
El fraude fiscal en la CAPV.

Cuantificación, efectos y medidas para reducirlo

El fraude fiscal se considera un problema esencial tanto desde la perspectiva de los ingresos públicos como de la capacidad recaudatoria del sistema fiscal, y quizá, más importante desde la perspectiva de la equidad y la legitimidad del sector público para exigir el pago de impuestos a los contribuyentes honrados. Aunque no hay mediciones precisas del fraude en la CAPV, los indicadores disponibles sugieren que puede estar en un entorno del 20%, similar al del Estado. La población de la CAPV, considera que el nivel de fraude es muy elevado y que las haciendas tributarias no hacen demasiado por reducirlo. Es evidente que la lucha contra el fraude debe ser un objetivo prioritario de cualquier administración tributaria, aunque sea un ejercicio costoso, y es probable que únicamente produzca ingresos en el medio y largo plazo. Pero que los resultados puedan no ser inmediatos no reduce la importancia de la lucha contra el fraude porque produce ganancias de equidad y antes o después producirá mejoras recaudatorias. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar la situación del fraude fiscal en la CAPV y las medidas que se deberían tomar para reducirlo.

Iruzur fiskala oinarrizko arazotzat jotzen da, bai diru-sarrera publikoen ikuspegitik, bai zerga-sistemaren dirua biltzeko gaitasunaren aldetik ere, eta, agian, ikuspegi garrantzitsuena, sektore publikoak zergadunei zergen ordainketa eskatzeko ekitatearena eta zilegitasunarena da. EAeko iruzurrari buruzko neurketa zehatzik ez dagoen arren, eskuragarri dauden adierazleek iradokitzen dute % 20aren ingurukoa izan daitekeela, alegia, Estatukoaren antzekoa. EAeko biztanleek oso handitzat jotzen dute iruzur-maila, eta uste dute zerga-ogasunek ez dutela gauza handirik egiten hura murrizteko. Agerikoa da iruzurraren aurkako borrokak lehentasunezko helburu izan behar duela edozer zerga-administrazioentzat, garestia bada ere, eta, litekeena da epe ertain edo luzean bakarrik ekartzea diru-sarrerak. Baina emai-tzak berehalakoak ez izateak ez dio garrantzirik kentzen iruzurraren aurako borrokari, ekitate-bermeak ematen baititu, eta, lehenago ala geroago, hobekuntzak ekarriko baititu bilketan. Testuinguru horretan, lan honen helburua EAeko iruzur fiskalaren egoera aztertzea da, baita hura murrizteko zer neurri hartu beharko liratekeen ere.

Tax fraud is seen as an essential problem from the viewpoint of public revenue and the capacity of the tax system to collect revenue. Also, it may be even more important from the viewpoint of fairness and the entitlement of the public sector legitimately to require honest taxpayers to pay taxes. There are no precise measurements of the extent of fraud in the Autonomous Community of the Basque Country (ACBC), but the indicators available suggest that it may be around 20%, which would make it similar to that in the rest of Spain. The population of the ACBC consider the level of fraud to be very high, and feel that the tax authorities are not doing enough to bring it down. Combating fraud must clearly be a priority goal for any tax authority, even though it may be a costly exercise and is likely to produce revenue only in the medium and long-term. The fact that immediate results may not be achieved does not make the struggle against fraud any less important, because it results in gains in fairness and, sooner or later, in increases in taxes collected. In that context, this paper sets out to analyse the situation regarding tax fraud in the ACBC and the measures that should be introduced to reduce it.

Índice

1. Introducción
2. El nivel de fraude en la CAPV
3. La inspección en la CAPV
4. Implicaciones del fraude
5. Fraude fiscal y crisis económica
6. Un plan de actuación contra el fraude fiscal
7. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Fraude fiscal, deuda tributaria.

Keywords: Tax fraud, tax debt.

Nº de clasificación JEL: H26, H30, K34.

1. INTRODUCCIÓN

El fraude fiscal es un problema esencial tanto desde la perspectiva de los ingresos como, quizá, más importante desde la perspectiva de la equidad y de la capacidad recaudatoria del sistema fiscal.

La primera consecuencia del fraude es, obviamente, que se pierden ingresos. Pero más allá de esto el fraude afecta a la equidad y a la legitimidad del Sector Público para exigir el pago de impuestos a los contribuyentes honrados. Simplemente una Administración Tributaria que no hace todo lo que puede para detectar a los defraudadores no tiene derecho a exigir el pago a quienes no defraudan. Peor aún, la lucha insuficiente contra el fraude desalienta a los contribuyentes honrados y es probable que, si pueden, se acaben uniendo a las filas de los defraudadores. En un sentido básico, el fraude es como una bola de nieve que si no se detiene crece. Incluso en

el implausible caso de que la persecución del fraude costara más de lo que recauda, debería perseguirse por razones éticas y de equidad.

El fraude presenta aún dos problemas adicionales. Primero, limita la capacidad recaudatoria del sistema fiscal, porque los contribuyentes honrados se opondrán a aumentos de impuestos mientras haya otros contribuyentes que, teniendo igual o más renta que ellos, paguen menos. De esta forma, si existe fraude, es complicado aumentar los tipos impositivos. El segundo problema es que el fraude trasciende al lado del gasto. En la actualidad hay prestaciones públicas ligadas a la renta (como becas, ayudas para la vivienda o prestaciones sociales) y puede que en el futuro haya más (si, por ejemplo, se introdujera el copago). Estas prestaciones ligadas a la renta implican que quien defrauda obtiene el beneficio adicional de más prestaciones públicas.

Dadas sus implicaciones recaudatoria y de equidad, es evidente que la lucha contra el fraude debe ser un objetivo prioritario de cualquier administración tributaria. Ciertamente, la lucha contra el fraude es un ejercicio costoso, porque necesita recursos. También es probable que únicamente produzca ingresos en el medio y largo plazo. Puede que incluso algunos de estos ingresos ni siquiera se observen como tales porque se producirán vía menos ocultación. Pero que los resultados puedan no ser inmediatos no reduce la importancia de la lucha contra el fraude porque desde que se empieza produce ganancias de equidad y, antes o más tarde, producirá mejoras recaudatorias.

La crisis económica que comenzó en el 2008 ha exigido aumentar los impuestos, y el incremento de presión fiscal sobre quienes pagan los impuestos ha hecho que el agravio causado por quienes no pagan sea más evidente. Para intentar compensar a los contribuyentes que han visto aumentar sus impuestos tanto el Gobierno Central como las Diputaciones Forales han puesto la lucha contra el fraude como uno de sus objetivos prioritarios. Sin embargo, el camino avanzado en la lucha contra el fraude ha sido limitado y existe el riesgo de que, una vez la economía vuelva a crecer, y la presión fiscal sobre quienes pagan se aligere, se vuelva a la situación habitual de tolerancia frente al fraude.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar la situación del fraude fiscal en la CAPV y las medidas que se deberían tomar para reducirlo y, obviamente, muchas de estas medidas son también aplicables al conjunto de España. El punto de partida es una revisión de las cifras disponibles sobre el fraude (sección segunda). A continuación, en la sección tercera, se analizan los determinantes del fraude y en la sección cuarta las implicaciones. En la sección quinta se revisan y valoran las medidas que se han tomado en los últimos años contra el fraude y se evalúa si ha habido algún cambio significativo en los resultados de la inspección y recaudación. En la sección sexta se hacen algunas propuestas para reducir el fraude y garantizar que se da la importancia adecuada a la lucha contra este problema. El artículo concluye con un resumen de las ideas más importantes que se han presentado (sección séptima).

2. EL NIVEL DE FRAUDE EN LA CAPV

El fraude, por su propia naturaleza es muy difícil de medir. Para medirlo con cierta precisión habría que dedicar bastantes recursos y utilizar datos de las declaraciones presentadas y de inspección, a veces incluso realizar inspecciones *ad hoc* para el objetivo de medir el fraude. Este es el método que se sigue en el Reino Unido y en los Estados Unidos. Sin embargo, no se ha hecho ni en la CAPV ni en el resto de España.

Que no haya medidas relativamente precisas del fraude en la CAPV no significa, sin embargo, que no haya indicadores que puedan darnos idea de su magnitud, al menos en relación al de otras regiones y países. En los apartados siguientes se presentarán algunos de estos indicadores que sugieren que el fraude en la CAPV es similar al que hay en el resto del Estado.

2.1. Estimaciones macroeconómicas

Las estimaciones macroeconómicas no miden directamente el fraude fiscal sino (en función del enfoque) diferentes tipos de economía sumergida. En algunos casos (los métodos MIMIC¹) se trata de medir la parte de la economía que se oculta por razones fiscales. En otros (método de electricidad o monetaria) toda aquella que no se refleja en la cuentas nacionales. Todos los métodos macroeconómicos, cualquiera que sea su objetivo, utilizan diversos indicadores indirectos (PIB, masa monetaria, electricidad, etc.) y supuestos sobre la relación entre estas variables y la ocultación para cuantificar la economía sumergida.

Habitualmente se suele considerar que la economía sumergida es un indicador del fraude. Esto es, que si la economía sumergida es, digamos, el 20% de la economía total, el fraude fiscal es el 20%. Esto presupone que la presión fiscal sobre cada euro de economía sumergida es igual a la de cada euro de economía no sumergida². Esta identificación debe, sin embargo tomarse con cautela porque es probable que infraestime el verdadero fraude fiscal³.

