

EL FRAUDE FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA

Valentín EDO HERNANDEZ

La falta de presentación de las declaraciones y/o el incumplimiento del pago de las obligaciones tributarias constituyen dos de las infracciones más importantes relacionadas con el fraude fiscal. En general, se ha afirmado que la economía sumergida y el fraude son inmensurables por definición; sin embargo, con algunas limitaciones, es posible aproximar la cuantía de la cantidad defraudada.

La forma más común de medir el fraude consiste en comparar las cantidades declaradas efectivamente con las que deberían haberse declarado. Las primeras se pueden obtener a partir de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, pero las segundas sólo pueden ser estimadas a partir de los datos agregados de la Contabilidad Nacional y de algunas encuestas (*Encuesta de Presupuestos Familiares, Encuesta de Población Activa*).

Entre los escasos estudios sobre el fraude, se puede destacar el desarrollado por un equipo dirigido por Manuel Lagares (1988) para el Instituto de Estudios Fiscales. En él se presenta la evolución del grado de fraude en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en el período 1979-1986. De este estudio se extraen algunas conclusiones significativas relacionadas con el número de declarantes, con los ingresos declarados y con la composición de éstos según las distintas fuentes de renta; sin embargo, sólo se ha podido llegar a este resultado superando diversas dificultades me-

todológicas y estadísticas, entre las que destaca la necesidad de armonización de las definiciones y cuantificaciones de los conceptos estadísticos «hogar» y «familia», base de las estadísticas demográficas, con el concepto de «unidad fiscal», base de las estadísticas tributarias.

El índice de cumplimiento en la presentación de declaraciones, es decir, la relación entre el número de declaraciones presentadas y el número de declaraciones que deberían presentarse, oscila en el período indicado, según se puede apreciar en el cuadro n.º 1, entre el 52,20 por 100 en 1979 y el 64,09 por 100 en 1986. El grado de cumplimiento es relativamente alto comparado con otras épocas, pero todavía muy alejado de los niveles deseables.

En cuanto a su evolución, se puede apreciar un crecimiento de casi 12 puntos porcentuales, lo que supone una clara mejoría en el conjunto del período, a pesar del estancamiento y ligero descenso producido en los años 1981, 1982 y 1984, descenso que se atribuye, por una parte, a las rigideces existentes en los regímenes de estimación de bases imponibles —especialmente en el régimen de estimación objetiva singular—, que habría impedido el cómputo de algunas unidades que hubieran superado el límite, y, por otra, a las primeras noticias sobre una interpretación judicial, posteriormente confirmada, relativa a la no tributación de las prestaciones por desempleo.

En cuanto a la mejora del índice de cumplimiento, destaca el fuerte crecimiento en 1983, lo que puede explicarse por la elevación de la cantidad exenta de declaración hasta 500.000 ptas., con lo que dejaron de estar obligadas muchas unidades que no cumplían. Destacan, asimismo, los constantes crecimientos a partir de 1985, atribuibles al nuevo régimen de activos financieros, al anuncio e implantación posterior del IVA y a la mejora en la gestión tributaria.

El índice de cumplimiento en los niveles de renta total declarada oscila en el período indicado, según se puede apreciar en el cuadro n.º 1, entre el 42,9 por 100 (1979) y el 55,08 por 100 (1986). El grado de cumplimiento se encuentra bastante alejado de los valores máximos, pero su evolución es ascendente, destacando como más favorables los años 1980 y 1986, en los que, respectivamente, se aprecia una intensificación de los efectos de la reforma de la Ley 48/1978 y las consecuencias de la implantación del IVA y de la mejora en la gestión tributaria.

Los índices de cumplimiento en los distintos componentes de la renta total —en concreto, los índices de cumplimiento en el capítulo de rendimientos del trabajo personal y en el de «otros rendimientos» (excluidos los rendimientos de las rentas sujetas al régimen de transparencia fiscal y las variaciones patrimoniales)— son desiguales (cuadro n.º 1).

CUADRO N.º 1

NIVELES DE CUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (En porcentajes de magnitudes declaradas respecto a magnitudes económicas estimadas)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Declaraciones	52,20	56,90	56,17	56,10	59,37	58,71	60,95	64,09
Rentas totales	42,90	47,84	48,92	49,57	50,83	50,52	51,95	55,08
Rendimientos del trabajo	54,00	62,07	63,42	64,76	66,63	66,66	68,88	71,28
Otros rendimientos	22,34	24,34	24,56	25,20	23,41	24,60	26,15	30,36

Fuente: M. Lagares y otros. *Evaluación del fraude en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 1979-1986*. Instituto de Estudios Fiscales, 1988, Madrid

CUADRO N.º 2

VALORES MEDIOS DECLARADOS RESPECTO A MAGNITUDES ECONOMICAS MEDIAS ESTIMADAS
(En porcentajes e índices base 100)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Renta media total	82,2	84,1	87,1	88,4	85,6	86,1	85,2	85,9
Rendimientos medios de trabajo	103,4	109,1	112,9	115,4	112,2	113,5	113,0	111,2
Restantes rendimientos medios	42,8	42,8	43,7	44,9	39,4	41,9	42,9	47,4

