

Estudi del *tax gap* dels principals impostos gestionats per l'ATC (2018, i re-estimació 2014)

Barcelona, 17 de març de 2022



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



Origen (i continuació) del projecte (I)

- El 2017, es va adjudicar el “contracte de servei per a l’elaboració del càlcul de la bretxa fiscal (*tax gap*)”, dins del **Pla de prevenció i reducció del frau fiscal i de foment de les bones pràctiques tributàries 2015-2018**
- El 2021, l’ATC va endegar l’estimació de la bretxa per l’any 2018. Això és d’acord amb el què diu el **Pla de prevenció i reducció del frau fiscal i de foment de les bones pràctiques tributàries 2019-2012:**

Finalitat: disposar d’una dada necessària per a fixar dinàmicament l’eficiència de la política fiscal i dels objectius de l’Administració tributària. Reduir els tres factors determinants de la bretxa fiscal: la no-autoliquidació, la infradeclaració i la presentació sense pagament.

Origen (i continuació) del projecte (& II)

- En aquest sentit, es va fer el següent encàrrec a l'IEB:
 - Validació de l'aplicació de la metodologia 2017 per a l'estimació de la bretxa de 2018, doncs les estimacions serien fetes per la pròpia ATC
 - Revisió de la metodologia 2017 arran de la disposició de noves dades; i, si és el cas, validació de la re-estimació de la bretxa de 2014.
 - Disseny, gestió i explotació d'una enquesta entre els professionals de la fiscalitat sobre la bretxa fiscal.

Importància dels impostos analitzats

- Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITPAJD)
 - Impost sobre successions i donacions (ISD)
 - Impost sobre el patrimoni (IP)
 - Impost sobre estades en establiments turístics (IEET)
- Representen el **91%** dels ingressos gestionats per l'ATC (el 2014, 90%)

Per tant, reflecteixen gairebé el total dels impostos que gestiona l'ATC.

Anàlisi teòrica de la BF (1)

- Diguem que la definició de la BF és senzilla:

“La diferència entre la quota impositiva que els contribuents haurien de pagar i el que realment paguen dins del període voluntari” (agència federal dels EEUU, IRS)

Anàlisi teòrica de la BF (2)

- Per tant, **BF = RP - RR**

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

- Normalment la BF s'expressa en termes relatius respecte la recaptació potencial:
BF=(RP-RR)/RP

Anàlisi teòrica de la BF (3)

- Donada la definició anterior, procedirem – també d'acord amb el que fa l'IRS – a desagregar la BF en tres components (i explicitats al Pla del frau de l'ATC 2019-22):
 - *Non-filling* (o **no-autoliquidació**): incompliment fiscal derivat d'aquells contribuents que no presenten auto-liquidació;
 - *Under-reporting* (o **infra-declaració**): incompliment derivat d'aquells contribuents que, si bé presenten auto-liquidació, no consignen correctament la seva base imposable o, en general, es beneficien il·legalment de bonificacions fiscals; i
 - *Under-payment* (o **no-pagament**): bretxa deguda a aquells contribuents que presenten auto-liquidació, i calculen correctament la seva quota, però no liquiden les seves obligacions tributàries dins del període voluntari (pagar o fraccionar o ajornar).

Anàlisi teòrica de la BF (& 4)

- El càlcul de la BF és una **estimació**, de forma que es basa en supòsits i s'expressa com a un rang de valors (mín-màx). Excepte en el cas del no-pagament, que es basa en dades "comptables".
- Dit això, i com veurem en la part pràctica, per al cas de la infra-declaració, l'estimació es pot basar en **dades internes** de l'administració (dades micro), mentre que en el cas de no-autoliquidació, la utilització de **dades externes** és inevitable.

