



BLOQUE VIII. TEMA 5

LOS COSTES DE IMPOSICIÓN.

COSTES DE EFICIENCIA.

EXCESO DE GRAVAMEN E IMPOSICIÓN ÓPTIMA.

COSTES RECAUDATORIOS.

EL FRAUDE FISCAL: CONCEPTOS, EFECTOS Y CONDICIONANTES.

LOS COSTES DE IMPOSICIÓN

A) INTRODUCCIÓN.

La aplicación de los impuestos supone para los agentes privados un coste consistente en la disminución de su patrimonio por la necesidad de satisfacer el impuesto.

Sin embargo, no es este el único coste que introducen los tributos en el sistema económico.

Los costes de la imposición que recaen sobre los agentes económicos se pueden agrupar en los siguientes tres bloques:

- 1) **Costes de Cumplimiento** por parte del contribuyente.
- 2) **Costes de eficiencia o bienestar: (exceso de gravamen), los impuestos introducen distorsiones que alteran el comportamiento de los agentes económicos.**
- 3) **Y los Costes Recaudatorios o de Administración de la Administración Tributaria.**

B) LOS COSTES DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO.

Comenzando por los Costes de Cumplimiento, **para los contribuyentes**, además de la pérdida de utilidad generada por el pago impositivo, **los procedimientos diseñados para hacer efectiva la recaudación van a introducir pérdidas de utilidad añadidas:**

- 1) **el conocimiento de la normativa** de los distintos impuestos, así como el de los procedimientos tributarios exige tiempo por parte de los agentes privados. igualmente,
- 2) **La elaboración y presentación de declaraciones**, y las **actuaciones ante la Administración Tributaria.**
- 3) **También el cumplimiento de las obligaciones formales y registrales.**

→ En estos casos el tiempo es susceptible de ser cuantificado **en términos de coste de oportunidad.**

- 4) Además la complejidad de los sistemas tributarios obliga en ocasiones a utilizar los servicios de asesores tributarios
→ lo cual conlleva **costes monetarios directos.**

- 5) Finalmente, **las retenciones** y los **pagos a cuenta de** las cuotas tributarias definitivas, conllevan un adelantamiento de las obligaciones tributarias, y en definitiva,

→ pueden cuantificarse en términos **coste de financiero** para el contribuyente.

Finalmente, la UE ha fijado como objetivo la reducción en un 25 % de las cargas administrativas en los próximos años.

Para ello, se establece un modelo de costes estándar identificando áreas de coste:

Se recomiendan las siguientes medidas para reducir los costes indirectos de la imposición:

- Reducir los requerimientos de información.
- Usar formatos electrónicos.
- Fijar umbrales mínimos para el cumplimiento de obligaciones informativas y formales.
- Ofrecer aclaraciones oficiales a la normativa tributaria.

COSTES DE EFICIENCIA

A) CONCEPTO

El origen de los costes de eficiencia se encuentra en la alteración de las condiciones de equilibrio que caracterizan una asignación eficiente.

Los costes de eficiencia están estrechamente relacionados con el principio impositivo de la neutralidad, que persigue que las distorsiones e interferencias en los comportamientos optimizadores de utilidad que realizan los agentes económicos fueran mínimas.

Por ello, al diseñar los sistemas tributario habrá que analizar los efectos económicos que provocan los impuestos.

La Teoría de la Imposición Óptima analiza a los principios impositivos, especialmente en relación con la eficiencia económica.

B) LA EFICIENCIA EN LA VALORACIÓN DE LOS IMPUESTOS.

Los criterios de eficiencia empleados por la Hacienda Pública derivan de la Economía del Bienestar.

Una asignación es eficiente en el sentido de Pareto si no es posible mejorar la situación de un individuo sin perjudicar la de otro, dada la distribución de la propiedad de los recursos productivos de la economía.

