

PANORAMA

*La sección **Panorama de Economía Pública** incluye artículos originales dedicados a ofrecer revisiones de la literatura teórica y empírica sobre temas relevantes dentro del ámbito de la Economía Pública. Un criterio de originalidad en la presentación de los temas considerados presidirá la selección de los artículos incluidos, tratando de cubrir el amplio campo de materias a las que Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública dirige su atención.*

Todos los trabajos publicados en esta sección están sometidos al proceso regular de evaluación establecido para la Revista, con independencia de si se trata de originales propuestos por los autores o si han sido solicitados por el Consejo Editor.

* * * *

*The section **Surveys in Public Economics** includes original articles providing reviews of both theoretical and empirical literature on relevant issues in Public Economics. Originality of subject matter presentation and rigour will be the principal guiding criteria when selecting articles to be included, while covering the wide range of topics covered by Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública.*

Every published paper in this section is subject to the usual assessment process established by the journal, irrespective of whether the original was submitted by the authors or commissioned by the Board of Editors.



El análisis económico de las amnistías fiscales: ¿Qué hemos aprendido hasta ahora? *

JULIO LÓPEZ LABORDA
FERNANDO RODRIGO SAUCO
Universidad de Zaragoza

Recibido: junio, 2002
Aceptado: diciembre, 2002

Resumen

En las últimas décadas, numerosas administraciones públicas de todo el mundo han concedido, como parte de sus políticas impositivas, medidas de perdón fiscal más o menos generales. A pesar de esta frecuente concesión y de la controversia social que siempre les rodea, el análisis económico de las amnistías fiscales se encuentra todavía en sus inicios. El objetivo de este trabajo es el de mostrar cuál es el grado de desarrollo alcanzado por esta área de estudio, explicando los esquemas teóricos que han servido para formalizar la participación en una amnistía, los resultados logrados por estos desarrollos, y los hallazgos ratificados por los trabajos empíricos. El trabajo incorpora una síntesis valorativa que sugiere limitaciones y extensiones derivadas de la revisión de esta línea de investigación.

Palabras clave: amnistías fiscales.

Clasificación JEL: H26.

1. Introducción

Durante las últimas décadas, numerosas administraciones tributarias, tanto de países desarrollados como no desarrollados, han regulado medidas de perdón fiscal en favor de las personas físicas o jurídicas que acepten declarar sus impuestos evadidos en el pasado ¹.

En la historia de la hacienda pública española también han abundado las regularizaciones concedidas ². Por señalar las más recientes, no son sino ejemplos de amnistías fiscales, en primer lugar, las medidas que acompañaron a la reforma tributaria iniciada por la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, y, en segundo lugar, los procesos de regularización que introdujeron las Disposiciones Adicionales decimotercera y decimocuarta de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Junto a estos preceptos, no conviene olvidar el procedimiento de regularización permanente del artículo 61 de la Ley General Tributaria, vigente desde 1986 ³.

* Agradecemos, con la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad, las observaciones formuladas por dos evaluadores anónimos.

No en vano, el fenómeno de la evasión tributaria está presente, con mayor o menor intensidad, en cualquier país del mundo. La existencia de un elevado nivel de fraude fiscal, que produce numerosas distorsiones sobre la eficiencia económica, perjudica la reducción del déficit público y conduce a la lesión del principio de equidad, exige la instrumentación administrativa de medidas de represión de las conductas evasoras.

Esta represión permanente, por medio de la actuación inspectora y judicial, se puede ver complementada, en un momento determinado, por una medida de perdón o amnistía fiscal que, ofreciendo unas condiciones especiales, vigentes durante un tiempo limitado, estimule el cumplimiento de los hasta entonces no declarantes.

Obviamente, la concesión de una amnistía fiscal es siempre una opción controvertida. Desde un enfoque apriorístico, surgen simultáneamente argumentos que apoyan y desaconsejan el uso de estos instrumentos.