El cuadro nº 1 recoge algunas estimaciones que se han realizado para la CAPV utilizando métodos macroeconómicos⁴. Según un estudio realizado por el Instituto

¹ Método de variable latente con múltiples indicadores.

² Esto es cuestionable porque cada euro de economía sumergida puede dar lugar a fraude en unos impuestos pero no en otros (puede, por ejemplo, que cause fraude en el IRPF o en Sociedades, pero no en Especiales).

³ Hay muchas formas de fraude que no se reflejan en reducciones del PIB, uso de dinero o consumo de electricidad. Por ejemplo, la deslocalización de beneficios, la no declaración de plusvalías o la utilización de empresas interpuestas.

⁴ Estas, como todas las realizadas en casi todos los países en los últimos años se han basado en el método MIMIC.

de Economía Pública de la Universidad del País Vasco en el año 2006, la economía sumergida en la CAPV el año 2003 se situaba en torno al 18% del PIB. Esta ocultación era algo superior a la de Navarra (14,1%) e inferior a la del Estado (20,7%). Las cifras promedio del periodo 1995-2003 eran muy similares.

Cuadro nº 1. **DIVERSAS ESTIMACIONES DEL FRAUDE FISCAL (% PIB)**

	GGZ (2006)		HST (2010)			S (2007)
	Promedio 1995-2003	2003	2004			2004
			promedio	min	max	
CAPV	18,0	17,9	17,1	18,5	16,5	
Navarra	14,9	14,1	16,4	16,7	16,1	
España	20,7	21,0	17,1	18,7	16,5	19,8
Alemania			15,1	15,9	14,5	14,6
Francia			16,2	16,6	15,8	12,5
Italia			19,9	20,6	18,7	22,7
Holanda			10,0	12,1	9,2	10,4
Portugal			18,9	19,4	18,2	19,5
Grecia			20,4	20,9	19,4	25,2
Reino Unido			12,6	13,8	11,7	10,0
Suiza						7,8
Japón						7,9
Estados Unidos						7,0

Fuente: Gallastegui I., Gallastegui M.C. y Zubiri I (2006), Herwartzky H, Schneider, F y Tafenaux E. (2010) y Schneider (2007).

Para poner estos datos en perspectiva, el cuadro nº 1 presenta también las estimaciones de Herwartzky *et al.* (2010) para las regiones de la UE. En su trabajo realizan varias estimaciones para cada región (usando supuestos distintos) y el cuadro nº 1 ofrece los valores máximo, mínimo y medio. Salvo en la CAPV y Navarra, el cuadro presenta los datos por países (promedio de las regiones del país). La última columna del cuadro nº 1 presenta, finalmente, las estimaciones de Schneider (2007) para diferentes países.

Las cifras de economía sumergida de la CAPV estimadas por Herwartzky *et al.* (2010) están entre el 17% y el 18%, y son similares a las de Gallastegui *et al.* (2006). Las estimaciones de Herwartzky *et al.* (2010) para Navarra son algo mayores y para el

Estado algo menores. La comparación con la última columna sugiere, no obstante, que en el estudio de Herwartz *et al.* (2010) las cifras para países pueden estar algo infra estimadas. Esta columna muestra que España, con una cifra en torno al 20%, está entre los países con más economía sumergida. En el otro extremo, en el Reino Unido la economía sumergida está en el 10% mientras que en Japón, Suiza o los EE.UU está entre el 7% y el 8%.

Teniendo estos datos en cuenta, las estimaciones del cuadro nº 1 sugieren que el fraude fiscal en la CAPV se sitúa entre el 17% y el 18%. Esta cifra es algo inferior a la del Estado (cuyo rango está entre el 18% y el 20%), pero está considerablemente por encima de los países con más control de la economía sumergida (Reino Unido, EE.UU. y Suiza). En estos países la economía sumergida se sitúa entre el 7% y el 10% del PIB. Esto sugiere que hay un amplio margen para reducir la economía sumergida en la CAPV. Si, por ejemplo, se situara a los niveles de los países con menos economía sumergida, se reduciría básicamente a la mitad. Si suponemos que la presión fiscal que soportaría la economía sumergida (de no estarlo) sería igual a la que soporta actualmente la economía formal, esto sería equivalente a casi 1.200 millones anuales de impuestos concertados adicionales.

Las mediciones del cuadro nº 1 se refieren al año 2003, hace algo más de una década. En el caso de la CAPV no hay mediciones más recientes. En todo caso, es razonable suponer que con la crisis que comenzó en el 2008 las cifras actuales de fraude pueden ser, incluso, algo superiores. La razón es que en la mayoría de los países, cuando la economía está mal el fraude tiende a aumentar porque cuando hay menos renta es la vía más inmediata para reducir costes (empresas), mantener beneficios (empresas) o mantener el nivel de vida (personas).

2.2. Rentas declaradas

Las rentas declaradas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ofrecen algunos indicadores de que el fraude es muy amplio. En esta sección se repasan algunos de los indicadores más evidentes en el caso del IRPF y del Impuesto de Sociedades.

a) IRPF

El IRPF es esencialmente un impuesto sobre las rentas del trabajo. Tal y como muestra el cuadro nº 2 de los tres Territorios Históricos (TT.HH.) de la CAPV los rendimientos del trabajo representan entre el 80% y el 85% de la base. Cuando a estos rendimientos se le añaden otros rendimientos retenidos⁵ el resultado es que bastante más del 90% de la renta declarada ha sido retenida previamente. O lo que es lo

⁵ Intereses, dividendos, alquileres y plusvalías en fondos de inversión están retenidos en la fuente. También están retenidos los pagos a profesionales por parte de las empresas.

mismo, que las rentas no retenidas aportan poco a la recaudación. En particular, las rentas de actividades económicas apenas representan el 6% de la renta declarada en la CAPV.

El cuadro nº 2 ofrece también una comparación de los rendimientos medios declarados de los TT.HH. de la CAPV y por tipo de actividad. El dato más significativo desde la perspectiva del fraude potencial es que los rendimientos medios declarados por actividades no llegan al 55% de los declarados por trabajo. Ciertamente los rendimientos declarados por actividades pueden ser más bajos por diferentes causas no relacionadas con el fraude⁶. Con todo, que la diferencia llegue hasta un 45% sugiere cuando menos un indicio de fraude porque la lógica económica dice que sólo se asumirá el riesgo de ser autónomo si la retribución es más alta que la de los asalariados⁷.

Cuadro nº 2. RENDIMIENTOS DECLARADOS EN EL IRPF EN LA CAPV 2009-2011

	2009	2010	2011	Media
Estructura de la Base^a (%)				
Trabajo	81,8	84,1	83,9	83,3
Actividades	5,7	5,8	5,5	5,7
Resto	12,5	10,1	10,7	11,1
Rendimientos declarados per cápita^a (euros)				
Trabajo	22.640	22.632	23.039	22.770
Actividades	12.227	12.110	11.944	12.093
Gasto per cápita^b (euros)				
Trabajo ¹	13.279	13.579	13.797	13.552
Actividades	13.068	14.031	14.295	13.798

1. Incluye rendimientos del capital.

Fuentes: a) Informe anual integrado de la Hacienda Vasca (varios años) OCTE y b) Encuesta de Presupuestos Familiares INE.

Los datos de consumo que se incluyen en el cuadro nº 2 apoyan esta conjetura, porque, según la encuesta de Presupuestos Familiares, el gasto per cápita de los autónomos en la CAPV es superior al de los trabajadores dependientes. Por tanto, los autónomos mientras declaran la mitad, consumen más que lo que declaran.

⁶ Puede ocurrir, por ejemplo, que para muchos contribuyentes los rendimientos de actividades sean sólo un complemento de sus rendimientos del trabajo.

⁷ Se puede argumentar que en tiempos de crisis, hay muchos autónomos porque no encuentran trabajo como asalariados. Siendo esto cierto, no lo es menos que incluso en tiempos de bonanza cuando es relativamente fácil encontrar trabajo, los autónomos declaran mucho menos.

b) Impuesto de Sociedades

La información disponible sobre el Impuesto de Sociedades varía considerablemente entre TT.HH. El cuadro nº 3 presenta los datos relativos a Bizkaia. Tal y como muestra este cuadro, en el año 2013, 34.291 empresas presentaron la declaración por el Impuesto de Sociedades correspondiente a 2012. Entre sólo 8 empresas, pagaron algo más del 37% de lo recaudado. Más aún, entre poco más de 350 empresas (poco más del 1% del total de declarantes) ingresan el 75% de la Cuota. Esto es, el 1% de los declarantes pagó casi el 75% del impuesto.

El resto paga entre poco y nada. Así, de las 34.291 empresas que declararon, más de 23.000 (casi el 70%) declararon no tener beneficios fiscales, y entre las restantes pagaron menos de un 25% de la Cuota.

Se puede pensar que estos resultados son peculiares del año 2012, y que están muy condicionados por la crisis. Es cierto que la crisis ha llevado a muchas empresas a una situación complicada y sus beneficios se han reducido sustancialmente. Sin embargo, mucho de lo que se ve en el cuadro nº 3 es, atenuado moderadamente, válido en cualquier momento del tiempo. Por ejemplo, en el año 2007 se presentaron 34.342 declaraciones y, de ellas más del 40% dijo no tener ganancias. Por otro lado, entre el 2% de empresas más grandes, pagaron casi el 55% del impuesto.

