

METODOLOGIA UTILIZADA EN LA ESTIMACION DEL FRAUDE FISCAL

Manuel J. LAGARES CALVO

LA estimación del fraude fiscal resulta siempre tarea comprometida, tanto por la propia indefinición del concepto «fraude» como por el hecho de que el fraude, por su propia naturaleza, es desconocido. Sin embargo, cabe la posibilidad de establecer indicadores acerca de la magnitud de su cuantía en algunos impuestos, siempre y cuando existan términos macroeconómicos de referencia respecto a las magnitudes declaradas y se amplíe extraordinariamente el concepto legal de «fraude», considerando, a los meros efectos de la estimación, que como tal han de entenderse todas las discrepancias existentes entre las magnitudes tributarias y las económicas, una vez adecuadamente homogeneizadas ambas para permitir su comparación.

Es evidente que esta última asunción es excesiva y que, en consecuencia, no debe considerarse como fraude, en el estricto sentido legal del término, a cualquier clase de discrepancia entre magnitudes tributarias y económicas. Por ello, resulta más correcto decir que lo que ha estimado el grupo de trabajo encargado de valorar el fraude en el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha sido la cuantía de las minusvaloraciones en las magnitudes fiscales, derivadas tanto del fraude en sentido estricto como de otras posibles causas de las mismas.

En cuanto a la metodología seguida, cabe separar en dos gran-

des apartados los problemas que se presentaron: los que planteaba la estimación del grado de cumplimiento de la obligación de declarar y los derivados de la estimación de las rentas percibidas y las declaradas. Seguidamente se expone, en líneas generales, la metodología utilizada en ambos tipos de estimaciones.

1. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE DECLARAR

Determinar el número de sujetos perceptores de rentas que, según la legislación fiscal en vigor, estaban obligados a presentar declaración en el impuesto sobre la renta de las personas físicas exigía armonizar previamente las informaciones de origen estadístico y tributario, con especial referencia a la definición de los sujetos, sus clasificaciones y los métodos aplicados para la estimación de su posible número.

En los primeros meses de 1985 la situación de las fuentes estadísticas prácticamente no había variado respecto a 1979, pues, aunque se había elaborado el Censo de Población de 1981, aún no se disponía de la totalidad de los resultados que podrían resultar útiles a esta investigación. Por otra parte, solamente fue posible la utilización de algunos resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares de abril 1980-marzo 1981.

En consecuencia, el dictamen referido a los años 1979 a 1983 siguió esencialmente la metodología establecida en los dos dictámenes anteriores y ha sufrido, también, de similares limitaciones en la información disponible.

El objetivo primero del dictamen consistía en la determinación del grado de cumplimiento de la obligación de declarar por parte de las «unidades familiares» receptoras de rentas en territorio de régimen tributario común, y su análisis en los cinco ejercicios contemplados. A estos efectos, interesa destacar que por territorio tributario común se entendió el territorio nacional excluidas Alava y Navarra para los años 1979 y 1980, y el territorio nacional excluidos el País Vasco y Navarra para los años 1981, 1982 y 1983. Este ámbito territorial fue directa consecuencia del propio ámbito de los datos tributarios disponibles.

La metodología que se siguió para alcanzar el objetivo referido fue, en síntesis, la siguiente:

- Determinar el número total de «unidades familiares» receptoras de rentas que, conforme a la legalidad tributaria vigente, estuvieron obligadas a presentar declaración por el impuesto sobre la renta de las personas físicas en territorio de régimen tributario común durante los ejercicios objeto de análisis. Ello obligó a estimar:

- el número total de «unidades familiares» receptoras de renta en territorio de régimen común;
- el número total de «unidades familiares», en territorio de régimen común, receptoras de renta inferior a 300.000 pesetas en los años

1979-1982 e inferior a 500.000 pesetas en el año 1983, pues en este último ejercicio cambió el límite de renta que obligaba a la presentación de declaraciones.

- Obtener el número de declaraciones presentadas por el impuesto sobre la renta de las personas físicas en territorio de régimen común.
- Efectuar el análisis de los resultados alcanzados y alcanzar las correspondientes conclusiones.

Las fuentes de información disponibles, de origen estadístico o de origen tributario, con referencia a los ejercicios de la serie 1979-1983, fueron las siguientes:

- *Encuestas trimestrales de población activa*, del Instituto Nacional de Estadística.
- *Estadísticas anuales de declaraciones por el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, elaboradas por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda.
- *Estadísticas de retenciones por rendimientos del trabajo*, elaboradas por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

El problema fundamental con que se enfrentó el grupo de trabajo fue el de homogeneizar la información disponible de origen estrictamente estadístico con la de origen tributario, pues ambas informaciones respondían a finalidades distintas.