La primera motivación que posiblemente aparezca a la hora de decidir su regulación es la obtención de incrementos recaudatorios inmediatos. Si, además, la amnistía logra una adición definitiva a las listas de contribuyentes de parte de los individuos que habitualmente no cumplían sus obligaciones tributarias, estos incrementos encontrarán su consolidación en forma de unas mayores bases impositivas. Adicionalmente, pueden existir motivaciones vinculadas con la repatriación de capitales evadidos en el extranjero —amnistías francesas de 1981 y 1986, belga de 1983 o argentina de 1987— o, incluso, pueden tener un trasfondo político como forma de facilitar transiciones a regímenes fiscales que exigen una ruptura y mejora de las anteriores relaciones tributarias entre la ciudadanía y la administración: experiencia española de 1977 o filipina de 1986 (Díaz, 1994). Todas estas motivaciones conforman la perspectiva positiva, que haría de las amnistías un instrumento fiscal atrayente para cualquier gobierno.

Pero una amnistía introduce incertidumbres, que no son de un tamaño menor. Los efectos negativos que estas medidas puedan tener sobre el cumplimiento futuro de los individuos normalmente honestos, es, sin duda, el argumento que más cuestiona su aprobación. Si, adicionalmente, en la historia hacendística de un país han proliferado las amnistías tributarias, puede haber una tentación compartida socialmente de diferir el pago de las deudas fiscales al momento en que una nueva regularización establezca unas condiciones más ventajosas.

Pues bien, a pesar de la frecuente concesión de amnistías fiscales en la experiencia internacional, es todavía muy incipiente la literatura económica generada en torno a las mismas. El objetivo de este trabajo es el de mostrar cuál es el grado de desarrollo alcanzado por este análisis económico, surgido aproximadamente al final de la década de los ochenta. Pretendemos exponer qué efectos económicos presuntamente asociados a las amnistías fiscales han sido modelizados, cuáles han sido los resultados logrados por los desarrollos teóricos y cuáles los ratificados por los trabajos empíricos y, finalmente, qué limitaciones quedan subrayadas en esta revisión.

A partir de aquí, organizamos el trabajo como sigue. En la sección segunda precisamos el concepto de amnistía fiscal y presentamos la variada tipología formal que han adoptado las regularizaciones en la práctica. En la tercera sección mostramos los esquemas teóricos que han

servido para formalizar el fenómeno de las amnistías fiscales. A continuación, en la cuarta sección presentamos la vertiente aplicada de la literatura, para concluir con la quinta sección, en la que efectuamos una breve discusión de los resultados anteriores, subrayando las regularidades, discrepancias y cuestiones todavía pendientes en esta línea de investigación.

2. Concepto, objetivos y tipología de las amnistías fiscales

Una de las primeras limitaciones que aparece al estudiar los efectos económicos de las amnistías fiscales, es la falta de una definición precisa de las mismas. El contenido de estas medidas se suele concretar en una reducción de las sanciones que conllevaría la falta de pago del tributo, para todo aquel que voluntariamente quiera regularizar su situación. Cualquier definición que reflejara otra serie de consecuencias, difícilmente encontraría consenso entre los autores que han estudiado el tema. En la literatura se suele citar, por su carácter global, la definición aportada por Lerman (1986, p. 325): por amnistía fiscal, «se entiende una medida o conjunto de medidas con el fin de condonar penas o sanciones de carácter civil y criminal a los contribuyentes, que admitan voluntariamente no haber pagado la deuda impositiva correspondiente a impuestos de períodos precedentes —o haberlo hecho parcialmente—, y que ahora declaran por entero».

Si nos preguntamos por los objetivos que la administración persigue con las regularizaciones, veremos cómo éstos han sido enunciados en un buen número de trabajos —Ross (1986), Leonard y Zeckhauser (1987), Zornoza (1989), Olmeda y Roig (1993), Hasseldine (1995), Alm (1998)—, pudiendo destacar los siguientes:

i) Las amnistías tendrían un objetivo recaudatorio inmediato, sirviendo a la minoración del déficit público. Adicionalmente, la recuperación de rentas y patrimonios, hasta entonces ocultos, permitiría, en primer lugar, la mejora del cumplimiento futuro de las obligaciones tributarias y un crecimiento sostenido de la recaudación, y, en segundo lugar, una distribución más equitativa de la carga fiscal.

ii) Servirían, a su vez, para ampliar el conocimiento y control de las bases tributarias, lo que podría servir para guiar las estrategias de la inspección en el futuro.

iii) En último lugar, podrían ser una medida previa que permitiera la transición a un régimen de cumplimiento tributario más severo.