Cuadro nº 3. CUOTA EFECTIVA POR TRAMOS EN BIZKAIA, 2012

Beneficios declarados	Empresas declarantes			Cuota efectiva			
	Número	%	% Acumulado	Cantidad (miles €)	%	% Acumulado	Por Declaración (miles €)
Negativas	23.492	68,5	68,5	4.332	0,6	0,6	0
Hasta 6	3.276	9,6	78,1	1.537	0,2	0,8	0
6 – 60	4.294	12,5	90,6	25.474	3,5	4,3	6
60 – 150	1.307	3,8	94,4	24.487	3,3	7,6	19
150 – 300	666	1,9	96,3	25.548	3,5	11,1	38
300– 600	505	1,5	97,8	36.237	4,9	16,0	72
600 – 1500	391	1,1	99,0	57.527	7,8	23,9	147
1.500 – 6.000	268	0,8	99,7	100.633	13,7	37,6	375
6.000 – 60.100	84	0,2	100	184.057	25,1	62,7	2.191
Más de 60.101	8	0,0	100	273.429	37,3	100	34.179
Totales	34.291	100		733.261	100		

Fuente: Memoria Anual de la Hacienda Foral de Bizkaia, 2013.

El panorama general es, por tanto, que el Impuesto de Sociedades lo pagan fundamentalmente las grandes empresas y que el resto paga entre poco y nada por cuenta de este impuesto. Esto, obviamente, no implica que haya fraude generalizado entre las pequeñas empresas. Pero sugiere que quizá no todas estén declarando sus verdaderos beneficios.

2.3. Opinión de los ciudadanos

Un tercer indicador de la extensión del fraude en al CAPV proviene de la opinión de los ciudadanos sobre el fraude. Ciertamente se puede argumentar que esta opinión es meramente subjetiva y no se basa en datos y hechos. Y esto es cierto. Sin embargo no lo es menos que la opinión de los ciudadanos se basa en *lo que ellos observan en su entorno y en su percepción de la realidad*.

Los cuadros nº 4 y 5 resumen la opinión de los vascos sobre el fraude fiscal. Un 70% de la población cree que hay mucho o bastante fraude y un porcentaje similar, el 70%, cree que la Administración hace muy poco para combatirlo. Este último dato es especialmente significativo porque frente al 70% que cree que la Administración no es beligerante contra el fraude, sólo el 20% cree que se hace bastante contra el fraude. Esto es, por cada vasco que cree que se está luchando bien contra el fraude, hay 3,5 que creen lo contrario.

Cuadro nº 4. **OPINIÓN DE LOS VASCOS SOBRE EL FRAUDE (2011)**

		%
EN SU OPINIÓN, ¿CREE UD. QUE EN EL PAÍS VASCO EXISTE MUCHO FRAUDE FISCAL, BASTANTE, POCO O MUY POCO FRAUDE FISCAL?	Mucho fraude	29
	Bastante fraude	40
	Poco fraude	18
	TOTAL	100

Fuente: SOCIÓMETRO VASCO 46 JULIO 2011, Presidencia del Gobierno Vasco, www.euskadi.net/estudios_sociologicos.

Cuadro nº 5. **OPINIÓN DE LOS VASCOS SOBRE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE (2011)**

		%
¿Y CREE UD. QUE EN LA ACTUALIDAD, LA ADMINISTRACIÓN HACE MUCHOS, BASTANTES, POCOS O MUY POCOS ESFUERZOS PARA LUCHAR CONTRA EL FRAUDE FISCAL?	Muchos	4
	Bastantes	17
	Pocos	49
	Muy Pocos	19
	NS/NC	11
	TOTAL	100

Fuente: SOCIÓMETRO VASCO 46 JULIO 2011, Presidencia del Gobierno Vasco, www.euskadi.net/estudios_sociologicos.

Habr  quien piense que esta percepci3n social está equivocada. Pero cuando la opini3n es tan abrumadora, quizá no está tan lejos de la verdad. Y si lo estuviera las haciendas deberán preguntarse qué están haciendo mal en términos de informaci3n creíble para que el 70% de la poblaci3n piense que hay mucho fraude y que no se lucha contra él.

2.5. Conclusi3n

No hay mediciones precisas del fraude en la CAPV, aunque los indicadores disponibles sugieren que puede estar a niveles similares a los del Estado, quizá en un entorno del 20%. La poblaci3n de la CAPV, sin embargo, según su experiencia considera abrumadoramente (más del 70%) que el nivel de fraude es muy elevado y que las distintas haciendas no hacen demasiados esfuerzos por reducirlo.

3. LA INSPECCI3N EN LA CAPV

La inspecci3n son todas aquellas comprobaciones destinadas a descubrir bases ocultadas por los contribuyentes⁸. El cuadro n  6 muestra algunos datos relativos a los inspeccionados en su cuota diferencial en los tres impuestos básicos (IRPF, IS, IVA). No se incluyen datos relativos a inspecciones a retenedores u otros impuestos.

Tal y como muestra este cuadro, el número de inspecciones es muy limitado, lo que se traduce en probabilidades de inspecci3n muy bajas. En la mayoría de los casos apenas llega al 0,5%. En el caso del IRPF, en el 2013 se realizaron 354 inspecciones en Bizkaia y 164 en Gipuzkoa. Si las inspecciones fueran aleatorias, esto se traduciría en unas probabilidades de inspecci3n por el IRPF de 0,06% en Bizkaia y 0,04% en Gipuzkoa. Si las inspecciones se centran en los aut3nomos las probabilidades aumentan significativamente (para los aut3nomos) a 0,52% en Bizkaia y 0,56% en Gipuzkoa. Estas probabilidades, sin embargo, siguen sin llegar al 1%. En el caso de Sociedades en el 2013 se inspeccionaron 434 empresas en Bizkaia y 82 en Gipuzkoa. Esto se traduce en probabilidades de inspecci3n de, respectivamente, el 1,2% y el 0,3%. En 2013 Bizkaia casi triplic3 el número de inspecciones que venía realizando habitualmente. Esto, sin embargo, no se tradujo en más deuda descubierta porque la cantidad en actas en 2013 fue incluso inferior a la de 2012. Salvo por este año 2013, la tasa de inspecci3n en Bizkaia y Gipuzkoa queda siempre por debajo del 0,5%. De hecho, incluso limitando la inspecci3n a empresas grandes, las probabilidades de inspecci3n seguirían siendo pequeñas. Finalmente en el IVA, las cosas son similares y las probabilidades son del 0,33% en Bizkaia y del 0,22% en Gipuzkoa.

⁸ No incluye sin embargo actuaciones de gesti3n que, en lo esencial, se limitan a la comprobaci3n de la veracidad de los datos y justificantes presentados por los contribuyentes.

Cuadro nº 6. INSPECCIÓN EN BIZKAIA Y GIPUZKOA

	2011	2012	2013
Contribuyentes Inspeccionados			
BIZKAIA			
CD IRPF	352	376	354
CD IS	143	150	434
CD IVA	263	366	302
GIPUZKOA			
CD IRPF	203	151	164
CD IS	70	86	82
CD IVA	147	128	131
Probabilidad de Inspección (tanto por 100)			
Probabilidad IRPF (A)			
Bizkaia	0,06	0,07	0,06
Gipuzkoa	0,05	0,04	0,04
Probabilidad IRPF (B)			
Bizkaia	0,52	0,56	0,52
Gipuzkoa	0,66	0,50	0,56
Probabilidad Sociedades			
Bizkaia	0,4	0,4	1,2
Gipuzkoa	0,3	0,4	0,3
Probabilidad IVA			
Bizkaia	0,29	0,40	0,33
Gipuzkoa	0,24	0,21	0,22
Deuda Tributaria¹			
Euros (miles)			
Bizkaia	342.139	90.315	91.554
Gipuzkoa	41.777	52.024	112.831
% de la Recaudación			
Bizkaia	5,7	1,5	1,5
Gipuzkoa	1,2	1,5	3,0

1. En Actas Formalizadas.

A. Si las inspecciones fueran aleatorias.

B. Si las inspecciones se centran en autónomos.

Fuente: Elaboración a partir de las Memorias Tributarias de Bizkaia y Gipuzkoa.

El cuadro nº 6 analiza también la cuota descubierta (aunque no necesariamente cobrada) en la inspección. Tanto en Bizkaia como en Gipuzkoa, lo descubierto⁹ supone apenas un 1,5% de lo recaudado en 2012.

Lo que obtienen las haciendas por el control de los impuestos es, sin embargo, sustancialmente mayor porque a lo detectado en las inspecciones hay que sumarle lo obtenido en la gestión. Esto es, lo que se obtiene comprobando las declaraciones y sus justificantes (básicamente rentas retenidas y no declaradas, deducciones no justificadas y aplicación incorrecta de la normativa). Estas cantidades suelen ser sustancialmente mayores que las obtenidas en la inspección. En Bizkaia, por ejemplo, en el año 2013 la gestión produjo más de 335 millones de euros. Esto es, 3 veces lo que se formalizó en actas de inspección. En Gipuzkoa, la gestión también genera muchos más recursos que la inspección. Esto pone de manifiesto que la forma esencial de control de las haciendas es la gestión y no la inspección.

