

## ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y EL FRAUDE FISCAL

XXVI Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE)  
Gijón, 20 y 21 de octubre de 2016

---

Los incumplimientos tributarios provocan graves pérdidas recaudatorias y atentan contra los principios constitucionales en los que se basa nuestro sistema tributario (generalidad, igualdad, progresividad, equidad).

En ocasiones, los incumplimientos se deben a errores cometidos por los contribuyentes. En otros casos se originan por la aplicación por el contribuyente de una interpretación de la norma distinta de la que sostiene la Administración. También se producen casos de ocultación total o parcial de rentas, patrimonios, ventas o ingresos. En otras ocasiones se declaran gastos, créditos fiscales y otras partidas negativas que no se corresponden con la realidad o se aplican indebidamente incentivos fiscales o regímenes especiales.

Aunque cualquier incumplimiento perjudica los intereses de la Hacienda Pública y, por tanto, los del conjunto de los ciudadanos, la reprochabilidad de las conductas puede ser muy diferente en unos y otros casos, abarcando desde lo delictivo hasta casos en los que la regularización no implica la imposición de sanción alguna. En consecuencia, no todos los incumplimientos encajan en el concepto usual de fraude fiscal.

Por este motivo, se ha acuñado el concepto más amplio de *tax gap* o brecha fiscal, que podemos definir cómo la diferencia entre la recaudación tributaria esperable en un período determinado, si no se produjesen incumplimientos, y la realmente obtenida. Este concepto no es unívoco, ya que en algunos estudios<sup>1</sup> se incluyen también en el *tax gap* los casos de falta de ingreso por situaciones concursales o insolvencias e, incluso, algunas diferencias entre las cifras fiscales y las que se utilizan para su contraste,

---

<sup>1</sup> Es el caso del documento "Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report".

diferencias que se originan por la heterogeneidad de las fuentes de información utilizadas en los estudios y no por incumplimientos tributarios.

Como explica la OCDE en su documento "**Tax Administration 2015**"<sup>2</sup>, la medición del *tax gap* fiscal sigue siendo polémica. Sus detractores cuestionan la exactitud, fiabilidad y utilidad para la aplicación del sistema tributario de este tipo de estimaciones. Sin embargo, sus partidarios consideran que los estudios, a pesar de sus limitaciones, pueden aportar información valiosa para las Administraciones tributarias y los grupos de interés (políticos, económicos, sociales) si son diseñados y desarrollados adecuadamente.

En los últimos años se ha incrementado significativamente el interés por estos estudios, así de los 56 países analizados por la OCDE<sup>3</sup>, en 24 ya se está estimando o está previsto estimar periódicamente el *tax gap*, bien de forma global bien parcialmente para alguno de los principales tributos. En 13 de estos países los estudios son públicos.

Adicionalmente, la OCDE subraya el hecho de que 4 países incluyan la reducción del *tax gap* entre los objetivos a cumplir por sus Administraciones tributarias. Así, Estonia se plantea una reducción de la brecha fiscal de un 0,5% cada año<sup>4</sup>. Letonia tiene previsto avanzar en la misma línea en el IVA, los Impuestos Especiales y los impuestos sobre el trabajo. Israel se marca como objetivo un incremento de los ingresos tributarios de 2 billones de shequels<sup>5</sup>, gracias a mejoras en el cumplimiento voluntario y al aumento consiguiente de la recaudación. En Dinamarca<sup>6</sup> el objetivo es que el *tax gap* no exceda del 2% de la recaudación potencial total por IRPF, IS e IVA, pero con dos importantes restricciones: queda fuera del cómputo la economía sumergida y también las empresas con más de 250 trabajadores.

Por otra parte, el 50% de las Administraciones tributarias llevan a cabo inspecciones aleatorias que no solo tienen por objeto estimar el *tax gap*, sino también monitorizar el cumplimiento en determinados sectores o ámbitos, mejorar la selección de

---

<sup>2</sup> La información que se cita a continuación ha sido extraída especialmente de las páginas 104, 109, 110 y 129 a 135 del documento citado de la OCDE.

<sup>3</sup> Los 34 miembros de la OCDE, más 22 países emergentes.

<sup>4</sup> La medición, con asistencia técnica del FMI, se efectúa mediante un sistema *top-down* en el que se utiliza la información estadística disponible sobre generación de valor en cada sector económico.

<sup>5</sup> 473,64 millones de euros al cambio a 3 de octubre de 2016.

<sup>6</sup> Dinamarca mide el *tax gap* cada dos años y para ello utiliza un programa de inspecciones aleatorias.

contribuyentes a partir de los riesgos detectados, analizar posibles cambios normativos y disuadir incumplimientos.