En todo caso, sería conveniente aclarar que en la experiencia real se ha dado una gran heterogeneidad en el diseño de los programas de regularización, que tiene que ver con los distintos objetivos que pueden perseguir. Haremos, a continuación, un repaso de cuáles son las diferencias formales que se han venido observando en las diversas experiencias estudiadas.

Por su ámbito temporal, cabe diferenciar las amnistías temporales, cuya vigencia es de unos pocos meses, y las amnistías permanentes, que suelen formar parte del sistema fiscal de un país.

En cuanto a la magnitud de las amnistías, una cuestión relevante es ver si, finalmente, el participante en la amnistía acaba pagando más o menos de lo que hubiera debido abonar en una declaración sin evasión. En este sentido, Olivella (1992) denomina amnistía pura a la que perdona sólo la sanción debida, y amnistía extensiva a la que adicionalmente perdona parte del pasivo fiscal del contribuyente, reduciendo o suprimiendo los intereses de demora, o minorando el tipo de gravamen o, incluso, la base imponible. Sin duda, que un programa se pueda tipificar dentro de una u otra de las dos categorías descritas tiene su importancia, a la hora de juzgar la lesión que el mismo realiza al principio de equidad. Una amnistía extensiva, que trate *ex post* desigualmente a quienes al principio la ley consideró como iguales por su capacidad contributiva, ofrecerá numerosos problemas en este sentido.

Otra clasificación alternativa que atiende al tipo de incentivos introducidos en los programas, y, por ende, a su magnitud, es la establecida por Franzoni (1996). Este autor distingue en la experiencia internacional la siguiente tipología:

- a) Amnistías de revisión. En las mismas se permite al evasor regularizar declaraciones pasadas, aplicando una sanción reducida. Los contribuyentes que participan en los programas no quedan inmunes ante las futuras inspecciones.
- b) Amnistías de inspección. En este caso, la oferta consiste en el compromiso de no inspeccionar determinados períodos a cambio del pago de una tasa.
- c) Amnistías de procesamiento. Consisten en el perdón parcial de las sanciones para contribuyentes procesados que, declarándose culpables, facilitan las labores judiciales. Son una práctica habitual en muchas legislaciones nacionales ⁴.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo de las amnistías, las diferencias estriban, fundamentalmente, en determinar si los evasores conocidos están habilitados o no para participar en los programas de amnistía.

Además, como veremos posteriormente, las amnistías fiscales rara vez suelen ser programas aislados, sino que más bien forman parte de un paquete de medidas que afectan a otras variables fiscales: cuantía de las sanciones, variaciones en las labores de inspección, etcétera. Las llamadas medidas de soporte pretenden complementar a las amnistías en la consecución de sus objetivos de eficacia, rentabilidad y equidad.

Estas consideraciones sobre las distintas modalidades de amnistías que pueden aparecer en la práctica ya nos advierten de que la valoración sobre su éxito o fracaso tendrá que hacerse en referencia a los objetivos concretos que pretendan conseguir, que pueden diferir de una experiencia a otra, por lo que la comparación que más sentido puede tener es la que se establece entre programas de una tipología formal similar.

En todo caso, conviene señalar que la investigación económica se ha dedicado casi exclusivamente al estudio de las amnistías de revisión que afectan principalmente a las personas físicas, por lo que su análisis será el único contemplado en el ámbito de este trabajo.