3.1. Determinantes del fraude

El fraude tiene muchas causas, aunque en última instancia es el resultado de dos principales: la disposición de los contribuyentes a pagar y el esfuerzo de los gobiernos por reducir el fraude. Al primer elemento se le denomina moral fiscal, al segundo voluntad política.

A. Moral fiscal¹⁰

El análisis económico convencional dice que los individuos son egoístas (maximizan la utilidad) y que, por tanto, si no fuera por la posibilidad de ser detectado y sancionado nadie pagaría impuestos. Esto es cierto para muchos individuos. Pero para otros hay valores éticos, religiosos y sociales que, incluso en ausencia de coerción, les llevarían a pagar impuestos. A estos valores se les denomina moral fiscal. Algunos de los valores de la moral fiscal son ajenos a la actuación pública en el corto plazo (los valores éticos, por ejemplo) pero otros dependen de la actuación pública. Esto es, de si consideran que el gasto es justo (esto es, el dinero se gasta bien) o de si el sistema fiscal es justo (todos pagan de acuerdo con la capacidad de pago). Dado que es imposible controlar a todos los contribuyentes, gastar bien y diseñar un sistema fiscal, que sea percibido por la sociedad como justo, es algo esencial para reducir el fraude. Obviamente, qué es gastar bien y qué es un sistema fiscal justo son cuestiones con un grado elevado de subjetividad. Sin embargo parece claro que unos requisitos mínimos serían transparencia en la gestión del gasto y ausencia de privilegios en los impuestos (equidad horizontal). Por tanto, la falta de transparencia en el

⁹ Cabe recordar sin embargo, que no todas las actas formalizadas acaban siendo firmes y que aunque lo sean buena parte de ellas pueden acabar no siendo cobradas (insolvencia del contribuyente).

¹⁰ Para una revisión del concepto y de la evidencia disponible para España y otros países véase Laborda y Sanz (2013).

gasto, no digamos ya la corrupción, y la existencia de privilegios fiscales (en forma de regímenes fiscales, privilegios, deducciones que benefician a determinados grupos, etc) y el propio fraude fiscal, son elementos que tienden a aumentar el fraude. Esto implica, entre otras cosas, que el fraude se retroalimenta.

En España y en la CAPV es obvio que la moral fiscal es baja. Por un lado hay una tolerancia social considerable con los delitos monetarios (robos, estafas y similares) y la idea de que defraudar a Hacienda no es algo moralmente muy reprochable, sigue estando bien establecida en la sociedad. A esto se añade una percepción creciente de la injusticia del gasto y los impuestos públicos. Por ejemplo, según el sociómetro vasco del 2011, sólo el 14% de los ciudadanos creía que los impuestos se recaudaban con justicia y sólo el 4% creía que recibía del Sector Público más que lo que pagaba. En el conjunto de España, según la encuesta del 2014 del CIS sobre política fiscal, el 7% creía que los impuestos se cobraban con justicia. Además, casi el 70% creía que la sociedad se beneficia poco o nada de los impuestos que se pagan.

Los estudios sobre moral fiscal sugieren que ésta puede ser más baja en la CAPV que el en resto de España. Por ejemplo, Torgler y Scheneider (2004) y Giachi (2014) encuentran que la moral fiscal en la CAPV es menor que la del resto de España mientras que la de Navarra es más alta. López Laborda y Sanz (2013) por su parte encuentran que la foralidad (que incluye a la CAPV y Navarra) aumenta la moral fiscal.

B. Voluntad de reducir el fraude

Para quienes tienen moral fiscal baja o nula, los elementos clave a la hora de decidir cuánto defraudar serán la probabilidad de detección y la sanción en caso de ser detectado¹¹. Y tanto la probabilidad como la sanción dependen de la voluntad del gobierno para reducir el fraude, porque esta voluntad determinará, por un lado, cuántos recursos se dedican a aumentar la probabilidad de detección y, segundo, la sanción que se aplica a quienes defrauden.

En la CAPV y en España la voluntad de reducir el fraude ha sido, históricamente, muy limitada. Un indicio claro es el tratamiento que se ha dado en la CAPV y en el Estado a los contribuyentes que han sido detectados con cuentas no declaradas, primero en Liechtenstein y luego en Suiza. A todos se les dio la posibilidad de regularizarse y ninguno de ellos, que se conozca públicamente, ha acabado encausado por delito fiscal. La ausencia de sanciones económicas o sociales a

¹¹ El problema que se plantean y resolverán es el de maximizar la utilidad esperada de defraudar. Esto es, determinarán el nivel de fraude (A) maximizando $(1-p)U[Y-\alpha(Y-A)]+pU[Y-\alpha(Y)+S]$, donde p es la probabilidad de detección, S la sanción, Y la renta antes de impuestos y $\alpha(\cdot)$ la función de impuestos. Para tomar en cuenta la moral fiscal bastará restar de la renta un término $\delta(A)$ que mide el equivalente en dinero del coste moral de defraudar A . Obviamente incluso para morales relativamente altas, la cantidad defraudada dependerá de la probabilidad de detección y de la sanción.

quien es descubierto, la laxitud de algunas leyes fiscales, la escasez de recursos dedicados a la inspección¹² son algunas pruebas de esta falta de voluntad política real de luchar contra el fraude.

En una primera aproximación, esta tolerancia con el fraude fiscal puede considerarse como el reflejo de, por un lado, la tolerancia social ya señalada ante determinados delitos monetarios. Puede pensarse, además, que la tolerancia con el fraude debe imputarse a la influencia en el diseño de las políticas públicas de quienes se verían más perjudicados por una lucha efectiva contra el fraude. Esto es, grandes empresas, instituciones financieras, rentas altas, etc. Cuando gobiernan partidos ligados a estos intereses, la relación puede parecer clara. Sin embargo, hay que señalar que cuando los partidos que gobiernan no están ligados directamente a estos intereses, generalmente no se producen cambios significativos en la lucha contra el fraude. Es decir, que cuando gobiernan partidos que representan intereses de las clases medias y bajas tampoco se aprueban leyes severas contra el fraude ni se dedican más recursos a combatirlo. Esto puede deberse, en primer lugar a que el partido gobernante puede temer la reacción de los sectores perjudicados por la lucha contra el fraude o, incluso depender de ellos en algún sentido (ejecución de la política económica, por ejemplo, u otros). En segundo lugar, la lucha contra el fraude es costosa en recursos y produce resultados (más recaudación, más equidad del sistema fiscal) en el medio y largo plazo. Los partidos pueden pensar que no compensa gastar recursos en el corto plazo y enfrentarse a grupos de interés poderosos para obtener resultados en el medio y largo plazo.

Si esa voluntad existiera, sería fácil aumentar la probabilidad de detección del contribuyente y las sanciones pecuniarias y no pecuniarias. De esta forma se lograría reducir la rentabilidad de defraudar y, por extensión, el nivel de fraude.

4. IMPLICACIONES DEL FRAUDE

El fraude fiscal tiene implicaciones económicas, sobre la moral fiscal, la legitimidad fiscal del Estado y la justificación ética propia del sistema fiscal. Por eso el fraude es un tipo de comportamiento que se debe combatir con especial dureza.

La implicación económica del fraude es la pérdida de recaudación. Simplemente que haya fraude significa que se ingresa menos dinero que debe ser compensado con más impuestos pagados por otros contribuyentes o con menos prestaciones públicas. Como se ha visto en la sección segunda la cuantía perdida puede ser importante, casi un 20% de recaudación. Hay que señalar, no obstante, que es imposible reducir el

¹² Alemania y Francia tienen, por ejemplo, el doble de inspectores que España por cada 1.000 habitantes. En la CAPV no hay información sobre el número de inspectores y otro personal dedicado a la gestión de impuestos.

fraude a cero y de forma inmediata. Lo más razonable es aceptar que el fraude se puede reducir a la mitad y que este objetivo se puede alcanzar, no de forma instantánea, sino al cabo de unos años de aplicar políticas sustantivas de corrección del fraude.

Además de la pérdida de ingresos, el fraude crea una sensación de injusticia entre los contribuyentes honrados y les incita a unirse a las filas de los defraudadores. En un sentido básico, por tanto, reduce la moral fiscal y, como ya se ha señalado, se retroalimenta.

En tercer lugar, el fraude trasciende al lado del gasto. Dado que muchas ayudas públicas están ligadas al nivel de renta, quien defrauda en los impuestos es más probable que logre ayudas para compra de vivienda, educación, etc. De esta forma, a la inequidad de pagar de menos, muchas veces se añade la de recibir prestaciones superiores a las que debían corresponder.

En cuarto lugar, el fraude deslegitima al Estado para exigir el pago de impuestos. Si el Estado no hace todo lo posible para que todos paguen, ¿cuál es su legitimidad moral para exigir el pago a quienes están más controlados y no pueden defraudar? Simplemente si el Estado no hace su labor bien luchando contra el fraude, a los contribuyentes honestos no se les puede exigir legítimamente que paguen.