En cualquier caso, las inspecciones aleatorias no están exentas de problemas: la muestra de contribuyentes seleccionados tiene que ser amplia para que sea representativa y pueda ser extrapolada, lo cual no es sencillo en determinados sectores o cuando se trata de muy grandes empresas. El coste de oportunidad es alto, puesto que su realización implica dejar de lado otras actuaciones en las que el riesgo fiscal y la eficacia liquidatoria puede ser mayor; y su puesta en práctica incrementa los costes indirectos para los contribuyentes cumplidores que sin presentar factores de riesgo son seleccionados aleatoriamente para ser inspeccionados.

Por otra parte, las inspecciones aleatorias, para que sean representativas, solo se pueden iniciar a ejercicio vencido, una vez finalizado el plazo de declaración, y, además, el propio desarrollo de las inspecciones lleva su tiempo, como también lo lleva el posterior análisis de la información recopilada y su extrapolación a efectos estadísticos. Todo ello nos llevaría a que un estudio de esta naturaleza que se refiriese a 2016 difícilmente estaría finalizado antes de 2020. Es ilustrativo al respecto que en estos momentos la última información que ha publicado el IRS norteamericano sobre el *tax gap* es la referida a los años 2008-2010<sup>7</sup>.

### **Distintas metodologías: *bottom-up* y *top-down***

Las metodologías de estimación del *tax gap* basadas en la extrapolación de información recopilada mediante procedimientos micro, como es el caso de las inspecciones aleatorias, se denominan *bottom-up*. En teoría, con este tipo de metodologías, la información derivada de las inspecciones ordinarias que realiza la Administración tributaria también podría servir para realizar estimaciones, pero en este caso su utilización a efectos estadísticos sería muy discutible debido a que la selección “ordinaria” de los contribuyentes inspeccionados se basa en su riesgo fiscal individual y no en su representatividad a efectos estadísticos. Otra cosa es que dicha información pueda ser utilizada para mejorar el conocimiento sobre el fraude y retroalimentar la selección.

Junto con las metodologías *bottom-up* existen otras metodologías denominadas *top-down* en las que la información de contraste necesaria para estimar el *tax gap* se obtiene de fuentes macro o de las propias cuentas nacionales.

Cuando la Comisión Europea cita estudios basados en metodologías macro recuerda que el *Intersecretariat Working Group on National Accounts* (ISWGNA), del que forman parte las cinco organizaciones internacionales que firmaron el Manual Internacional del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 (la OCDE, Naciones Unidas, el Fondo Monetario

---

<sup>7</sup> Tax Gap Estimates for Tax Years 2008-2010. Internal Revenue Service. USA.

Internacional, el Banco Mundial y la Comisión Europea) emitió una comunicación en 2006 advirtiendo de las debilidades de estos sistemas de estimación, en especial para determinar el tamaño de la economía sumergida, y del riesgo de uso político y mediático de datos poco consistentes.

La utilización de las cuentas nacionales y regionales, elaboradas de acuerdo con el estándar ESA 2010<sup>8</sup> es otra fuente de información generalmente utilizada para contrastar la información declarada a efectos tributarios y estimar al *tax gap*. No obstante, hay que tener en cuenta ciertas limitaciones: los datos contables suelen ser provisionales cuando se refieren a ejercicios recientes y, por tanto, susceptibles de actualización; puede haber discrepancias metodológicas importantes si una fuente utiliza el criterio de devengo contable y la otra no; y en algunos países la información contable se actualiza en buena medida con información tributaria lo que puede reducir significativamente en dichos países más que en otros las discordancias entre ambas fuentes. Estos problemas metodológicos pueden provocar variaciones temporales o entre países en las estimaciones del *tax gap* que nada tienen que ver con el cumplimiento voluntario y el fraude fiscal.

A pesar de todas estas salvedades, la realidad es que cada vez más países realizan estudios sobre el *tax gap*, y no solo eso, la propia Comisión Europea publica directamente algunos estudios y cita otros en sus documentos oficiales.

Así, recientemente se ha presentado el documento “*Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report. TAXUD 2015/CC/131*”, elaborado por encargo de la Comisión Europea<sup>9</sup>. El estudio estima el *VAT gap* en España en 2014 en el 8,88% frente al 12,16% estimado en 2013. La media de la Unión Europea en 2014 se estima en el 14,03% y la mediana en el 10,4%.

En cualquier caso, este estudio también presenta importantes problemas metodológicos: diferencias en el sistema de cómputo de la inversión en vivienda en la contabilidad nacional respecto de su tributación en el impuesto, difícil determinación del valor añadido en el sector público y en el agrario, regímenes especiales cuyas especialidades no tienen reflejo en la contabilidad nacional, cómputo de las devoluciones en la contabilidad nacional en el año en que se solicitan<sup>10</sup> y no en el ejercicio fiscal al que corresponden. Estos problemas han ocasionado una gran volatilidad entre ejercicios, por lo que las series históricas no son demasiado fiables.

---

<sup>8</sup> European System of National and Regional Accounts (ESA), estándar metodológico aprobado por la Unión Europea a cumplir por los Estados Miembros en la llevanza de la Contabilidad Nacional.

