

## Estudi del *tax gap* dels principals impostos gestionats per l'ATC (2018 i reestimació 2014)

### Resum executiu

L'estudi del *tax gap* o bretxa fiscal dels principals impostos gestionats per l'ATC és una de les mesures que es van introduir en el Pla de prevenció i reducció del frau fiscal i de foment de les bones pràctiques tributàries 2015-2018, i que s'ha mantingut en l'actual Pla 2019-2022. En concret, es tracta de la mesura 3.a.2.1: Recàlcul i seguiment de la bretxa fiscal o *tax gap*.

De fet, va ser una de les mesures que més interès van generar del Pla 2015-2018, atès que era una actuació pionera a l'Estat espanyol perquè no ho havia fet mai ni l'Administració tributària estatal ni cap altra administració tributària territorial.

L'experiència assolida per l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) respecte al càlcul efectuat durant l'exercici 2017 ha demostrat que, un cop calculat el *tax gap* dels impostos que gestiona l'ATC amb més potència recaptatòria, calia analitzar i dur a terme les mesures correctores necessàries per reduir-lo, mitjançant el disseny d'una estratègia a curt i llarg termini, que incidís en les causes més significatives de la bretxa.

De la mateixa manera, cal recalculer periòdicament el *tax gap* per estudiar i analitzar la seva tendència evolutiva. Per aquest motiu, s'ha estimat la bretxa fiscal per al 2018 i s'ha recalculat la del 2014, i també s'ha estimat la bretxa fiscal neta per al 2014. Aquest càlcul s'ha realitzat per als principals impostos que gestiona l'ATC, és a dir, per a l'impost sobre el patrimoni (IP), l'impost sobre successions i donacions (ISD), l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITPAJD) i l'impost sobre les estades en establiments turístics (IEET). Tots aquests impostos representaven el 2018 el 91% dels tributs gestionats per l'ATC.

En aquest sentit, l'ATC va encarregar a l'IEB la revisió de la metodologia emprada el 2017 arran de la disposició de noves dades i noves aportacions acadèmiques, la validació de l'aplicació d'aquesta metodologia per a l'estimació de la bretxa fiscal del 2018, i la validació de la reestimació de la bretxa del 2014. Els càlculs han estat realitzats per la mateixa Administració tributària.

Adicionalment, també es va encarregar el disseny, la gestió i l'explotació d'una enquesta entre els professionals de la fiscalitat sobre la bretxa fiscal.

### Anàlisi teòrica de la bretxa fiscal

La bretxa fiscal es defineix, segons l'agència federal dels EUA (IRS), com la diferència entre la quota impositiva que els contribuents haurien de pagar i el que realment paguen dins del període voluntari. És a dir, la diferència entre la recaptació potencial i la recaptació efectiva.

En concret:

Recaptació potencial (RP) = quota impositiva que els contribuents haurien de pagar.

Recaptació real (RR) = quota impositiva que realment paguen, i fent-ho dins del període voluntari.

Bretxa fiscal bruta (BFB) = RP – RR.

Habitualment, la bretxa fiscal (BF) s'expressa en termes relatius respecte de la recaptació potencial:  $BF = (RP - RR) / RP$ .

Atesa la definició anterior, la bretxa fiscal es pot desagregar en els tres components següents:

- *Non-filling* (o **no-autoliquidació**): incompliment fiscal derivat d'aquells contribuents que no presenten autoliquidació;
- *Under-reporting* (o **infradeclaració**): incompliment derivat d'aquells contribuents que, si bé presenten autoliquidació, no consignen correctament la seva base imposable o, en general, es beneficien il·legalment de bonificacions fiscals;
- *Under-payment* (o **no-pagament**): bretxa deguda a aquells contribuents que presenten autoliquidació, i calculen correctament la seva quota, però no liquiden les seves obligacions tributàries dins del període voluntari (pagar o fraccionar o ajornar).

Cal remarcar que el càlcul de la bretxa fiscal és una estimació que es basa en supòsits i s'expressa com a un rang de valors (mínim-màxim). Excepte en el cas del no-pagament, que es fonamenta en dades "comptables".

L'estimació, per al cas de la infradeclaració, es pot basar en dades internes de la mateixa Administració tributària (dades micro), mentre que en el cas de la no-autoliquidació, la utilització de dades externes és inevitable.