Finalmente, y más importante, está el hecho de que el fraude socava la justificación ética de los sistemas fiscales modernos. Si a un país no le importara demasiado la equidad pondría un impuesto de capitación. Todo el mundo mayor de 18 años (salvo, quizá, los muy pobres) pagaría anualmente una cantidad fija igual¹³. Este impuesto sería sencillo de gestionar, eficiente y casi indefraudable¹⁴. Si los sistemas fiscales no son así es porque buscan una determinada distribución de la carga entre contribuyentes. Esta distribución debe ser consistente con las nociones de equidad tributaria dominantes en la sociedad. En la mayoría de las sociedades avanzadas el principio dominante de equidad es el de la capacidad de pago y esto lleva al diseño de impuestos como el IRPF o Sociedades que son complicados y caros de gestionar. En este contexto, que haya fraude socava la base ética que justifica los sistemas fiscales. Después de todo, ¿para qué tener un sistema cuya complejidad se basa en lograr la equidad cuando los más ricos, los autónomos de clase media o las empresas no pagan según su capacidad?

Las razones éticas y de legitimidad fiscal del Estado son, probablemente, más importantes que las económicas. Por eso aunque la lucha contra el fraude costara más que los recursos que aporta (algo que raramente se producirá) habría que combatirlo.

¹³ Este impuesto lo estableció Margaret Thatcher en 1990 como sustituto del IBI en la financiación municipal (*poll tax*). Se tuvo que revocar tras grandes protestas ciudadanas por su injusticia.

¹⁴ Otro impuestos con estas características sería un impuesto aleatorio en el que los contribuyentes y la cantidad que pagan se seleccionara al azar.

5. FRAUDE FISCAL Y CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica ha supuesto una caída sustancial de la recaudación. En la CAPV, por ejemplo, en sólo dos años (entre 2007 y 2009) la recaudación por tributos concertados se redujo en 4 puntos del PIB. Esto equivale a una reducción de la recaudación de un 20%. En el resto de España las cosas fueron incluso peores. La recaudación (excluidas cotizaciones) cayó incluso más, 6,9 puntos del PIB.

Esta pérdida sustancial de ingresos obligó a aumentar los impuestos para evitar un recorte más drástico del gasto que el que ya se produjo. El gobierno central aumentó el IVA y los Impuestos Especiales y estos aumentos se trasladaron de forma automática a la CAPV porque, como establece el Concierto, los tipos de estas figuras en la CAPV los establece el Estado¹⁵. Además, durante la crisis, los Territorios Forales, significativamente Gipuzkoa, aumentaron el IRPF y, como el Estado, recuperaron el Impuesto sobre el Patrimonio (rebautizado como impuesto sobre las grandes fortunas en Gipuzkoa). Finalmente, la reforma fiscal del 2014 supuso un aumento del IRPF en Álava y Bizkaia, así como un aumento en el tipo de Transmisiones. En la CAPV, casi todos los aumentos de impuestos han recaído sobre las personas. Las empresas y, al igual que en el resto de España, han tenido aumentos más aparentes que reales.

Por otro lado, las subidas de IRPF en la CAPV han sido sustancialmente inferiores a la del resto de España. En la CAPV, por ejemplo, no ha habido ninguna tarifa complementaria y los tipos marginales máximos han estado sustancialmente por debajo de los de Territorio Común e, incluso, de los de Navarra¹⁶. Por ejemplo, hasta el 2014 Álava y Bizkaia han tenido un marginal máximo del 45% mientras que en Territorio Común en algunas CC.AA. llegaba al 56% y en Navarra al 52% (en el 2013).

Todas estas subidas de impuestos han recaído, obviamente, sobre los contribuyentes que no defraudan y han puesto aún más de manifiesto la inequidad del fraude. Ante esto, para calmar a unos contribuyentes que soportan una carga creciente, todas las autoridades fiscales de España (Estado, diputaciones forales y de la CAF de Navarra) han declarado poner la lucha contra el fraude entre sus prioridades fiscales.

La voluntad de lucha real contra el fraude ha estado, sin embargo, menos clara. El Gobierno central, por ejemplo, comenzó su programa de lucha contra el fraude concediendo una amnistía fiscal a personas y empresas con rentas en el exterior que,

¹⁵ Esto ha permitido las diputaciones de CAPV recaudar más sin tener que soportar el coste político de subir los tipos impositivos.

¹⁶ Tras las reformas del Estado y la CAPV, el tipo máximo de la CAPV estará en el 49% mientras que el del Estado puede bajar al 45%. Globalmente, sin embargo, el IRPF de la CAPV seguirá siendo más bajo porque mantendrá deducciones más amplias, la indiciación de las plusvalías, etc. Navarra, por su parte ha aprobado una reforma fiscal que reducirá el tipo máximo del IRPF del 52% en el 2013 al 46% en el 2016.

a pesar de que sólo servía para agraviar a los contribuyentes honrados y crear expectativas de futuros perdones fiscales, fue celebrada como un éxito. Y eso que recaudó menos de la mitad de lo estimado y el tipo medio pagado en lo regularizado apenas llegó al 3%.¹⁷

En la CAPV ha habido un debate creciente sobre el problema del fraude que se ha traducido en la creación en el año 2013 de una Comisión de Lucha contra el Fraude integrada por representantes de las diputaciones y del Gobierno Vasco. El objetivo de esta comisión es coordinar la lucha contra el fraude de las tres diputaciones forales elaborando planes conjuntos de actuación.

5.1. Las medidas adoptadas

El ímpetu contra el fraude debido a la crisis fiscal ha dado lugar a, por un lado, diversos cambios normativos y, por otro, al desarrollo de planes de inspección anuales más amplios y ambiciosos. El cuadro nº 7 resume las medidas más importantes adoptadas por los Territorios Históricos de la CAPV y por el Territorio Común. Tal y como muestra este cuadro, en lo esencial la CAPV ha replicado las medidas adoptadas por el Estado en la *Ley de Medidas de Lucha contra el Fraude Fiscal* aprobada en el año 2012 y ha añadido algunas medidas propias de calado menor. Así la CAPV ha avanzado más en la eliminación de los módulos y en cerrar vías para que los pequeños y medianos empresarios usen Sociedades para eludir el IRPF. Álava ha aumentado el periodo de prescripción y en Bizkaia se ha avanzado en el control electrónico de actividades económicas.

Tal y como muestra el cuadro nº 7, las medidas más significativas contra el fraude se adoptaron en el año 2012. Estas medidas avanzaban en una triple dirección. Por un lado dificultar el fraude limitando los pagos en efectivo y aumentar la información sobre patrimonios en el extranjero. Por otro facilitar la inspección y el cobro de deudas. Además vía código penal se endurecieron las penas por fraude fiscal.

Las medidas más importantes fueron:

a) Limitación de pagos en efectivo

Tanto en el Estado como en los Territorios Forales, se prohíben los pagos en efectivo de operaciones con importe igual o superior a 2.500 € siempre que al menos una de las partes que interviene en la operación actúe como empresario o profesional. En el caso de que el pagador sea no residente y no actúe como empresario o profesional, el límite se eleva a 15.000 €.

La ley impone una sanción del 25% del valor de la operación, tanto a quien hace el pago en efectivo, es decir, al cliente (ya sea un particular o una empresa), como a

¹⁷ Se regularizaron 40.000 millones de euros con unos ingresos de 1.200 millones. Se esperaban 2.500 millones, que el dinero regularizado por particulares pagara un 10% y el de las empresas un 8%.

quien presta el servicio o vende el bien. Además, cualquier autoridad o funcionario público tiene la obligación de denunciar todos los casos. Y en el caso de que la denuncia proceda de una de las partes que intervienen en la operación, Hacienda no le aplicará sanción alguna siempre que se haya denunciado dentro de los tres meses posteriores a la fecha de la operación.

Cuadro nº 7. MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE EN LA CAPV Y TERRITORIO COMÚN (2012-14)

Medidas aplicadas en el Estado y la CAPV
Limitación de transacciones en efectivo a 2.500€(LF)
Obligación de informar de las cuentas en el extranjero (LF)
Ampliación de facultades de la Inspección (LF)
Adelanto en la adopción de medidas cautelares (LF)
Responsabilidades solidarias para asegurar el cobro de la deuda (LF)
Reducción del uso de los módulos (LF)
Inversión del sujeto pasivo en el IVA (LF)
Aumento de sanciones por resistencia a la inspección (LF)
Aumento de la sanción penal por fraude fiscal (CP)
Aumentos de sanciones por fraude
Medidas adicionales aplicadas en la CAPV
Eliminación de módulos a partir del 2014
Declaración telemática actividades (Bizkaia)
Límites de deducción de gastos potencialmente personales en el Impuesto de Sociedades
No compensación de pérdidas en actividades con otros ingresos
Ampliación de la prescripción de 4 a 5 años (Alava)
Comisión de Lucha contra Fraude (Conjunta, 2013)

LF= Ley de Medidas de Lucha contra el Fraude Fiscal aprobada en el año 2012.

CP = Código penal (reforma del 2012).

Fuente: *Elaboración propia.*

b) Tenencia de bienes en el extranjero

A partir de 2013 se establece la obligación de presentar anualmente una declaración informativa que recoja todo tipo de bienes y derechos situados en el extranjero. Las rentas no declaradas y descubiertas se declaran imprescriptibles y se imputarán al último año no prescrito. En los territorios forales esta obligación de información se aplica a partir de 2014 en los mismos términos que en el Estado.