Utilitat i ús de la BF (1)

- Pel 2018 estimem la **Bretxa Fiscal Bruta** (BFB) i pel 2014 estimem tant la **BFB** com la **Bretxa Fiscal Neta** (BFN):

BFB= bretxa fiscal abans de la intervenció de l'Administració Tributària (AT) amb l'objectiu de reduir-la

BFN= bretxa fiscal després de la intervenció de l'AT de manera que: **BFB \geq BFN**

La BFN requereix, en tot cas, com a primera passa, l'estimació de la BFB.

Utilitat i ús de la BF (& 2)

- En aquest sentit, hi ha dos possibles usos de la BF:

BFB_{present} – BFB_{passat} --- com a mesura de la variació en el compliment fiscal voluntari (quelcom desitjable en sí mateix)

BFB_{passat} – BFN_{passat} --- com a mesura (estricta) de l'eficàcia de l'AT en reduir l'import de la bretxa, donada l'existència d'incompliment fiscal

Utilitat i ús de la BF (& 2)

- En aquest sentit, hi ha dos possibles usos de la BF (a diferència de 2017, ara sí podem posar sub-índex):

BFB₂₀₁₈ – BFB'₂₀₁₄ --- com a mesura de la variació en el compliment fiscal voluntari (quelcom desitjable en sí mateix)

BFB'₂₀₁₄ – BFN₂₀₁₄ --- com a mesura (estricta) de l'eficàcia de l'AT en reduir l'import de la bretxa, donada l'existència d'incompliment fiscal

Veurem que, donada la disponibilitat de noves dades, hem procedit a la re-estimació de
BFB'₂₀₁₄

Experiència comparada

- Un número creixent d'administracions tributàries estimen la bretxa fiscal d'algun del seus impostos: 31 de 58 (un 53%) de les administracions analitzades per l'OCDE en la seva publicació *Tax Administration*.
- Una pràctica compartida consisteix en actualitzar i millorar la metodologia cada cop que s'estima de nou la bretxa fiscal, tenint en compte la nova informació disponible.
- Les estimacions antigues també es re-calculen per fer possible la comparació al llarg del temps.

	Impostos	Periodicitat	Agent	% BF
Austràlia	IRPF, IS, GST, Especials	Anualment	<i>Australian Taxation Office</i>	7,3% (Neta) 9% (Bruta) (2018-19)
Canadà	IRPF, IS, GST, Especials	No especificada	<i>Canada Revenue Agency</i>	9,2 – 11,2% (Bruta) (2014)
EEUU	IRPF, IS i altres	Es calcula per un període de 3 anys	<i>IRS</i>	17,4% (Bruta) 14,2% (Neta) (2011-13)
Regne Unit	IRPF, IS, IVA, Especials, també SS i altres	Anualment	<i>HM Revenue and Customs (HMRC)</i>	5,2% (Neta) (2019-20)
UE	IVA	Anualment	CAES (externalitzat per la CE)	10,3% (Neta)

Aplicació als impostos gestionats per l'ATC

– ITPAJD, ISD, IP & IEET (2018) –

Resultats agregats BF (1) – 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%
TOTAL	3.004,3	511,3	3.515,6	14,5%	100,0%

Milions d'euros

Resultats agregats BF (2) – Any 2018

BF desglossada per components:

	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%
Total	4,7%	93,6%	1,7%	100%

Resultats agregats BF (& 3) – Any 2018

Principals fonts de bretxa	
IP	Actius financers a l'estranger (84%), béns sumptuaris (7%) o no-declarants (6%)
ISD	Actius financers a l'estranger (58%) o bonificació empresa familiar (25%)
IEET	Habitatge d'ús turístic (75%) a BCN, a la resta de CAT “resta allotjaments de mercat” (84%)
ITPAJD	Valoració dels béns immobles

Aplicació als impostos gestionats per l'ATC

– ITPAJD, ISD, IP & IEET (2014) –

Re-estimació

- Aquesta és una opció habitual en aquest tipus d'estudis
- La disposició de noves dades (noves aportacions acadèmiques, aprofitament d'informació agregada del model 720, o informació més acurada sobre els motius de les inspeccions, entre d'altres) possibiliten millorar les estimacions
- No re-estimar la bretxa 2014 impediria tenir una sèrie homogènia per comparar al llarg del temps
- La metodologia base (2017) no ha variat, però.*