El càlcul del *tax gap* és un instrument bàsic per a les administracions tributàries, ja que permet conèixer el grau de compliment de les persones obligades tributàries, l'eficiència de l'Administració tributària en la gestió i control dels diferents impostos en un moment determinat i la seva evolució en el temps, disposar d'informació dels diferents components del frau fiscal en cada impost, així com de la seva importància relativa, i permet ser més eficaç en la prioritització d'aquelles actuacions que tenen més incidència en la reducció del frau fiscal.

Per aquests motius, l'estimació de la bretxa fiscal és una pràctica habitual en les administracions tributàries dels països capdavanters. En concret, 31 de 58 (un 53%) de les administracions analitzades per l'OCDE en la seva publicació *Tax Administration* estimen el *tax gap* d'algun dels seus impostos. Aquest càlcul es realitza de manera recurrent en els països anglosaxons (Austràlia, Regne Unit, EUA, Canadà...), on es regeixen pels principis de transparència i rendiment de comptes.

Una pràctica compartida consisteix a actualitzar i millorar la metodologia cada vegada que s'estima de nou la bretxa fiscal, tenint en compte la nova informació disponible. Les estimacions antigues també es recalculen per fer possible la comparació al llarg del temps.

Com ja hem dit, el present estudi estima la bretxa fiscal bruta del 2018, reestima la bretxa fiscal bruta del 2014 i estima la bretxa fiscal neta del 2014.

Per fer-ho, s'ha aplicat la mateixa metodologia que es va emprar el 2017, però amb alguns canvis derivats de noves aportacions científiques i de disposar de més dades i de millor qualitat, la qual cosa permet fer unes estimacions més acurades i robustes.

La BFB és la bretxa fiscal abans de la intervenció de l'Administració tributària (AT) amb l'objectiu de reduir-la. La bretxa fiscal neta (BFN) és la bretxa fiscal després de la intervenció de l'AT, de manera que:  $BFB \geq BFN$ . La BFN requereix, com a primer pas, l'estimació de la BFB.

En aquest sentit, la bretxa fiscal permet ser un indicador del compliment voluntari dels contribuents quan es compara la bretxa bruta en dos moments determinats del temps, i és un indicador de l'eficàcia de l'Administració tributària quan es comparen la bretxa fiscal bruta i la neta en un període determinat. En concret:

$BFB_{\text{present}} - BFB_{\text{passat}} \rightarrow$  permet mesurar la variació en el compliment fiscal voluntari (quelcom desitjable en si mateix).

$BFB_{\text{passat}} - BFN_{\text{passat}} \rightarrow$  permet mesurar l'eficàcia de l'Administració tributària en reduir l'import de la bretxa, atesa l'existència d'incompliment fiscal.

## Resultats

### Bretxa fiscal del 2018

La bretxa fiscal bruta dels principals impostos que gestionava l'ATC el 2018 s'estima en 511,3 milions d'euros, el 14,5% de la recaptació potencial.

L'anàlisi s'ha centrat en els quatre principals impostos que gestionava l'ATC l'any 2018 i que suposaven el 91% de la recaptació: patrimoni (IP), successions i donacions (ISD), transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITPAJD) i l'impost sobre les estades en establiments turístics (IEET). Els càlculs s'han realitzat estimant el que s'anomena "bretxa fiscal bruta" (BFB), és a dir, el frau existent abans de les comprovacions i/o les inspeccions que realitza l'Agència, i per a cadascun dels quatre tributs desagregats en els tres components.

Per impostos, destaca la bretxa fiscal de l'IP amb el 35,4%, i segueixen l'ISD (25,9%) i l'IEET (23,9%). En canvi, en l'ITPAJD, el *tax gap* és molt menor, del 2,7%.

Dels 511,3 milions de bretxa fiscal total, el 54% prové de l'IP, el 31% de l'ISD, l'11% de l'ITPAJD i el 4% de l'IEET.