Las sanciones previstas son idénticas en el Estado y en los Territorios Forales, 5.000 € por dato o conjunto de datos que se refieran a un mismo elemento con un

mínimo de 10.000 € cuando o bien no se haya presentado declaración o bien la misma se haya presentado de forma incompleta o con datos falsos. En caso de que la declaración se presente fuera de plazo sin previo requerimiento por parte de la Administración, la sanción se reduce a 100 € por dato con un mínimo de 1.500 €.

c) Sanciones

Tanto en el Estado como en los Territorios Forales hay un endurecimiento de las sanciones desde 2013. En los Territorios Forales, con carácter general se duplican los importes de las multas pecuniarias fijas o los importes mínimos de sanción. En el Estado, se endurecen las sanciones en caso de resistencia, obstrucción, excusa o negativa a la inspección, cuando no se lleven a cabo actividades económicas la sanción estará entre 1.000 y 100.000 €. Cuando se desarrollen actividades económicas, la sanción estará entre 3.000 y 600.000 €. En los Territorios Forales los límites de estas infracciones son iguales excepto porque el máximo para quienes no realizan actividades económicas es de 10.000 €.

d) Cobro de la Deuda

Con el objetivo de proteger la recaudación se amplían las facultades de la Administración para la adopción de medidas cautelares, se introduce un nuevo supuesto de responsabilidad solidaria a los administradores que presenten declaraciones por retenciones sin proceder al ingreso de la deuda tributaria y se amplía la responsabilidad de los sucesores de sociedades para evitar el vaciamiento patrimonial de sociedades en proceso de liquidación. Estas medidas han entrado en vigor en los Territorios Forales en el ejercicio 2014 y en el ejercicio 2013 en el Estado.

e) Periodo de prescripción

En Álava se ha ampliado el plazo de prescripción tributaria a 5 años frente a los 4 años previamente existentes, que se mantienen en Bizkaia, Gipuzkoa y Territorio Común.

f) Actividades económicas

En Territorio Común se excluye del régimen de módulos a los empresarios que facturen menos del 50% de sus operaciones a particulares y siempre que el volumen de rendimientos íntegros en el ejercicio anterior supere 50.000 €. En los Territorios Forales para el ejercicio 2013 se establecieron límites a su aplicación y a partir de 2014 se ha procedido a su eliminación.

A partir de 2013 en los Territorios Forales, las pérdidas de las actividades económicas en IRPF sólo pueden compensarse con rendimientos positivos de actividades económicas y no pueden compensarse con otro tipo de rentas. Así mismo, con la finalidad de lograr un control de los rendimientos de las actividades económicas, se establece en Bizkaia la obligación de llevar un libro registro único de operaciones económicas en el que se recojan la totalidad de los ingresos y los gastos de la actividad y que debe transmitirse periódicamente a la Administración Tributaria.

g) Ampliación de los supuestos de inversión por el sujeto pasivo en IVA

En noviembre de 2012 se produce una modificación en el Estado en la normativa de IVA (que afecta también a los Territorios Forales). Para evitar posibles fraudes en el mercado inmobiliario, se amplían los supuestos de inversión del sujeto pasivo en determinadas operaciones inmobiliarias de tal forma que el adquirente sólo puede deducirse el IVA soportado si acredita haber ingresado el repercutido.

h) Gastos deducibles

Determinados gastos tanto en IRPF como en el Impuesto de Sociedades se consideran fuente de elusión y por ello en los Territorios Forales se establece una limitación a su deducibilidad. En particular, los gastos de representación y relaciones públicas (comidas en restaurantes, viajes, etc.) y los obsequios. Para los primeros solo se admite como deducible el 50% del gasto realizado y siempre que no supere el 5% de los ingresos. Para los obsequios se establece como límite un máximo deducible de 300 € por destinatario y año, con la obligación de identificar al destinatario del obsequio. Se establecen, también, una serie de reglas y limitaciones en cuanto a la deducibilidad de los gastos relacionados con elementos de transporte. En el caso de vehículos automóviles se limita tanto la deducibilidad del valor máximo del vehículo (25.000 €) como de los gastos relacionados con su utilización, mantenimiento, etc. Se tiene en cuenta, también, el grado de afectación del vehículo a la actividad al determinar los gastos que pueden deducirse. Finalmente, no van a ser deducibles los gastos relacionados con embarcaciones, buques de recreo o de deportes náuticos y aeronaves, excepto cuando se encuentren afectos exclusivamente a la actividad.

5.3. Valoración de las medidas

Las medidas adoptadas tanto por la CAPV como por el Estado constituyen, sin duda, un avance pero quedan lejos de lo necesario para reconducir el fraude a niveles equiparables a los de los países más desarrollados.

La limitación de los pagos en efectivo no es en sí misma demasiado relevante. Adquiere trascendencia porque se aprueba al amparo de la obligación que ya tenían desde el año 2011 las instituciones financieras de informar a la Agencia Tributaria de las disposiciones e ingresos en efectivo o cheque de 3.000 euros o más. Quien saque dinero para realizar un pago en efectivo sabe que es posible que le detecten o que si tiene algún problema, se sepa que sacó dinero en efectivo. Sin duda, esto es una traba importante en bastantes transacciones fraudulentas, especialmente inmobiliarias.

La obligación de declarar los bienes en el extranjero y sancionar a quien no lo haga, ha sido considerada un gran éxito por el gobierno central. Según su estimación ha aflorado casi 110.000 millones de euros en el exterior. Incluso si esta cantidad es cierta, cabe preguntarse por qué alguien que tenía dinero oculto en el exterior para no pagar impuestos va a declararlo ahora porque se haya creado un

impreso específico para hacerlo y se sanciona no rellenarlo. O, por ponerlo de otra forma, dada la baja probabilidad de detección, es dudoso que esta medida haya hecho aflorar patrimonios ocultos en el extranjero con fines defraudatorios. Puede que muchos de los que han declarado ya tributarán por sus rendimientos, puede que otros tengan que tributar poco o nada. Pero no es muy creíble que los grandes defraudadores hayan cambiado su comportamiento por la introducción de esta declaración.

De igual forma la reducción de la aplicación de módulos, además de ajustar los que pagan determinados contribuyentes a sus ingresos reales, es un avance en la reducción del fraude en varios impuestos (IRPF, Sociedades e IVA). La decisión de la CAPV de eliminarlos para todos en 2014 es, obviamente, mucho más efectiva que la de Territorio Común donde únicamente se limita su aplicación. De igual forma, las medidas para facilitar la inspección y el cobro de deudas son avances no esenciales, pero importantes. La inversión del sujeto pasivo, por su parte, es un mecanismo que en muchos países se ha probado efectivo para reducir el fraude, especialmente en el sector inmobiliario. Por otro lado, las medidas adoptadas en la CAPV para la deducción de gastos susceptibles de ser personales ayudarán a evitar que las empresas pequeñas y medianas usen el Impuesto de Sociedades para eludir el pago del IRPF.

En todo caso, estas medidas contra el fraude que se han adoptado son claramente insuficientes porque no han incidido en casi nada en los dos elementos esenciales para reducir el fraude, la probabilidad de detección y la sanción. Es decir, no se han aumentado los recursos para la inspección y el control, ni se han aumentado los requisitos informativos ni se han aumentado de forma significativa las sanciones pecuniarias y no pecuniarias contra el fraude. Peor aún, no se han cerrado las vías que utilizan muchos contribuyentes (individuos y empresas) para eludir el pago de impuestos. Todo esto implica que, a pesar de las buenas intenciones, para muchos sigue siendo rentable defraudar y el sistema fiscal permite muchas vías de escape a las rentas altas y a las empresas.

5.4. La Inspección durante la crisis

Los cuadros nº 8 y nº 9 exploran si, durante la crisis, ha aumentado la eficacia de la inspección y de la recaudación en ejecutiva. El cuadro nº 8 analiza la evolución de las actas formalizadas y el 9 la deuda cobrada y perdida en ejecutivas.

El cuadro nº 8 sugiere que la crisis ha cambiado las pautas de la inspección. En Bizkaia a partir del año 2010 aunque el número de inspeccionados incluso se ha reducido algo¹⁸, la deuda por inspeccionado y el montante total han aumenta-

¹⁸ A diferencia del cuadro nº 6, donde sólo se consideraban inspecciones por cuotas diferenciales, en este cuadro se incluyen las inspecciones por todos los conceptos.

do sustancialmente. Así, entre 2009 y 2013, la recaudación total se multiplicó por 3,5. Parte del aumento desde el 2010 se debe al incremento de las sanciones y de los intereses. El resto a mayores deudas descubiertas (según años) en IVA y Sociedades. En Gipuzkoa, lo que ha aumentado sustancialmente en 2012 desde el año anterior es el número de inspeccionados que ha crecido en un 60%. Frente a esto, lo formalizado sólo ha crecido menos de un 10% debido a que la deuda descubierta por contribuyente ha caído un 32% en ese periodo. En el año 2013, no obstante, se produjo un aumento sustancial en la deuda por contribuyente debido a las inspecciones por IVA.