La primera tarea realizada a este respecto consistió en armonizar las definiciones y cuantificaciones

de los conceptos estadísticos «hogar» y «familia» —base de las estadísticas demográficas y económicas— con el concepto de «unidad familiar», base de las estadísticas tributarias. La fuente de información estadística disponible fue la Encuesta de Población Activa, cuya definición de «hogar estadístico», aunque más amplia que la definición de «unidad familiar», permitía una aproximación suficiente de ambas definiciones, si se identificaban en el hogar estadístico —debido a sus peculiaridades tributarias— los siguientes grupos:

- Ascendientes computados en el hogar estadístico.
- Hijos computados en el hogar estadístico.
- Huérfanos computados en el hogar estadístico.
- Inválidos computados en el hogar estadístico.
- Servicio doméstico interno.
- Parados perceptores de renta no incluidos en grupos anteriores.

Además, como las estadísticas de declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas no incluían las correspondientes a Alava y Navarra en unos ejercicios y las del País Vasco y Navarra en otros, por tratarse de territorios sometidos a un régimen tributario especial, fue necesario excluir de los datos procedentes de la Encuesta de Población Activa las unidades familiares perceptoras de renta de Alava y Navarra en los años 1979 y 1980 y del País Vasco y Navarra en los años 1981, 1982 y 1983.

Por otra parte, la información tributaria no permitía evaluar las

unidades familiares perceptoras de ingresos inferiores al mínimo legal, establecido en 300.000 pesetas en los ejercicios 1979-1982 y en 500.000 pesetas en el ejercicio de 1983, mientras que la información estadística disponible de naturaleza socio-económica solamente permitía realizar una estimación con grandes limitaciones, que debía aceptarse como posible aproximación a la realidad en tanto no se dispusiese de información directa en esta área estadística.

A tales efectos, el punto de partida para la valoración del número de unidades fiscales cuya renta no alcanzaba el mínimo legal de 300.000 pesetas en los años 1979, 1981 y 1982 y de 500.000 pesetas en 1983 fue la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), elaborada por el INE y correspondiente a 1980. Ello constituyó una innovación con respecto a la metodología seguida en los dictámenes precedentes efectuados por este grupo de trabajo, en los que, debido a la ausencia de información estadística, fue preciso recurrir a distribuciones de renta teóricas que se ajustaron a los datos que ofrecía la EPF de 1974. Si bien la EPF de 1980 proporcionaba datos de renta y de consumo de las familias españolas a partir de una encuesta de elevado grado de cobertura, el problema que planteaban sus datos era que la renta estaba claramente infravalorada, debido a que las unidades encuestadas declaraban rentas inferiores a las efectivamente ingresadas. Dos indicadores distintos señalaban claramente esta infravaloración. El primero, que de la propia EPF se deducían unos valores para el consumo agregado superiores a los que ofrecía para la renta. Puesto que se conocía que el ahorro había sido positivo, ello constituía una primera indicación de que los niveles de renta estaban

infravalorados. La segunda indicación se obtenía comparando la renta por habitante que se deducía de la EPF con la obtenida a partir de la Contabilidad Nacional. Por ello, la distribución de renta que la EPF ofrecía no era directamente utilizable.

Con objeto de solventar tal dificultad, el grupo de trabajo estimó oportuno establecer una corrección proporcional de todos los niveles de renta de la EPF, de suerte que la renta agregada fuese coincidente con la que se deducía de la Contabilidad Nacional. Tal alternativa suponía implícitamente que el grado de infravaloración de la renta era igual para los distintos estratos de la EPF. Ello no necesariamente tenía que ser cierto, pero, al no disponerse de criterios objetivos para efectuar tales estimaciones, se optó por suponer constante por estratos la proporción entre renta efectivamente ingresada y declarada.

Si se comparan los resultados estimados en este dictamen con los relativos a 1979 y 1980, puede observarse que se da una casi plena coincidencia en la estimación de las unidades fiscales no obligadas a declarar. Así, el anterior dictamen situaba en 3.060.000 el número de unidades fiscales por debajo del mínimo legal en 1979 y en 2.550.000 ese mismo número para 1980, mientras que la estimación obtenida a través de la EPF corregida era de 2.502.556 unidades fiscales para 1980.

No obstante, si como punto adicional de referencia se considera la distribución de la renta obtenida por Alcaide y Alcaide (*), se comprueba que el porcentaje de familias que estos autores situarían por debajo del mínimo legal sería claramente inferior a los valores de la EPF corregida. Ello sugería

que los resultados obtenidos posiblemente debían ser interpretados como límite superior de la estimación de unidades fiscales no obligadas a declarar.

Para concluir, cabe señalar que se ensayaron otras alternativas para estas estimaciones, tales como el ajuste de los datos de distribución de renta observados a distribuciones teóricas, pero los resultados obtenidos no fueron satisfactorios.