### Resultats agregats BF – Any 2018

	RR	BFB	RP	BFB/RP	% BFB
IP	506,9	277,8	784,6	35,4%	54,3%
ISD	460,3	160,8	621,1	25,9%	31,5%
IEET	58,9	18,5	77,4	23,9%	3,6%
ITPAJD	1.978,3	54,2	2.032,5	2,7%	10,6%
<b>TOTAL</b>	<b>3.004,3</b>	<b>511,3</b>	<b>3.515,6</b>	<b>14,5%</b>	<b>100,0%</b>

L'anàlisi per components mostra com la principal font de frau fiscal és a la infradeclaració, és a dir, l'incompliment derivat d'aquells contribuents que, si bé presenten autoliquidació, no consignen correctament la seva base imposable o, en general, es beneficien il·legalment de bonificacions fiscals. Aquest representa el 93,6% del total. En canvi, la bretxa fiscal provinent del no-pagament en període voluntari és del 1,7%, i la part de no-autoliquidació és del 4,7%. En aquest darrer cas destaca l'IEET, on aquesta font de bretxa fiscal puja fins al 25,8%, tot i que, si aquest component de 4,7 milions d'euros s'expressa respecte del total de la bretxa fiscal, representa tan sols un 0,9%.

### BF desglossada per components, 2018

	No- autoliquidació	Infra- declaració	No- pagament	BFB
IP	6,6%	93,4%	0,0%	100%
ISD	0,6%	95,8%	3,5%	100%
IEET	25,8%	70,8%	3,5%	100%
ITPAJD	-	96,1%	3,9%	100%
<b>Total</b>	<b>4,7%</b>	<b>93,6%</b>	<b>1,7%</b>	<b>100%</b>

L'anàlisi impost per impost constata com la principal font de frau fiscal en l'impost sobre el patrimoni és la infradeclaració (93,4%), provinent bàsicament dels actius financers situats a l'estranger (el 84% del total), i en molt menys mesura dels béns de fàcil ocultació i difícil valoració com són els béns sumptuaris (7%). L'altra font de bretxa fiscal en aquest cas prové dels no declarants (6,6%). En aquest impost no s'ha detectat cap problemàtica derivada del no-pagament en període voluntari.

Pel que fa a l'impost de successions i donacions, destaca també la importància de la infradeclaració (el 95,8%) deguda als actius no declarats o infravalorats situats a l'estranger (58% del total) i a la bonificació mal aplicada de l'empresa familiar (25%). En aquest cas, sí que s'observa un cert *tax gap* en el component de no-pagament en període voluntari.

Quant a l'IEET, la bretxa fiscal de l'impost s'estima en un 23,9%. Aquesta es concentra sobretot en els habitatges d'ús turístic a la ciutat de Barcelona, i en la resta d'allotjaments fora de la Ciutat Comtal (hotels de menys de 4\*, cases de turisme rural, apartaments turístics, càmpings i la resta d'establiments inclosos en el quart epígraf de la tarifa).

Finalment, l'estudi constata que l'ITPAJD, l'impost més important en termes recaptatoris, amb 1.304,3 milions d'euros l'any 2018, és el que presenta una bretxa fiscal més reduïda (2,7%), deguda fonamentalment a una infravaloració dels béns immobles sotmesos a gravamen.

L'estudi estima que si no es tinguessin en compte els actius financers localitzats a l'estranger, àmbit de molt difícil actuació per part de l'ATC, la BFB disminuiria del 14,5% al 5,8%, o dit d'una altra manera, passaria de 511,3 a 185,7 milions d'euros, un 64% menys.

### Reestimació del *tax gap* del 2014

L'estudi també presenta una reestimació del '*tax gap*' obtingut l'any 2014, i que es va fer públic l'any 2017. La bretxa fiscal reestimada és del 21,5% (el càlcul inicial la situava al 26,5%). Tot i que la metodologia base per fer el càlcul de la bretxa fiscal no ha variat, sí que s'han introduït noves fonts d'informació (noves aportacions acadèmiques, informació agregada del model 720 de declaració informativa sobre els béns i drets localitzats a l'estranger, informació més acurada sobre les inspeccions realitzades per l'ATC, entre d'altres) que possibiliten millorar les estimacions donades en el seu moment i que també s'han utilitzat per calcular la bretxa del 2018. D'aquesta manera es pot obtenir una sèrie homogènia comparable al llarg del temps, com es fa habitualment en les experiències internacionals.