El principio Paretiano de eficiencia se traduce en una serie de condiciones para una asignación de recursos eficiente: eficiencia en el consumo, eficiencia en la producción, y eficiencia global.

Eficiencia en el consumo.

Una economía es eficiente en el consumo, si no es posible obtener una resignación que mejore el bienestar de un individuo sin que empeore la del otro..

Eficiencia en la producción.

La producción de bienes será eficiente si no es posible reasignar los factores productivos entre sus distintos usos, de forma que aumente la producción de un bien sin que se reduzca la del otro.

Eficiencia global.

Una asignación es eficiente globalmente cuando lo es en el consumo y en la producción al mismo tiempo.

Tomando como referencia la economía libre de mercado, el equilibrio competitivo es eficiente, de acuerdo con el Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar, cuando existe un sistema de precios competitivos.

Las condiciones son: ausencia de externalidades, inexistencia de monopolios, información perfecta, y existencia de mercados para todos los bienes y todos los factores.

Una implicación inmediata de lo anterior es que toda cuña impositiva que ocasione divergencias entre los precios relativos pagados y recibidos, será generadora de ineficiencia económica.

C) PRINCIPALES DISTORSIONES TRIBUTARIAS.

Veamos las distorsiones tributarias más frecuentes.

1.- Imposición sobre el consumo: supone la introducción de cuñas impositivas sobre los precios de equilibrio de mercado de los bienes gravados.

En tanto las preferencias de los individuos no son idénticas para la totalidad de bienes, la alteración de los precios de equilibrio va a dar lugar a reasignaciones en las preferencias de consumo, apareciendo costes de eficiencia.

Según el tipo de figura impositiva contemplado, existen **distintas distorsiones:**

a) Un impuesto selectivo sobre el consumo (p ej sobre el tabaco), implicará una alteración en el consumo. **Cuanto más inelástica sea su demanda, la sustitución de consumo por otros bienes será menor, siendo igualmente menor el nivel de la distorsión y por tanto, menor el coste de eficiencia.**

b) Un impuesto general sobre el consumo, a un tipo único, (p ej IVA) **no es neutral con el principio de eficiencia económica** ya que, la capacidad de compra de los sujetos se ve reducida como consecuencia de la operatividad del impuesto



sobre la totalidad de los consumos. **Como la renta para realizar dichos consumos proviene del trabajo, que implican un uso de tiempo**, aparecerá una **nueva valoración del precio de trabajo**.

2.. Imposición sobre los factores productivos.

a) Imposición general: La introducción de un impuesto sobre el salario altera los comportamientos de los trabajadores en su elección entre de renta y ocio.

Esta alteración del coste del factor trabajo, sitúa al productor ante una posibilidad de alterar su comportamiento; mediante una diferente retribución de los factores productivos, capital y trabajo.

Si en la situación previa de equilibrio partíamos de un óptimo paretiano, estas cuñas impositivas situarán a nuestros agentes en un equilibrio menos favorable para la asignación de los recursos.

b) Desde el punto de vista de una Imposición selectiva sobre los factores productivos, la introducción de impuestos selectivos sobre el capital o sobre el trabajo (sólo sobre el capital o sólo sobre el trabajo) va a provocar movimientos de dichos factores de unos sectores a otros en busca de mejores posibilidades de rendimiento.

EXCESO DE GRAVAMEN E IMPOSICIÓN ÓPTIMA

A) EXCESO DE GRAVAMEN.

El exceso de gravamen es la **medida cuantitativa de los costes de eficiencia**, ya que la introducción de un impuesto implica una **pérdida de utilidad individual superior a la estrictamente derivada de la capacidad de compra disminuida**.

En los costes de eficiencia generados por la introducción de un impuesto, se pueden distinguir dos distorsiones:

- los derivados del **efecto renta**: la reducción del bienestar individual ocasionada por la disminución de la renta del individuo.
- y los derivados del **efecto sustitución**: aquellos ligados a la alteración de los precios relativos de los distintos bienes.