3. La revisión del modelo de Allingham-Sandmo-Yitzhaki tras la introducción de una amnistía fiscal

En esta sección vamos a realizar una revisión de la literatura que ha abordado el análisis económico de las amnistías fiscales desde una vertiente exclusivamente teórica. La citada literatura tiene en los modelos explicativos de las decisiones de fraude fiscal su referente obligado, ya que cualquier regularización presupone una evasión previa. Por lo tanto, podemos caracterizar este análisis económico como una extensión de la línea de investigación sobre la evasión fiscal.

Esta estrecha conexión nos aconseja, en primer lugar, recordar sucintamente el clásico modelo de Allingham-Sandmo-Yitzhaki (Allingham y Sandmo, 1972; Yitzhaki, 1974), explicativo de la decisión evasora. Seguidamente, presentaremos una selección de los trabajos que han introducido la posibilidad de cambiar esta decisión por medio de una amnistía. El cuadro 1 ofrece un listado general de estas investigaciones. La presentación de los trabajos se lleva a cabo atendiendo al aspecto específico de la problemática de las amnistías al que hacen referencia: la amnistía como una vía para revisar la evasión pasada, el perfil evasor de los participantes en los programas, la reiteración de las amnistías y las amnistías permanentes.

3.1. El modelo de Allingham-Sandmo-Yitzhaki

La consideración de la evasión fiscal con la metodología propia del análisis económico es una línea de investigación relativamente reciente y heredera, a su vez, de otras dos, como son la economía del crimen, de la que recoge los instrumentos de actuación contra los comportamientos criminales, como la probabilidad de detección y la sanción aplicable al delito cometido (Becker, 1968), y la teoría de carteras (Stiglitz, 1969 y Arrow, 1970).

Allingham y Sandmo (1972) formalizan el análisis de la evasión fiscal a través de un sistema de optimización de la utilidad esperada del contribuyente. El individuo sopesa los beneficios de evadir todos o parte de sus impuestos —la renta del contribuyente viene dada exógenamente y sólo es conocida por él mismo—, y los costes, expresados en pérdida de ingresos, en caso de ser investigado y sancionado. El modelo supone que el individuo es racional, amoral y muestra aversión al riesgo, por lo que la utilidad marginal de la renta debe ser positiva y decreciente. El contribuyente elige el nivel óptimo de ingresos declarados que maximiza su utilidad esperada. La notación empleada es la siguiente:

I	= ingresos verdaderamente obtenidos por el individuo
t_d	= tipo de gravamen, que es fijo
$F = I(1-t_d)$	= ingresos verdaderos después de impuestos
D	= ingresos declarados por el individuo ($0 \leq D \leq I$).
p	= probabilidad de ser investigado y descubierto —constante y exógena—
f	= tipo sancionador, que es proporcional a la renta no declarada y descubierta ($f > t_d$)
$U(I)$	= función cardinal de utilidad de la renta

El individuo elige D , y, por lo tanto, la renta evadida, $I-D$, que maximice:

$$E(U) = (1-p) U[F + t_d(I-D)] + pU[F - f(I-D)], \quad [1]$$

Por lo tanto, la elección de cuánto evadir se asemeja a la de cuánto jugar en una lotería en que por cada euro evadido se obtiene una recompensa de t_d euros con una probabilidad de $(1-p)$, y una pérdida de f euros con una probabilidad de p . Por supuesto, sólo si la ganancia esperada de este juego, $(1-p)t_d - pf$, es positiva, el individuo averso al riesgo invertirá algún dinero en el mismo.

Yitzhaki (1974) introduce una modificación en el modelo anterior, argumentando que en muchos países las sanciones no se fijan sobre los ingresos evadidos, sino sobre los impuestos evadidos. Asumiendo lo anterior, la ganancia esperada por euro evadido pasa a ser $(1-p)t_d - pt_d f$.