Cuadro nº 8. EVOLUCIÓN DE LAS ACTAS FORMALIZADAS, 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total (miles)									
Bizkaia	34.688	71.025	53.207	38.969	36.429	83.078	342.139	90.315	91.554
Gipuzkoa	63.803	51.631	41.971	116.507	63.255	47.207	41.777	52.024	112.831
Número de Contribuyentes									
Bizkaia	1.048	1.205	1.398	1.398	1.398	1.243	1.036	1.225	1.179
Gipuzkoa	363	380	349	321	323	306	445	684	512
Deuda por Contribuyente (miles)									
Bizkaia	33	59	38	28	26	67	330	74	78
Gipuzkoa	176	136	120	363	196	154	94	76	220

Fuente: Elaboración a partir de las Memorias de la Hacienda de Bizkaia y del Informe de la Hacienda de Gipuzkoa.

Como muestra el cuadro nº 9, la crisis ha hecho que la recaudación en ejecutiva casi se duplique entre 2008 y 2013 tanto en Bizkaia como en Gipuzkoa. Lo pendiente por cobrar en 2013 es en Gipuzkoa el 15% de su recaudación anual y en Bizkaia el 18%. Las cifras de recuperación y fallidos de esta deuda no han cambiado demasiado durante la crisis. En Bizkaia se recupera un 55% de lo que va a ejecutiva, mientras que la cifra en Gipuzkoa sólo llega al 40%, esto es, Bizkaia recupera 1,3 euros por cada uno que pierde, mientras que Gipuzkoa sólo recupera 0,6 por cada euro perdido.

Cuadro nº 9. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN EJECUTIVA 2005-2013
(miles de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gipuzkoa									
Deuda final	208.231	210.317	218.588	227.794	286.069	353.100	423.472	499.661	566.462
Cobrado	16.416	19.411	26.535	20.905	26.809	30.462	37.448	33.717	43.476
% cobrado	6,4	6,1	9,5	7,2	7,9	6,3	7,4	5,8	6,8
% perdido	12,8	27,3	12,0	14,3	8,1	20,7	9,2	8,9	5,8
Bizkaia									
Deuda final	470.350	472.130	508.520	552.910	660.830	785.270	932.310	1.010.820	1.129.390
Cobrado	55.430	68.870	87.020	85.270	87.670	93.850	95.220	90.730	100.320
% cobrado ¹	9,4	10,0	13,6	12,3	11,0	10,2	8,6	7,7	7,4
% perdido ²	10,6	21,2	6,6	8,3	6,5	4,7	6,8	6,5	9,8

¹ Es el % del importe cobrado de la deuda en ejecutiva al inicio del año más la incorporada en ese año.

² Es el % del importe dado de baja de la deuda en ejecutiva al inicio del año más lo incorporado en ese año.

Fuente: Elaboración a partir de las Memorias de la Hacienda de Bizkaia y del Informe de la Hacienda de Gipuzkoa.

Teniendo esto en cuenta, los cuadros sugieren que, durante la crisis, lo descubierto en Bizkaia ha aumentado (a pesar de inspeccionar menos contribuyentes), mientras que Gipuzkoa han aumentado el número de inspeccionados (sin que esto se traduzca en más cantidades formalizadas). Por otro lado, en ambos territorios se ha casi duplicado lo que finaliza en ejecutiva. Según estos datos, Bizkaia parece ser que duplica la efectividad de Gipuzkoa en la recuperación de estas deudas.

6. UN PLAN DE ACTUACIÓN CONTRA EL FRAUDE FISCAL

Durante la crisis se ha puesto un énfasis considerable en la lucha contra el fraude. Los avances sin embargo están aún lejos de los necesarios para que se produzca una reducción significativa de los niveles de fraude. Existe por tanto el riesgo de que si no se adoptan medidas pronto, el retorno de la bonanza económica haga decaer el interés de la lucha contra el fraude. Por ello, es importante que lo antes posible se instauren medidas adicionales de lucha contra el fraude.

6.1. Consideraciones previas

Ciertamente no todo el mundo defrauda. La mayor parte de la población depende de rentas retenidas (trabajo y ciertos rendimientos del capital) y su fraude, si existe, se limita a realizar algunas transacciones sin IVA. La mayor parte del fraude se concentra en rentas no controladas (o difíciles de controlar) y en quienes pueden utilizar de forma más fácil los mecanismos de elusión y evasión. En el primer caso están las rentas derivadas de actividades económicas y profesionales. En el segundo las rentas altas. Por tanto el fraude no es, probablemente, sólo algo de ricos porque las rentas medias (si provienen de actividades económicas o profesionales) tienen posibilidades de defraudar, e incluso las rentas menos altas pueden, en su caso, contribuir al fraude del IVA.

Al fraude estructural derivado de la infradeclaración sistemática de ciertas rentas (actividades económicas, profesionales y ciertas rentas del capital) y algunos contribuyentes (rentas altas) se añade un fraude coyuntural derivado de la creación de esquemas concretos de defraudación y de la existencia de sectores donde la defraudación está más establecida. El fraude estructural puede ser menos rentable por contribuyente porque muchos de los que ocultan tienen rentas medias. Globalmente, sin embargo, puede producir ingresos sustanciales en el medio plazo y, además, es esencial desde la perspectiva de la equidad. En todo caso, ambos tipos de fraude requieren actuaciones específicas y deben abordarse de forma conjunta.

6.2. Las medidas a tomar

La lucha contra el fraude se debe basar en una serie de principios simples:

- a) **Colaboración entre administraciones.** El País Vasco es un espacio físico reducido, altamente integrado económicamente en el que las tres haciendas forales

comparten intereses¹⁹. En este contexto es razonable que, sin menoscabo de su capacidad tributaria, colaboren ampliamente. Esto implicaría crear foros permanentes para intercambiar experiencias de gestión, diseñar planes conjuntos de actuación y poner en común las bases de datos. La Comisión de Lucha contra el Fraude es un primer paso importante, pero es necesario avanzar más hacia una integración mayor.

- b) **Defraudar no puede ser rentable.** Mientras un defraudador sepa que defraudar es, con elevada probabilidad un ejercicio rentable, seguirá haciéndolo. Para que esto no sea así, es necesario avanzar en las tres direcciones que determinan que el fraude no sea rentable. Primero, aumentar la probabilidad de detección; segundo, aumentar la sanción; y tercero, mejorar el cobro en vía ejecutiva.

Aumentar la probabilidad de detección. La probabilidad de detección es esencial para controlar el fraude. Depende de los recursos dedicados a la inspección y de la información disponible para contrastar las declaraciones.

En cuanto a los recursos, es necesario aumentarlos. Hay que incrementar y reordenar las plantillas de personal para que la tasa de inspección (inspección de calle) sea mayor. Es necesario que las empresas grandes y los contribuyentes de renta elevada sepan que hay una probabilidad elevada de que sus declaraciones serán revisadas antes de la prescripción. Por ello sería necesario aumentar el periodo de prescripción a 10 años.

Para mejorar la información se debe, primero, crear una base de datos extra fiscales (signos externos) para detectar discrepancias entre los niveles de vida y lo declarado. Esta base de datos debe formarse a partir de todo tipo de informaciones (incluida la disponible *on line*). Segundo, ampliar los requisitos de información a contribuyentes, notarios, inmobiliarias, bancos (incluso sobre créditos concedidos) y otros. Tercero, en las normas forales tributarias se debería incluir la provisión de que las haciendas pueden diseñar cuestionarios de naturaleza extra fiscal (relacionados con cuestiones que afectan a las obligaciones tributarias como, por ejemplo, el uso de instrumentos híbridos o las inversiones en paraísos fiscales) que deberán ser justificados por los contribuyentes a los que van dirigidos. Tercero, añadir en el IRPF un anexo de gastos extraordinarios en el que se justifiquen cómo se pagan aquellos gastos desproporcionados que se realizan en relación a la renta declarada (por ejemplo, por encima de los 4.000 euros siempre que esto sea más del 25% de la base). Para mejorar el análisis de datos, hay que analizar simultáneamente las declaraciones de personas relacionadas por lazos familiares o comerciales. También se deberían aumentar la capacidad de los inspectores para obtener datos durante los procesos de investigación. Fi-

¹⁹ El Gobierno Vasco, aunque no recauda impuestos concertados, comparte interés con las Diputaciones porque, de hecho, se queda más del 70% de lo recaudado.

nalmente, es importante integrar las actuaciones contra el fraude con las de prevención del blanqueo e infracciones monetarias.

Aumentar las sanciones. La probabilidad de detección, incluso si se aumenta la sanción, seguirá siendo limitada. Por ello, respetando el principio de la proporcionalidad (entre falta y sanción) se deberían aumentar las sanciones pecuniarias (directas e indirectas) y no pecuniarias de quienes defrauden.

En el ámbito pecuniario se deberían aumentar sustancialmente las sanciones que, solo en casos excepcionales y muy justificados debería aplicarse en grado mínimo. Además, se debería sancionar la elusión en los mismos términos y cuantías que la defraudación. En el caso del fraude fiscal, debería limitarse el alcance de la regularización cuando el contribuyente reconozca la deuda antes de que comience las comprobaciones²⁰ y eliminarse la reducción de sanciones si se paga en los dos meses siguientes a la imputación²¹.

En el lado no pecuniario, las sanciones deben incluir una revisión de todas las declaraciones no prescritas por todos los impuestos (para aumentar el coste de ser detectado) y entrar en una lista de seguimiento especial. En determinados casos se deberían publicar los hechos. Esto ocurriría cuando, por ejemplo un contribuyente utilice un paraíso fiscal. Finalmente, se debería excluir a los contribuyentes (persona o empresas) que defrauden por encima de cierta cantidad de cualquier contratación con las administraciones públicas.