Para cuantificar el coste de eficiencia, se ha de **aislar la pérdida de eficiencia derivada** de la aplicación del impuesto, para cada uno de los dos efectos, **renta y sustitución**, señalados.

Para ello se utiliza una figura impositiva teórica, **el impuesto de suma fija**, que reparte la carga tributaria total a partes iguales entre todos los individuos de la colectividad, sin tener en consideración ninguna otra circunstancia.

Este impuesto no genera efecto sustitución, sólo efecto renta, ya que no provoca ningún incentivo para alterar ningún patrón de comportamiento optimizador por motivos fiscales.

Por tanto, ya que la única pérdida de utilidad de los impuestos de suma fija está relacionada con su efecto renta, **podemos definir el concepto de exceso de gravamen** como el diferencial en pérdida de utilidad generado por la aplicación de un determinado impuesto, respecto a la situación a la que da lugar la obtención de la misma recaudación a través de un impuesto de suma fija o a tanto alzado.

La **cuantificación del exceso de gravamen de un impuesto se suele llevar a cabo mediante la medición del excedente del consumidor o del productor**, antes y después de la introducción de dicho impuesto

Las funciones a utilizar son las conocidas como **funciones de demanda compensadas con renta**.

B) IMPOSICIÓN ÓPTIMA.

La **Teoría de la Imposición Óptima** recoge una serie de **reglas que deben cumplir los distintos diseños impositivos para ser consistentes con el principio de neutralidad impositiva**. Son las siguientes:

A) Regla de las elasticidades inversas (regla de Ramsey). Considerando dos bienes independientes (elasticidades cruzadas nulas), para obtener una recaudación determinada haciendo mínimo el exceso de gravamen, **es necesario emplear un tipo de gravamen distinto** para cada bien, cuya cuantía debe permitir una relación **inversamente proporcional respecto a las respectivas elasticidades-precio de las funciones de demanda**.

- B) Regla de la elección excluyente.** Ante la necesidad de recaudar una determinada cantidad y la imposible aplicación de dos impuestos, **para minimizar el exceso de gravamen es deseable utilizar aquella figura impositiva que grave el bien cuya función de demanda compensada presente una elasticidad-precio menor.**
- C) Regla de igualación de distorsiones marginales.** Ante la necesidad de recaudar una determinada cantidad y la **posibilidad de utilizar un amplio número de impuestos** distintos, será conveniente, **para minimizar el exceso de gravamen total asociado a la recaudación a obtener, el emplear todos ellos.**
- D) Regla de la reducción equiproporcional. (Regla de la elasticidad inversa extendida a "n" bienes).** Esta regla señala que **obtener recaudación a través de distintos impuestos sobre el consumo (diferentes tipos de gravamen) va a exigir que no produzcan alteraciones relativas entre las valoraciones que para el consumidor tienen dichos bienes.**
- E) Regla de Corlett-Hague.** Teniendo en cuenta la relación entre consumo y ocio, **sería deseable gravar a tipos más elevados aquellos bienes que presentasen un mayor grado de complementariedad respecto del ocio.**
- F) Reglas de la uniformidad impositiva óptima.** Derivada de las anteriores: **si la totalidad de bienes disponibles en la economía son complementarios o sustitutivos del ocio en idéntico grado, la uniformidad de tipos determina el sistema de imposición sobre el consumo óptimo.**

COSTES RECAUDATORIOS

Los **costes recaudatorios o administrativos** son los derivados de las funciones de gestión, inspección y control y de inspección así como de asistencia a los contribuyentes **que la propia Administración Tributaria, debe realizar para garantizar un cumplimiento generalizado de las obligaciones tributarias.**

La realización estas actividades, **minora la cifra total de recaudación impositiva, por cuanto el Estado debe incurrir en unos costes para el mantenimiento de la propia Administración Tributaria.**

Dichos costes se suelen medir poniendo en relación el coste de recaudar una determinada **unidad monetaria, a efectos de mediciones internacionales de eficiencia de las diferentes administraciones tributarias**

Las **utilización, cada vez más frecuente, de técnicas de gestión basadas en autoliquidaciones-** por parte de los **contribuyentes** supone para la Administración Tributaria cierta reducción de costes administrativos.