### Resultats agregats BF – Any 2014 (amb preus del 2018)

	RR	BFB	RP	BFB/RP	% BFB
IP	440,2	290,6	730,8	39,8%	49,0%
ISD	383,6	140,4	524,1	26,8%	23,7%
IEET	42,5	18,1	60,6	29,8%	3,1%
ITPAJD	1.304,3	143,7	1.448,0	9,9%	24,2%
<b>TOTAL</b>	<b>2.170,7</b>	<b>592,8</b>	<b>2.763,6</b>	<b>21,5%</b>	<b>100,0%</b>

Els resultats mostren que la bretxa fiscal del 2014 es va situar en 592,8 milions d'euros amb preus del 2018, fet que suposa el 21,5% de la recaptació potencial.

Per figures tributàries, és l'impost sobre el patrimoni on es detecta una bretxa fiscal més elevada, amb el 39,8%; el segueixen l'IEET, amb el 29,8%, ISD amb el 26,8% i, en darrer lloc, l'ITPAJD amb el 9,9%.

L'anàlisi per components evidencia que és la infradeclaració el factor determinant del frau fiscal en tots els impostos, amb uns nivells superiors al 95%, excepte en l'IEET, que és la no-autoliquidació.

### Resultats agregats BF per components – Any 2014

	No-autoliquidació	Infra-declaració	No-pagament	BFB
IP	5,0%	95,0%	0,0%	100%
ISD	0,5%	98,1%	1,4%	100%
IEET	68,8%	29,0%	2,2%	100%
ITPAJD	-	98,6%	1,4%	100%
<b>Total</b>	<b>4,7%</b>	<b>94,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>100%</b>

La comparació dinàmica en el temps mostra que la bretxa fiscal bruta total s'ha reduït un 32,2% entre l'any 2018 i el 2014, reducció que amb més o menys intensitat s'ha donat en tots els tributs i evidencia que s'ha incrementat el compliment fiscal voluntari. Per impostos, destaca l'ITPAJD, que ho ha fet un 73,1%, i el segueixen a més distància l'IEET, amb un 19,8%, i l'IP, amb un 11,0%. I, finalment, se situa l'ISD, on la reducció ha estat d'un 3,4%.

### Comparació dinàmica de la BFB 2018 – 2014

	BFB'2014	BFN <sub>2014</sub>	Variació percentual BFN vs. BFB 2014
IP	39,8%	34,3%	-13,7%
ISD	26,8%	20,0%	-25,3%
IEET	29,8%	29,4%	-1,4%
ITPAJD	9,9%	6,2%	-37,9%
<b>Total</b>	<b>21,5%</b>	<b>16,7%</b>	<b>-21,9%</b>

L'estudi també calcula, per primera vegada, la bretxa fiscal neta (BFN) del 2014, entesa com la diferència entre la BFB i l'import resultant de les activitats de control tributari realitzades per l'ATC sobre aquest exercici fiscal, sense tenir en compte ni les sancions, ni els interessos ni els recàrrecs fets als contribuents. Així, la BFN dels quatre principals impostos que gestionava l'ATC l'any 2014 s'estima en un 16,7%, reduint la BFB un 22%.

Per impostos, sobresurt la reducció de la bretxa bruta de l'ITPAJD, amb un 37,9%, però també la de l'ISD (25,3%) i la de l'IP (13,7%).

### Comparació dinàmica de la BFB 2014 - BFN 2014

	BFB <sub>2018</sub>	BFB' <sub>2014</sub>	Variació percentual BFB 2018 vs. 2014
<b>IP</b>	35,4%	39,8%	-11,0%
<b>ISD</b>	25,9%	26,8%	-3,4%
<b>IEET</b>	23,9%	29,8%	-19,8%
<b>ITPAJD</b>	2,7%	9,9%	-73,1%
<b>Total</b>	14,5%	21,5%	-32,2%

### Bretxa fiscal derivada del patrimoni no declarat situat a l'estranger

Cal tenir present que una part molt significativa de la bretxa fiscal, el 64% el 2018 i el 58% el 2014, es deu a un problema global que va més enllà de les actuacions que pugui fer l'ATC de manera individual, i es concreta en el patrimoni no declarat localitzat a l'estranger, àmbit de molt difícil actuació per part de les administracions tributàries i, en especial, de l'ATC.