Mejorar el cobro en vía ejecutiva. Se deben tomar medidas para garantizar el cobro de la deuda descubierta evitando alzamientos de bienes y otras conductas elusivas. Un elemento importante es que, dentro de unos márgenes, cualquiera que deba dinero a la Hacienda no debe poder recibir ningún pago público ni, siquiera, contratar con la Administración pública. La creación de una unidad de la Ertzaintza especializada en la lucha contra el fraude sería un elemento esencial tanto en el descubrimiento de fraudes como en la lucha contra alzamientos.

- c) **Incentivación del cumplimiento voluntario.** Se deben dar facilidades y ayudas para aquellos contribuyentes que quieren colaborar voluntariamente. En particular se deben ofrecer a las empresas e incluso a los profesionales contratos de colaboración voluntaria con las haciendas forales. A cambio de ofrecer su información, recibirían ayuda fiscal y un reconocimiento público.
- d) **Dureza con quienes engañan sistemáticamente a la Hacienda y no colaboran con la gestión e inspección.** Las haciendas deben ser duras con aquellos contribuyentes que sistemáticamente defraudan o eluden los impuestos y, además, no colaboran con ellas. Esta dureza se debe traducir en sanciones pecuniarias y no pecuniarias (exclusión de cualquier subvención, licitación o cualquier tipo de

²⁰ Art. 395.4 del Código Penal.

²¹ Art. 305.6 del Código Penal.

cobro con el sector público), mayores tasas de inspección y control (revisión de declaraciones no prescritas), regímenes especiales para ellos (régimen especial para contribuyentes de especial riesgo), etc. También se debería dar publicidad de los contribuyentes incluidos en la lista de especial riesgo.

- e) **Responsabilidades solidarias.** Nadie defrauda solo. El fraude requiere la colaboración de personas e instituciones que deben ser sancionadas por aportar los conocimientos o los medios necesarios para defraudar. Esto implica que se debe sancionar de forma sustancial a quien aporte los conocimientos o los instrumentos necesarios para defraudar. Se deben buscar responsabilidades no solo empresariales, sino también personales. Por ejemplo, no sólo deben ser responsables las instituciones (financieras o de otro tipo), sino también las personas que trabajando en esas instituciones colaboraron. De igual forma asesores fiscales, notarios o abogados que faciliten el fraude deben ser responsables.

En el caso de las instituciones financieras deberían estar obligadas a pedir el visto bueno fiscal a todos los productos financieros que comercialicen y conlleven riesgos fiscales.

- f) **Evaluación continua de las administraciones tributarias.** Es necesario evaluar a las haciendas desde muchos aspectos y comparar su actuación. La evaluación de una administración tributaria es siempre importante porque permite conocer si está desarrollando su trabajo adecuadamente e identificar vías de mejora. En el caso del País Vasco esta importancia se convierte en necesidad porque la actuación de cada Hacienda afecta a las demás y al Gobierno Vasco.

Afecta a las demás, porque el sistema de aportaciones depende de la eficacia en la gestión de cada TT.HH. En particular, los TT.HH. sólo se pueden beneficiar del Fondo General de Ajuste si las diferencias entre su recaudación relativa y el coeficiente de aportación no se deben a impuestos más bajos o deficiencias de gestión.

Afecta al Gobierno Vasco porque la parte esencial de la recaudación, básicamente el 70%, va a quien no tiene competencias de gestión. Controlar la actuación de las Diputaciones sería una garantía para el mayor beneficiario de la recaudación. Sorprendentemente, a pesar de lo anterior, nunca se han medido ni los recursos que dedica cada TH a la gestión e inspección de impuestos, ni la eficacia en la gestión de estos recursos.

El control de las haciendas se debería instrumentar por una doble vía: El Parlamento Vasco y una Comisión de evaluación independiente. El Parlamento debería establecer indicadores de eficiencia cuantificables y evaluar si se han cumplido cada año. La Comisión debería adjuntar un informe sobre la actuación de las haciendas que sería recibido por el Parlamento.

- g) **Paraísos fiscales y deslocalización de beneficios.** Se debe crear el concepto de zona fiscal privilegiada que incluya todos los territorios que no colaboran ade-

cuadamente (dificultan o retardan por ejemplo el intercambio de información) con las autoridades fiscales españolas. Todos los agentes (asesores, abogados, notarios y bancos) tendrán la obligación de informar a la Hacienda cuando sus clientes abran cuentas o diseñen esquemas fiscales que involucren a paraísos fiscales. Se debe establecer un régimen fiscal disuasorio de estas zonas (gravando al 45% determinados pagos a esas zonas y no permitiendo deducir ningún gasto de esas zonas) y crear un impuesto sobre desviación de los beneficios (similar al creado por el Reino Unido en el 2015) para gravar las empresas que operan desde paraísos fiscales o que utilizan la ingeniería financiera. El modelo sería el impuesto sobre la deslocalización de beneficios introducido por el Reino Unido en el 2015²².

- h) **Otras medidas complementarias.** Los informes de auditoría deberían incluir un apartado de incidencias fiscales. Las compañías deberán comunicar a Hacienda las operaciones fiscales dudosas. Se debe regular la asesoría fiscal, dando un aval especial a quienes cumplan determinados niveles de transparencia y sancionando e inhabilitando a los asesores que están involucrados en fraudes y prácticas dudosas. Además se debe dar información suficiente para que los contribuyentes sepan que se está luchando contra el fraude y que pagar impuestos es lo ético y razonable. Esto se puede hacer creando una web específica de información sobre el fraude fiscal.

7. CONCLUSIONES

El fraude es un problema fiscal básico en la CAPV. No hay mediciones precisas del fraude en la CAPV, aunque los indicadores disponibles sugieren que puede estar a niveles similares a los del Estado, quizá en un entorno del 20%. La población de la CAPV, sin embargo, en base a su experiencia considera abrumadoramente (más del 70%) que el nivel de fraude es muy elevado y que las haciendas no hacen demasiado por reducirlo

Ciertamente no todo el mundo defrauda. La mayor parte de la población depende de rentas retenidas y su fraude, si existe, se limita a realizar algunas transacciones sin IVA. La mayor parte del fraude se concentra en rentas no controladas (o difíciles de controlar) y en quienes pueden utilizar de forma más fácil los mecanismos de elusión y evasión. En el primer caso están las rentas derivadas de actividades económicas. En el segundo las rentas altas. Por tanto, el fraude no es, probablemente, sólo algo de ricos porque las rentas medias (si provienen de actividades económicas) tienen posibilidades de defraudar. Incluso las rentas menos altas pueden, en su caso, contribuir al fraude del IVA. Al fraude estructural derivado de la infradeclara-

²² Véase Gobierno de UK (2015)

ción sistemática de ciertas rentas y algunos contribuyentes se añade un fraude coyuntural derivado la creación de esquemas concretos de defraudación y de la existencia de sectores donde la defraudación está más establecida.

Durante la crisis se ha puesto un énfasis considerable en la lucha contra el fraude. Los avances sin embargo están aún lejos de los necesarios para que se produzca una reducción significativa de los niveles de fraude. Existe por tanto el riesgo de que si no se adoptan medidas pronto, el retorno de la bonanza económica haga decaer el interés por reducir el fraude. Por ello, es importante que lo antes posible se instauran medidas adicionales de lucha contra el fraude.

La lucha contra el fraude en la CAPV debe basarse en una serie de principios simples. a) La colaboración entre Administraciones; b) que defraudar no pueda ser rentable, por lo que hay que aumentar las probabilidades de detección, sanción y cobro en ejecutiva; c) incentivar el cumplimiento voluntario mediante el reconocimiento público a quien lo hace; d) dureza con quienes engañan sistemáticamente a Hacienda y no colaboran con la gestión e inspección; e) responsabilidades solidarias; f) evaluación continua de las Administraciones tributarias; g) lucha contra los paraísos fiscales y la deslocalización de beneficios; h) otras medidas complementarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GALLASTEGUI, M.C., GALLASTEGUI, I. y ZUBIRI, I. (directores) (2006): El fraude en Bizkaia: Determinantes, Cuantificación y Medidas para Reducirlo. Mimeo.
- GIACHI, S. (2014). Dimensiones sociales del fraude fiscal: confianza y moral fiscal en la España contemporánea. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145: 73-98. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.145.73>)
- GOBIERNO DE UK (2015): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385741/Diverted_Profits_Tax.pdf
- HERWARTZY, SCHNEIDER, F. y TAFENAU, E. (2010): One share fits all? Regional Variations in the Extent of Shadow Economy in Europe. Mimeo, University of Kiel.
- LÓPEZ LABORDA, J. y SANZ ARCEGA, E. (2013): La moral fiscal de los españoles, revisada. Documentos de Trabajo FUNCAS, N.º. 722.
- SCHNEIDER, F. (2007), 'Shadow economies and corruption all over the world: New estimates for 145 countries', *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 1(2007-9).
- TORGLER, B. y SCHNEIDER, F. (2004): Does Culture Influence Tax Morale? Evidence from Different European Countries. CREMA Working Paper No. 2004 – 17.