No obstante esta reducción de costes para la Administración se ha de ver compensada en una potenciación de las actividades de comprobación, de sentido contrario.

EL FRAUDE FISCAL: CONCEPTOS, EFECTOS Y CONDICIONANTES

A) CONCEPTO

Para concluir este tema dedicado a los costes de la imposición se exponen los conceptos y rasgos fundamentales del Fraude Fiscal, que es una de las causas principales de inequidad de los sistemas tributarios.

Se puede definir al fraude como *cualquier comportamiento evasor tipificado como falta o delito.*

El fraude fiscal presenta dos modalidades, susceptibles de presentarse conjuntamente:

- La **evasión**, que consiste en la ocultación de bases o hechos imposables, o en la aplicación de deducciones impositivas mediante falsificación de facturas o procedimientos similares.
- La **elusión fiscal**, actividades que tratan de forzar la legalidad, abusando de las formas jurídicas para beneficiarse de unas situaciones que el legislador ha pensado para otras bien distintas.

El fraude se separa de la planificación fiscal, o economía de opción, que se sitúa siempre dentro de la legalidad.

B) EFECTOS.

El fraude fiscal origina **efectos no deseables en el sistema económico:**

- Reduce **los ingresos públicos**, lo que **condiciona la calidad de los servicios públicos.**
- Es el **principal elemento de inequidad de los Sistemas Tributarios, al alterar significativamente la distribución de la renta y la riqueza.**



- c) Provoca una **disminución de la rentabilidad del sistema impositivo** que puede conducir a la sustitución de las figuras tributarias eludidas **por otras nuevas** más distorsionantes **pero de más segura recaudación**.
- d) **Provoca que** en ocasiones las autoridades incrementen la presión fiscal sobre los contribuyentes cumplidores, y de este modo se profundizando el efecto distorsionador en la asignación de recursos.
- e) **Los fondos defraudados incrementan en idéntica cuantía el déficit público**, contribuyendo de forma muy directa al incremento de los **desequilibrios financieros del sector público** que se propagan al conjunto de la economía.
- f) Si los sujetos del fraude son empresarios, o sociedades, **impulsan la competencia desleal, la rentabilidad de los defraudadores será mayor que la de los cumplidores, por lo que el fraude distorsiona la actividad** de los distintos agentes económicos con consecuencias muy negativas para el ideal de neutralidad del sistema impositivo.

C) CONDICIONANTES

1.- Cuantificación

El fraude fiscal resulta bastante difícil de cuantificar: las fuentes que la Administración Tributaria utiliza para estimar el fraude (los agregados macroeconómicos y los propios datos fiscales) se ven distorsionadas por la existencia de bolsas de **economía oculta** que, por su misma naturaleza, no son reflejadas ni siquiera en los datos macroeconómicos.

La economía oculta presenta dos modalidades: **actividades legales** que tratan de minimizar o eludir su contribución y **actividades ilegales** que, obviamente no pueden registrarse.

2.- Tax Gap

Por otra parte, un **concepto de gran interés operativo en la lucha contra el fraude fiscal es la eficacia fiscal o el grado en que un determinado impuesto recauda en la práctica el valor nominal o potencial de ingresos**.

La eficacia fiscal puede medirse mediante comparación de las **recaudaciones reales con las potenciales (tax gap)**.

La construcción de un índice de las características citadas, para cada grupo socioeconómico, permite obtener el grado de cumplimiento por estratos y grupos, lo que permite concentrar los esfuerzos de lucha contra el fraude en aquellos colectivos que presenten un valor más distorsionado para este índice.

