGE - CEBULA (2011): *"America's Underground Economy: Measuring the Size, Growth and Determinants of Income Tax Evasion in the U.S."*, Edgar L. Feige and Richard Cebula, (January-2011), Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Paper no. 29672 (<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/29672/>).
- GASCÓN (2016): *"Estudios sobre el Fraude Fiscal y la Economía Sumergida"*, Jesús Gascón Catalán, Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado, Gijón, (octubre-2016).
- GESTHA (2011): *"Reducir el Fraude Fiscal y la Economía Sumergida"*, Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), (noviembre-2011).
- GESTHA (2014): *"La Economía Sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis"*, Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), (enero-2014).
- HASSAN - SCHNEIDER (2016-9): *"Size and Development of the Shadow Economies of 157 Worldwide Countries Review: Updated and New Measures from 1999 to 2013"*, Hassan Mai and Schneider Friedrich, Journal of Global Economics, September-2016, Volume 4, Issue 3.
- MURPHY (2012): *"Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament"*, Richard Murphy, Tax Research LLP, Norfolk, (www.taxresearch.org.uk/blog), Reg. number OC316294.
- OECD (2002): *"Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook"*, OECD, París.
- RECKON (2009): *"Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States"*, Reckon LLP, London, September-2009, Report commissioned by DG Taxation and Customs Union of the European Commission.
- SCHNEIDER - BUEHN - MONTENEGRO (2010): *"New Estimates for the Shadow Economies all over the World"*, Friedrich Schneider, Andreas Buehn, Claudio E. Montenegro, (2010), International Economic Journal, 24:4, 443-461 (<http://dx.doi.org/10.1080/10168737.2010.525974>).
- SCHNEIDER - BUEHN (2016-3): *"Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions"*, Friedrich Schneider and Andreas Buehn, March-2016, IZA Discussion Paper N° 9820, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- SCHNEIDER - RACZKOWSKI MROZ (2015-1): *"Shadow economy and tax evasion in the EU"*, Friedrich Schneider, Konrad Raczkowski and Bogdan Mroz, (2015), Journal of Money Laundering Control, Bol.18 Iss 1 pp. 34-51, Emerald Insight (<http://dx.doi.org/10.1108/JMLC-09-2014-0027>).
- SCHNEIDER - WILLIAMS (2013): *"The Shadow Economy"*, Friedrich Schneider & Colin C. Williams, The Institute of Economic Affairs, London, 2013.
- SCHNEIDER (2015): *"Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments"*, Friedrich Schneider, (January-2015), (<http://www.econ.jku.at/schneider>).
- SCHNEIDER (2016-3): *"Tax Losses due to Shadow Economy Activities in OECD Countries from 2011 to 2013: A preliminary calculation"*, Friedrich Schneider, Turkish Economic Review Vol.3 Issue 1, (March-2016).
- SMITH (1997): *"Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective"*, Philip M. Smith, en *"The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact"*, The Frasier Institute, Canada, 1997.
- VAQUERO - LAGO - FERNÁNDEZ (2015): *"Economía Sumergida y Fraude Fiscal en España: ¿Qué es lo que sabemos?"*, Alberto Vaquero García, Santiago Lago Peñas, Xoaquín Fernández Leiceaga, (2015), Fundación de las Cajas de Ahorro, documento de trabajo n° 768/2015.
- VAQUERO - LAGO - FERNANDEZ (2016): *"Economía Sumergida y Fraude Fiscal en España: Un Análisis de la Evidencia Empírica"*, Alberto Vaquero García, Santiago Lago Peñas, Xoaquín Fernández Leiceaga, Febrero-2016 (<https://researchgate.net/publication/296332354>).

© Servicios de Estudios de REAF-REGAF Asesores Fiscales del Consejo General de Economistas

Diseño y maquetación: desdezero, estudio gráfico

Impresión: Gráficas Menagui



2016

LA APUESTA DE LA UE POR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

PANORAMA DE LA FISCALIDAD AUTONÓMICA Y FORAL 2016

DECLARACIÓN DE RENTA Y PATRIMONIO 2015

MÉTODO DE VALORACIÓN CUANTITATIVA. ADJUDICACIÓN DE LA UNIDAD PRODUCTIVA EN SEDE CONCURSAL

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE RÉGIMEN COMÚN: UNA REFORMA NECESARIA

RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA E INFORMES INTEGRADOS. CASO PRÁCTICO

PRESENTE Y FUTURO DE LA AUDITORÍA DE CUENTAS EN ESPAÑA. 10 CLAVES

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA POSIBLE REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

2017

PANORAMA DE LA FISCALIDAD AUTONÓMICA Y FORAL 2017

LOS TÍTULOS DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA Y LA COLEGIACIÓN DEL PROFESIONAL DE LA ECONOMÍA Y LA EMPRESA

GUÍA DE ACTUACIÓN DE LA EMPRESA ANTE LA INSOLVENCIA

DECLARACIÓN DE RENTA Y PATRIMONIO 2016



ESTUDIOS

5

JUNIO 2017

REFLEXIONES SOBRE EL
FRAUDE FISCAL Y
EL PROBLEMA DE LAS ESTIMACIONES
20 PROPUESTAS PARA REDUCIRLO

economistas

Consejo General

REAF-REGAF
asesores fiscales

Nicasio Gallego, 8
28010 Madrid
Tel.: 91 432 26 70
www.raf-regaf.economistas.es