Tot i que s'ha avançat en l'intercanvi d'informació a nivell mundial, queda encara molt camí per recórrer i aquest és, precisament, un dels principals factors determinants del frau fiscal.

Sense tenir en compte aquesta font d'infradeclaració, la bretxa fiscal bruta se situa en el 5,8% el 2018 i en el 10,2% el 2014. En concret, tal com s'ha explicat anteriorment, la bretxa fiscal bruta del 2018 passaria dels 511,3 als 185,7 milions, un 64% menys, si no es tinguessin en consideració els actius financers localitzats a l'estranger i no declarats.

Aquest és un element que afecta plenament l'IP i l'ISD. Així, la bretxa fiscal del 2018 de l'IP passa del 35,4% al 8,2%, si no es tenen en compte els actius financers ubicats a l'estranger; i en el cas de l'ISD, la bretxa passa del 25,9% al 12,8%.

### Resultats segons si es tenen en compte o no els actius financers no declarats situats a l'estranger – Any 2018

	BFB 2018 (%)		BFB 2018 (milions euros)	
	Tenint en compte	Sense tenir en compte	Tenint en compte	Sense tenir en compte
IP	35,4%	8,2%	277,8	45,5
ISD	25,9%	12,8%	160,8	67,5
<b>TOTAL</b>	<b>14,5%</b>	<b>5,8%</b>	<b>511,3</b>	<b>185,7</b>

## Enquesta als assessors fiscals

El treball incorpora també una enquesta realitzada a un conjunt d'assessors fiscals sobre la necessitat de dur a terme estudis sobre la bretxa fiscal i sobre la percepció que tenen de la quantia d'aquesta bretxa.

De l'enquesta es desprèn que la majoria diuen no ser capaços de donar una estimació de la bretxa fiscal "malgrat la seva experiència professional", excepte en l'impost sobre les estades en establiments turístics, on pesa més la poca experiència professional en el dit impost. Per tant, tenen un nivell d'incertesa elevat en relació amb aquest tema.

No obstant això, el 81,7% considera positiva l'estimació de la bretxa. Els principals motius a favor són que és una forma d'afavorir el compliment fiscal voluntari en fer conèixer la realitat de la bretxa a la societat i perquè és una manera que l'ATC obtingui informació addicional sobre les fonts del frau fiscal.

Cal assenyalar que la majoria dels experts consideren que el frau fiscal en els impostos gestionats per l'ATC es produeix a causa de l'elevada pressió fiscal que suporten els contribuents, a la baixa moral fiscal dels contribuents i a la complexitat dels impostos.

D'altra banda, l'enquesta preguntava sobre si eren capaços de donar una xifra aproximada de la bretxa fiscal en els impostos analitzats i si creien que havia augmentat respecte a la situació de fa cinc anys. El resultat ha estat que la majoria consideren que no són capaços de donar una xifra de la bretxa fiscal, però creuen que aquesta no ha augmentat respecte de la situació de fa cinc anys.

## Conclusions

L'estudi del *tax gap* és un exercici de transparència i de millora de la gestió tributària, ja que aporta informació específica per a cada impost del seu potencial recaptatori i de la recaptació efectiva, així com dels components que configuren aquesta bretxa fiscal. Disposar d'aquesta informació permet a les administracions tributàries dissenyar estratègies a curt i a mitjà termini que incideixin directament en les causes més significatives de la bretxa fiscal.

És evident que la seva estimació no està exempta de limitacions, i a més es tracta d'un procediment dinàmic de millora, correcció i actualització.

L'estudi conclou que s'ha produït una reducció tant en la bretxa fiscal bruta del 2018 en relació amb la del 2014 (millora del compliment fiscal voluntari), com una reducció de la bretxa fiscal neta en relació amb la bretxa fiscal bruta de l'exercici fiscal 2014 (per l'impacte directe de les actuacions de control de l'ATC).

Tot i aquestes millores, continuen les dificultats per actuar sobre el patrimoni no declarat situat a l'estranger. Si aquest factor no es tingués en consideració, per a l'exercici 2018, la bretxa fiscal passaria de ser el 14,5% de la recaptació potencial al 5,8%.

Finalment, els resultats positius són parcialment confirmats per una enquesta a assessors fiscals, els quals no perceben un augment de la bretxa durant els últims cinc anys.