3.- Incentivos Implícitos

La eficacia de un impuesto depende en parte de sus incentivos implícitos para practicar la evasión y la elusión y, en parte, de las oportunidades del contribuyente para practicarlas. Así, un impuesto que grave con tipos marginales muy elevados rentas difíciles de controlar, contendrá un incentivo implícito a la evasión, en tanto que un bajo porcentaje de inspecciones o una baja calidad de las mismas incrementarán el elemento oportunidad por parte del contribuyente.

Las mayores bolsas de fraude tienden a concentrarse en grupos socioeconómicos, empresariales y profesionales, que por la composición relativa de sus ingresos o por la opacidad de sus operaciones, encuentran más facilidades para realizar estas actuaciones que otros grupos o profesiones cuyas fuentes de renta están menos diversificadas y/o sujetas a un mayor control.

4.- En cuanto a las causas del fraude se pueden señalar las siguientes:

- a) un componente económico ligado a la valoración de los servicios públicos,
- b) un componente psicológico relacionado con su percepción sobre la justicia tributaria.
- c) y un componente social que refleja la valoración del individuo de sus relaciones con sus conciudadanos..

D) LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Se debe utilizar una doble estrategia: la prevención y la represión:

- a) **Las medidas preventivas** tratarán de eliminar los incentivos endógenos y las probabilidades de defraudar por parte del contribuyente.

Algunas de las posibilidades de actuación son:

- a. la implantación de planes que trate de **evaluar** con precisión el fraude,
 - b. estrategia **de comunicación** destacando el carácter insolidario del fraude,
 - c. una adecuada **formación cívico ciudadana**,
 - d. aumentar la **percepción de correlación** de impuestos y servicios públicos,
 - e. trasladar la **idea de equidad al sistema sancionador**,
 - f. establecer un sistema de **oficinas de atención** al contribuyente,
 - g. mayor utilización **de tasas**,
 - h. aplicación de impuestos **en fase mayorista**,
 - i. y **respuestas rápidas** a las nuevas técnicas de fraude evitando, tratando de adelantarse a las operaciones de *ingeniería financiera*.
 - j. **minimización del número de supuestos de exención**, bonificación y deducción,
 - k. la eliminación y reducción al **mínimo de las imprecisiones de la ley**, detallando al máximo los supuestos de exención y deducción,
- b) **favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.**
- a. Es necesario dotar de **mayor certeza** a los contribuyentes en sus relaciones fiscales, mediante las consultas vinculantes y
 - b. promoviendo **acuerdos** en aquellos campos en los que se observa mayor complejidad.
- c) **En cuanto a las medidas represivas y sancionadoras,** debe insistirse en su carácter de resorte último, agravando la penalización de aquellas conductas cuyo único objetivo es defraudar, y facilitar la regularización fiscal de los contribuyentes. Entre otras medidas:
- a. Potenciar las **facultades de los órganos de control**,
 - b. Mejorar la calidad y la **inmediatez la información de que dispone** la Administración Tributaria.
 - c. Garantizar más eficazmente el **ingreso** de las deudas tributarias.
 - d. Prevenir los distintos tipos de fraude de especial gravedad, como las **tramas organizadas** de IVA.
 - e. **Control del fraude** en sectores especialmente complejos, como el inmobiliario.
 - f. **Prevención del fraude** que se ampara en la falta de información y opacidad propia de los paraísos fiscales.
 - g. Medidas de reacción frente a las estrategias de **fraude en base recaudatoria**,
 - h. Control de las **operaciones vinculadas**.
 - i. Control de la **facturación de los empresarios** en régimen de **estimación objetiva**, mediante una retención a cuenta cuando operen con otros empresarios o profesionales.
 - j. Habilitar a la AT para exigir obligatoriamente en determinados casos la aportación de **los libros y registros** fiscales telemáticamente y de forma periódica.