Tal como explican Slemrod y Yitzhaki (2002), esta variante es importante. En el modelo original de Allingham y Sandmo, los aumentos en el tipo impositivo producen un efecto ambiguo sobre el nivel de evasión, ya que dan lugar, simultáneamente, a un efecto sustitución y un efecto renta de signos contrarios. Si el individuo presenta una aversión absoluta al riesgo decreciente, la pérdida de renta hará menos atractiva la asunción de riesgos. Pero, por otra parte, vía efecto sustitución, habrá un aumento de la recompensa que se obtiene por euro defraudado, por lo que se incentivará la evasión. En la formulación de Yitzhaki (1974) el efecto sustitución desaparece porque el aumento del tipo impositivo conlleva el incremento de la sanción. Por lo tanto, el nivel de evasión preexistente descenderá, bajo la misma asunción sobre el riesgo individual, si aumenta el tipo de gravamen.

Con cualquiera de las dos formulaciones del funcionamiento de las sanciones, se concluye que, *ceteris paribus*, la evasión decrece con el aumento de la aversión al riesgo y con el aumento en p y en f . Estos resultados tienen implicaciones inmediatas en el diseño de las políticas represoras del fraude, ya que la cuantía de las sanciones es un parámetro sobre el cual la administración tiene un control directo, y la probabilidad de investigación puede reforzarse a través de una inversión directa en recursos inspectores y, en general, a través de una mejora de la eficiencia de las agencias tributarias.

El modelo de Allingham-Sandmo-Yitzhaki ha dado lugar a un buen número de desarrollos posteriores. Conforme la formalización ha sido más compleja, las predicciones de la estática comparativa han empezado a ser menos claras, lo que, a su vez, viene a sugerir la aplicación de trabajos empíricos que den luz sobre las recomendaciones y ambigüedades presentadas en la investigación teórica. Para tener una panorámica reciente de la literatura teórica sobre la evasión fiscal, se pueden consultar los trabajos de Cowell (1995), Andreoni, Erard y Feinstein (1998) y Slemrod y Yitzhaki (2002).

Cuadro 1
El análisis teórico de las amnistías fiscales

Modelos estáticos	Enfoque seguido	Cambios acaecidos	Resultados
Alm y Beck (1990)	Utilidad esperada	Existencia de una doble decisión de cumplimiento: sobre los ingresos a regularizar y sobre los ingresos ordinarios	Aumento del nivel de cumplimiento global, pero indeterminación acerca de su composición cuando se refuerza paralelamente la lucha contra el fraude
Alm y Beck (1991)	Utilidad esperada	Cambio en las expectativas sobre el nivel de inspección, sanciones y tipo impositivo	Ingresos regularizados aumentan con aumentos en la probabilidad de inspección y sanción esperada
Andreoni (1991)	Utilidad esperada	<i>Shock</i> no anticipado en los ingresos ordinarios del individuo	La concesión de una amnistía permanente lleva consigo ganancias para el sistema fiscal en equidad y eficiencia
Stella (1991)	Utilidad esperada	Proceso de formación de las expectativas de los agentes sobre el verdadero esfuerzo represor de la administración	Ineficacia de las amnistías temporales por su incapacidad de vencer a los evasores más contumaces de la implantación de una mayor lucha contra el fraude
Graetz y Wilde (1993)	Utilidad esperada	Después de la observación de los ingresos reales en el período de concesión de una amnistía, la participación en la amnistía estará motivada por razones estratégicas (se asume neutralidad ante el riesgo)	Participación de evasores totales. La recaudación esperada disminuirá cuando se ofrezca una amnistía. Las amnistías deben ofrecerse previamente al desarrollo de una lucha contra el fraude más intensa
Das-Gupta y Mookherjee (1995 y 1996)	Utilidad esperada	Repetición de amnistías a lo largo del tiempo que hace que los individuos las anticipen y se generen efectos indirectos negativos	Los ingresos fiscales en el largo plazo se verán deteriorados por el uso frecuente de las amnistías
Franzoni (1996)	Utilidad esperada	La amnistía es de tipo permanente y ofrece inmunidad ante la inspección a cambio de un pago fijo	La concesión de una amnistía permanente aumenta la recaudación neta de la administración
Olivella (1996)	Utilidad esperada	Se produce una mejora en la lucha contra el fraude. Posteriormente, hay una concesión de una amnistía, y sólo cuando el individuo ha tomado su decisión de cumplimiento la agencia tributaria elige su política inspectora	Si se produce un endurecimiento de la lucha contra el fraude, no se consigue reducir de forma inmediata la evasión del sistema. La concesión de una amnistía palió el efecto inercial de los defraudadores a seguir evadiendo, y existe margen para que la recaudación esperada aumente
Marceau y Mongrain (2000)	Utilidad esperada	<i>Shock</i> no anticipado que afecta al nivel de utilidad del individuo	La búsqueda de un nivel eficiente de represión tras la concesión de una amnistía puede exigir, en determinadas circunstancias, un recrudescimiento de la persecución delictiva