Fuente: M. Lagares y otros: *Evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 1979-1986*. Instituto de Estudios Fiscales, 1988, Madrid

Los índices de cumplimiento en rendimientos del trabajo oscilan, en el periodo indicado, entre el 54 por 100 (1979) y el 71,28 por 100 (1986), lo que supone que sean los más elevados de todos los recogidos en el cuadro n.º 1. El crecimiento es continuo a lo largo de todo el periodo, en el que se produce un incremento de, al menos, un punto porcentual en cada año, siendo el más espectacular el del año 1980, seguido de los registrados en los años 1985 y 1986. En el año 1982 ha podido influir la resolución judicial de no sujetar a retención las pensiones inferiores a 350.000 ptas., y en 1983 la elevación del mínimo legal en la obligación de declarar hasta 500.000 ptas., la cual podría haber eliminado un cierto número de unidades que en años anteriores estaban obligadas a declarar y no lo habían hecho. En 1983, se produjo también la supresión de la obligación de declarar las prestaciones de desempleo. En conjunto, el fuerte crecimiento y los niveles de cumplimiento suponen la consolidación y enraizamiento del IRPF en las pautas de comportamiento social.

Los índices de cumplimiento en los «otros rendimientos» oscilan entre el 22,34 por 100 (1979) y el 30,36 por 100 (1986), lo que representa el nivel de cumplimiento más bajo de los apreciados en el cuadro n.º 1. El comportamiento a lo largo de todo el periodo es errático, lo que dificulta predecir su posible evolución futura. La gran diferencia con el nivel de cumplimiento registrado en los rendimientos del trabajo en todos los años pone de manifiesto una fuerte discriminación tributaria.

Ahora bien, cabe afirmar que no todos los componentes de esta agrupación de rendimientos han evolucionado de la misma manera. En el informe se añaden algunas conclusiones a partir de una sencilla comparación entre los rendimientos de actividades profesionales, empresariales y agrícolas. Conclusiones que se pueden resumir así: el menor porcentaje de la población activa que se define dentro de la categoría socioeconómica de profesionales (en 1986, el 0,9 por 100 de la población activa) proporcionó unos ingresos relativos del 3,4 por 100; mucho mayores, por tanto, que los de la población definida dentro de las categorías socioeconómicas de agricultores y empresarios (el 9 y el 12,9 por 100 de la

población activa), que proporcionó, respectivamente, en 1986, el 1,8 y el 8,8 por 100 de los ingresos totales declarados.

Finalmente, cabe destacar algunas conclusiones obtenidas a partir de las rentas medias declaradas —es decir, al dividir las rentas totales y los componentes principales de estas rentas por el número de declaraciones—, que se recogen en el cuadro n.º 2: a) la renta media declarada respecto a la total estimada ha crecido poco en el periodo indicado, pasando del 82,2 por 100 en 1979 al 85,9 por 100 en 1986; b) la renta media declarada respecto a la renta media total, o estimada, ha crecido entre los años 1979 y 1982 y en 1986, ha sufrido una fuerte caída en 1983 y un notable deterioro en 1985, lo que hace suponer que, o bien las nuevas declaraciones que aparecieron hasta 1985 eran debidas a contribuyentes con niveles económicos muy bajos, o bien se debían a la degradación de las declaraciones de antiguos contribuyentes; c) la media de los rendimientos de trabajo declarados es muy superior a los rendimientos totales estimados, lo que hace suponer que puede haber una concentración del fraude entre quienes perciben rendimientos del trabajo inferiores a la media (el fraude real, en todo caso, no será muy elevado, dado que estos rendimientos habrán sido, en su mayor parte, sujetos a retención); d) la media de los otros rendimientos declarados es inferior a los rendimientos totales estimados por el mismo concepto, por lo que el ocultamiento parece corresponder en mayor proporción a las rentas más altas, y e) la estabilidad, con ciertas oscilaciones, en los «otros rendimientos medios» declarados reflejaría el escaso éxito en la reducción del fraude por este concepto.

En resumen, los niveles de cumplimiento tributario, en cuanto a número de declaraciones y al total de renta declarada, se encuentran bastante alejados de los valores máximos alcanzables; el nivel de cumplimiento en rendimientos del trabajo es mucho más elevado que en «otros rendimientos». Un análisis de las distintas fuentes de renta que componen este último concepto permite observar la escasa aportación de los rendimientos por actividades profesionales, agrícolas y empresariales, y la falta de relación entre la importancia relativa de las distintas categorías socioeconómicas en

que se encuadra la población activa y los porcentajes de participación de los respectivos ingresos en el conjunto de las rentas totales declaradas. Finalmente, se puede destacar como un aspecto positivo la mejora del nivel de cumplimiento a lo largo del periodo 1979-1986, debido en particular al crecimiento en los años 1980, 1985 y 1986.