<sup>9</sup> El estudio ha sido realizado por CASE (Center for Social and Economic Research) y un Consorcio liderado por el Institute for Advanced Studies.

<sup>10</sup> Depurando algunas de estas inconsistencias metodológicas, según la Agencia Tributaria, el *tax gap* en el IVA en España en 2013 y 2014 podría ser 4 puntos porcentuales inferior al calculado por CASE, situándose en el 8% y el 5%, respectivamente.

Por otra parte, la Comisión Europea ha citado en distintos documentos oficiales<sup>11</sup> los estudios de Schneider para estimar la economía sumergida en Europa. La metodología seguida por estos estudios es la del modelo *Multiple Indicators Multiple Causes* (MIMIC) que es una metodología *top-down*. El estudio de este autor titulado *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Development*, estima el peso de la economía sumergida española en el 18,2% del PIB frente al 18% de media entre los países analizados.

### **Sin correlación directa entre economía sumergida y fraude fiscal**

Respecto de este tipo de estudios, hay que advertir, en primer lugar, que no existe una correlación directa entre la economía sumergida y el fraude fiscal o el *tax gap*. Así, existen actividades ocultas que no pueden ser trasladadas sin más a la economía formal (actividades ilegales, actividades de subsistencia de casi imposible regularización). De igual forma, constituye una simplificación excesiva multiplicar el volumen estimado de economía sumergida por el porcentaje de presión fiscal para de esta manera calcular el fraude fiscal como si todas las actividades tributaran igual, sin considerar los perfiles específicos de las personas y entidades que operan en la economía sumergida y las particularidades que les pudieran ser de aplicación si regularizasen su situación (umbrales de tributación, exenciones, bonificaciones, tipos marginales, regímenes especiales). Por último, hay que tener en cuenta que un buen número de incumplimientos tributarios nada tienen que ver con la economía sumergida (por ejemplo, devoluciones indebidas o gastos inflados) e impactan de forma directa en el *tax gap*.

Por otra parte, últimamente se han manejado cifras de fraude fiscal de enorme magnitud en el contexto de la tramitación de las medidas anti-elusión y anti-evasión que se están poniendo en marcha como consecuencia del Plan BEPS, la reacción ante diversos escándalos fiscales relacionados con territorios opacos y el trato de favor concedido por algunos Estados Miembros de la Unión Europea a determinadas empresas. Así, la resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2016, sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o de efectos similares, cifra la magnitud de la evasión y la elusión fiscales, citando a la Comisión Europea<sup>12</sup> como fuente, en 1 billón de euros al año. De igual forma, en este caso a partir de estimaciones de la OCDE<sup>13</sup>, calcula que la pérdida de ingresos a nivel mundial debida a la elusión se sitúa entre el 4% y el 10% del total de ingresos derivados del Impuesto sobre Sociedades, lo que representaba en 2014 entre 75.000 y 180.000 millones de euros al año. El Parlamento Europeo calificaba estas cifras como conservadoras.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en *Tax Reforms in EU Member States 2013*.

<sup>12</sup> [HTTP://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/a\\_huge\\_problem/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm)

<sup>13</sup> Evaluación y seguimiento de BEPS, Acción 11 – Informes Finales 2015. Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios.

## **En España, sin referencias oficiales economía sumergida y *tax gap***

A la vista de todo lo anterior podemos concluir que las estimaciones de la economía sumergida, del fraude fiscal y del *tax gap*, aún con todos sus problemas y limitaciones, son una realidad y su uso es cada vez más frecuente entre las Administraciones tributarias, las instituciones de la Unión Europea y los organismos internacionales.

Sin embargo, es bien sabido que la Administración española no realiza este tipo de estudios y ha preferido centrarse hasta ahora en la realización de actuaciones operativas concretas de prevención, detección y represión del fraude.

La consecuencia de ello es que no existe en España un informe de referencia sobre el fraude fiscal o el *tax gap*, más allá de algunas aportaciones académicas aisladas y los consabidos informes internacionales que no siempre consideran adecuadamente las especificidades de cada país.

Ante esta situación, Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) considera de interés promover la realización de estudios periódicos para contribuir a un mejor conocimiento del fraude fiscal, su magnitud, tipología y causas, y de esta forma ayudar a la sociedad, a los prescriptores de opinión y a las autoridades a la concienciación de los ciudadanos y entidades sobre la importancia cumplir las obligaciones tributarias y erradicar el fraude fiscal.

Por este motivo, IHE está explorando con FEDEA posibilidades de colaboración para la realización de un informe periódico sobre el fraude fiscal en España.

El alto grado de calidad de los trabajos de investigación de FEDEA, muy especialmente en el área de Hacienda Pública y Distribución de la Renta, con hitos como la reciente presentación de su Observatorio de la Presión Fiscal, nos ha llevado a pensar que un proyecto compartido podría contribuir a un mejor conocimiento del fraude fiscal y sus causas para ayudar a su prevención, detección y corrección.

**Gijón, 20 de octubre de 2016**