En todo caso, una primera explotación de los resultados disponibles de la Encuesta de Presupuestos Familiares de abril 1980-marzo 1981, del Instituto Nacional de Estadística, permitió deducir que el «número de unidades familiares, receptoras de rentas, en territorio de régimen común» era superior en 1980 a 13.300.000, con una diferencia en más de 600.000 al número deducido de la Encuesta de Población Activa. En consecuencia, puede considerarse que el total de unidades familiares obligadas a declarar, en territorio de régimen común, que se utilizó en el dictamen para el año 1980 era una estimación que posiblemente infravaloraba tal concepto. Sin embargo, el grupo de trabajo mantuvo el criterio de continuar aceptando las estimaciones deducidas de la Encuesta de Población Activa, a efectos de conservar la homogeneidad metodológica en la serie analizada, pero con el convencimiento de que tales estimaciones infravaloraban de modo significativo el número de unidades familiares obligadas a presentar declaración en el territorio de régimen común.

2. LAS RENTAS PERCIBIDAS Y LAS DECLARADAS

Una segunda cuestión metodológica fue la de cuantificar la renta global que, según la información económica disponible, debería haber sido objeto de declaración en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en los ejercicios analizados, de acuerdo con las normas legales en vigor en cada uno de los períodos impositivos correspondientes, al objeto de compararla con la contenida en las declaraciones presentadas y estimar, en consecuencia, un índice del nivel de incumplimiento existente en el tributo referido.

En línea con lo ya expuesto, los objetivos que se pretendían eran, por tanto, los siguientes:

- Evaluar las divergencias resultantes entre las rentas percibidas y las declaradas a efectos fiscales.
- Desglosar el análisis de tales diferencias considerando separadamente, como categorías funcionales más significativas, la de rendimientos procedentes del trabajo personal y la de otros rendimientos.
- Revisar y actualizar los datos recogidos en los dos dictámenes precedentes en razón de la nueva información económica conocida y, finalmente,
- Comparar los resultados obtenidos para los ejercicios 1979 a 1983, obteniendo las conclusiones oportunas e intentando definir las principales tendencias observadas en el comportamiento de los contribuyentes en los años analizados.

A tales efectos, las tareas que se llevaron a término fueron las siguientes:

a) Estimación de la renta total computable a efectos fiscales en los ejercicios de 1979 a 1983, ambos inclusive, lo que supuso:

- Cuantificar a nivel nacional la renta fiscal computable en los ejercicios indicados.

- Eliminar para 1979 y 1980 la renta correspondiente a los perceptores domiciliados en las provincias de Alava y Navarra, y para los restantes ejercicios considerados la renta imputable a los perceptores domiciliados en el País Vasco y Navarra.

- Detraer de la cifra resultante de los ajustes anteriores la renta imputable a perceptores que, aunque con domicilio en territorio tributario de régimen común, no tenían obligación de declarar, por no superar el mínimo legal vigente en cada momento, es decir, 300.000 pesetas en los ejercicios 1979 a 1982, ambos inclusive, y 500.000 pesetas en 1983.

b) Determinación de la renta declarada por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, excluida la imputable a declaraciones con ingresos inferiores a 300.000 pesetas anuales en los ejercicios comprendidos entre 1979 y 1982 y a 500.000 pesetas en 1983.

c) Análisis de los resultados obtenidos conforme a los dos apartados precedentes y comparación de los mismos en los ejercicios considerados.

La información de naturaleza económica utilizada a estos efectos fue facilitada por el Instituto Nacional de Estadística que, además de suministrar las cifras rela-

tivas a la Contabilidad Nacional de España de los años contemplados y a la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1980, aportó otros datos complementarios que permitieron cuantificar en detalle los componentes de la renta neta disponible.

Es de advertir al respecto que en la referida estimación se incluía la renta neta imputable a las instituciones privadas sin fines de lucro —que no son sujetos pasivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas—, pues resultó imposible separarla de la correspondiente a las familias. De cualquier modo —y en opinión de los técnicos del Instituto Nacional de Estadística— su escasa entidad relativa no debía alterar significativamente los resultados obtenidos.

Por su parte, las series fiscales de renta declarada en los ejercicios objeto de análisis fueron elaboradas por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Antes de proceder a la comparación entre las rentas computables y las declaraciones fue necesario homogeneizar los datos de procedencia económica y los de origen tributario, de modo que representasen conceptos análogos. Para ello tuvieron, en primer término, que depurarse los datos correspondientes a la información económica, para tomar en consideración tan sólo aquellos que correspondían a los conceptos de renta sometidos legalmente a imposición y para, posteriormente, descontar del volumen total de renta resultante la parte de renta imputable a aquellas unidades familiares domiciliadas en Alava y Navarra en los años 1979 y 1980 y en el País Vasco y Navarra en los restantes, así como la correspondiente a los contribuyentes

con domicilio en territorio de régimen común y con ingresos inferiores a las 300.000 pesetas anuales en los ejercicios 1979 a 1982 y a las 500.000 pesetas en 1983.