**Una descripció detallada de la metodologia de l'IP i l'ISD es pot consultar a Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A., Mas-Montserrat, M., Salvadori, L. (2019): "The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes", Applied Economic Analysis, 27, 207-25.*

Resultats agregats BF (1) – Re-estimació Any 2014 (a preus 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%
TOTAL	2.170,7	592,8	2.763,6	21,5%	100,0%

Milions d'euros

Estimació inicial 2014: 26,5%

Resultats agregats BF (2) – Re-estimació Any 2014

BF desglossada per components:

	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%
Total	4,7%	94,6%	0,7%	100%

Comparacions dinàmiques (o ús de la BF) (I)

	BFB₂₀₁₈	BFB'₂₀₁₄	Variació percentual BFB 2018 vs. 2014
IP	35,4%	39,8%	-11,0%
ISD	25,9%	26,8%	-3,4%
IEET	23,9%	29,8%	-19,8%
ITPAJD	2,7%	9,9%	-73,1%
Total	14,5%	21,5%	-32,2%

Comparacions dinàmiques (o ús de la BF) (II)

	BFB' 2014	BFN ₂₀₁₄	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%
Total	21,5%	16,7%	-21,9%

La **BFN**₂₀₁₄ es calcula com la diferència BFB' 2014-Resultat activitats de control tributari de l'ATC (només el corresponent a l'ex. fiscal 2014 i sense tenir en compte sancions, interessos o recàrrecs).

- Una part significativa de la bretxa fiscal (**64% el 2018 i 58% el 2014**) es deu a un problema global que va més enllà de les actuacions que pugui fer l'ATC de manera individual: el patrimoni no declarat localitzat a l'estranger.

Sense tenir en compte aquesta font d'infra-declaració, la bretxa fiscal bruta és del **5,8% el 2018 i del 10,2% el 2014**. En concret,

Bretxa fiscal bruta 2018 segons si es tenen o no es tenen en compte els actius financers no declarats a l'estranger

	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
TOTAL	14,5%	5,8%	511,3	185,7

Reducció de la bretxa fiscal bruta 2018 = **325,6 milions €** (reducció del 64%)

Què ens aporta l'enquesta 2021? (I)

- Els fiscalistes diuen no ser capaços de donar una dada “malgrat la seva experiència professional”; excepte a l'impost sobre estades en establiments turístics on pesa més la poca experiència professional en dit impost. Per tant, no arriben ni a tenir una percepció, el nivell d'incertesa és molt gran.
- Ara bé, **un 81,7% considera quelcom positiu l'estimació de la bretxa** (malgrat que només un 43,3% sabien que el 2017 es va estimar).

Què ens aporta l'enquesta 2021? (II)

- Els professionals de la fiscalitat valoren com quelcom positiu l'estimació del "tax gap", tot i que la majoria desconeixen que l'ATC l'estima.
- No són capaços, però, de donar una xifra estimada del mateix, tot i que perceben que aquest no ha augmentat durant els últims 5 anys.
- Malgrat l'anterior, sí que majoritàriament pensen que la seva existència es deu a una elevada pressió fiscal.

Conclusions

- Limitacions? Moltes... es tracta d'un procediment dinàmic (**millora-correcció-actualització**)
- S'ha produït una reducció tant en la BFB 2018 vs. 2014 (**millora del compliment fiscal voluntari**), com una reducció de la BFN 2014 vs. BFB 2014 (**impacte directe de les actuacions de control**).
- Tot i aquestes millores, segueixen **les dificultats per actuar** sobre el patrimoni a l'estranger (14,5% vs. 5,8%).
- Els resultats positius són parcialment confirmats per una enquesta a assessors fiscals, els quals **no** perceben un augment de la bretxa durant els últims 5 anys.