Para valorar la renta media del estrato de unidades fiscales con renta inferior a 300.000 pesetas, se utilizó directamente el resultado de la EPF corregida. Tal renta se cifró en 190.000 pesetas para 1980. En los restantes años se consideró oportuno mantener esta magnitud estable, salvo en 1983, en que a la renta media del estrato de población situado entre 0 y 340.000 pesetas, cuyo valor era de 240.000 pesetas, se le aplicó la correspondiente tasa de inflación, ya que 340.000 pesetas de 1980 corresponden a 500.000 pesetas de 1983. En consecuencia, la renta media del estrato de unidades fiscales no obligadas a declarar en 1983 se estimó situada en 315.000 pesetas.

En las estadísticas fiscales fue necesario, en primer término, eliminar la parte de base imponible correspondiente a conceptos que no se integraban a nivel macroeconómico en la renta de las familias. A continuación, se eliminaron las rentas de las declaraciones presentadas con ingresos inferiores a 300.000 pesetas en los ejercicios 1979 a 1982 y a 500.000 pesetas en el año 1983.

- *Adecuación de las magnitudes económicas a los criterios fiscales de definición de rendimientos*

Según la metodología expuesta, se efectuaron los ajustes necesarios para acomodar la renta disponible de los ejercicios considerados a los criterios fiscales de definición de rendimientos, según la normativa vigente. El desglose

de las partidas eliminadas fue el siguiente:

— Cotizaciones sociales. Como las que son a cargo de los patronos no se incluyen entre los rendimientos del trabajo a efectos fiscales, resultó necesario deducirlas de las cifras económicas utilizadas. Las que son a cargo de los trabajadores se computaron como rendimientos íntegros de tal naturaleza, si bien luego se minoraron como gasto deducible de los ingresos.

— Prestaciones sociales. Atendiendo al concepto de renta fiscal, sólo pudieron integrarse como tales aquéllas que se concretaban en una ayuda monetaria a las familias. Por el contrario, las prestaciones sociales en especie —medicinas, entre otras— no constituían renta a efectos tributarios.

— Impuestos sobre la renta y el patrimonio. Como es conocido, estos tributos directos integran la propia renta gravable.

— Transferencias corrientes netas. Por último, ciertos conceptos incluidos en esta partida —como son los premios de la Lotería Nacional, del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas y otros similares— no constituían renta sometida a imposición. Por el contrario, otro concepto incluido en esa rúbrica —las remesas de emigrantes— sí formaba parte de la renta gravable.

- *Ingresos imputables a unidades familiares con domicilio en el País Vasco y Navarra*

Para 1980 la población de Alava y Navarra situada por debajo del mínimo legal fue un dato que se dedujo de la EPF corregida.

Su cuantía se cifró en 39.000 unidades fiscales, lo que representó el 1,56 por 100 del total de unidades fiscales no obligadas a declarar en territorio común. Aplicando igual proporción a 1979, se dedujo un valor de 47.000 unidades fiscales. Para los años siguientes, y con objeto de obtener el total de unidades fiscales del País Vasco y de Navarra exentas de la obligación de declarar, también se partió de los datos de la EPF de 1980 y se operó aplicando iguales coeficientes de proporcionalidad que los deducidos para el año base.

- *Ingresos imputables a unidades familiares que no alcanzaron el mínimo legal en territorio de régimen tributario común*

Los datos de la EPF corregida permitieron estimar los ingresos imputables a las unidades familiares que no alcanzaron el mínimo legal en territorio de régimen tributario común. Como ya se ha indicado, el citado mínimo fue de 300.000 pesetas de ingresos anuales desde 1979 a 1982 y de 500.000 pesetas para 1983.

- *Homogeneización de los datos tributarios*

Finalmente fue necesario, de una parte, utilizar la información tributaria en términos de rendimientos netos para que fuese susceptible de comparación con las magnitudes económicas —ingresos netos— y, de otra, eliminar de las cifras fiscales aquellos conceptos que no formaban parte de la renta en sentido económico, tales como los rendimientos atribuidos según el régimen de transparencia fiscal y los ingresos procedentes de variaciones patrimoniales, pues ninguno de ellos se

computan económicamente como renta de las personas físicas. Finalmente, de las referidas estadísticas tributarias se dedujeron los rendimientos correspondientes a las declaraciones cuyos ingresos totales resultaron inferiores al mínimo legal, para completar la homogeneización necesaria de las magnitudes económicas y tributarias representativas de la renta de las personas físicas.

NOTA

(*) Angel y Julio ALCAIDE, «Distribución personal de la renta española en 1980», *Hacienda Pública Española*, n.º 85, 1983, págs. 485-509.