Cuadro 1 (continuación)
El análisis teórico de las amnistías fiscales

Modelos estáticos	Enfoque seguido	Cambios acaecidos	Resultados
Alm y Beck (1990)	Teoría prospectiva	La función de utilidad se sustituye por una función de valor más sensible a las pérdidas que a las ganancias de ingresos	Si la norma del individuo es la conducta evasora, la amnistía no consigue mejorar el nivel de cumplimiento
Malik y Schwab (1991)	Utilidad adaptativa	Aparición del arrepentimiento tras la evasión	El aumento de que una probabilidad sea concedida en el futuro aumenta el nivel de bienestar individual y desincentiva el nivel de cumplimiento ordinario
Modelos dinámicos	Enfoque seguido	Cambios acaecidos	Resultados
Macho-Stadler, Olivella y Pérez (1994)	Utilidad esperada	Se produce una mejora tecnológica que intensifica la acción inspectora	Eficacia muy escasa de las amnistías puras. Las amnistías extensivas producen efectos positivos transitorios sobre el cumplimiento pero pueden ayudar a que las mejoras inspectoras se traduzcan rápidamente en un menor fraude

Fuente: elaboración propia.

3.2. La amnistía fiscal como una vía para revisar la evasión pasada

Desde la perspectiva de la maximización de la utilidad esperada, la participación en una amnistía nunca podría explicarse si el contribuyente tomó la decisión de evadir en un contexto estático de información perfecta sobre los parámetros fiscales relevantes. Si la amnistía lo único que hace es perdonar las sanciones, como es el caso habitual, no habrá ningún incentivo novedoso que le haga cambiar su decisión.

Por lo tanto, para explicar por qué cuando se introduce una amnistía se observa un incentivo a la regularización, habrá que introducir cambios en los parámetros presentes en la decisión primigenia de declarar: habrá cambiado el tipo impositivo, o la probabilidad y sanciones esperadas, o los ingresos reales, o la aversión al riesgo, o tal vez las actitudes morales del contribuyente, todo lo cual motiva un deseo de modificar el nivel de ingresos declarados.

En esta línea se sitúan los trabajos de Alm y Beck (1990 y 1991), Andreoni (1991), Malik y Schwab (1991), Stella (1991), Graetz y Wilde (1993), Macho-Stadler, Olivella y Pérez Castrillo (1994), Das-Gupta y Mookherjee (1995 y 1996), Olivella (1996) y Marceau y Mongrain (2000).

De todos ellos, nos vamos a centrar en la presentación de dos trabajos que parten de esquemas formales distintos a la hora de explicar la participación en una amnistía: Alm y Beck (1991), que utilizan la teoría de la utilidad esperada, y Malik y Schwab (1991), que, en cambio, utilizan la teoría de la utilidad adaptativa.

Alm y Beck (1991) ilustran de forma sencilla el nuevo problema del evasor. Así, un individuo que ha ocultado rentas en el pasado, por una cuantía E ($E = I - D$), sopesa continuar su

evasión, en el contexto de la concesión de una amnistía, comparando nuevamente costes y beneficios. Como se ha comentado, el comportamiento evasor experimentará una variación en la medida que el individuo perciba que se han introducido cambios relevantes, es decir, alteraciones en t , p , o f .

Supongamos que, cuando se concede la amnistía, el individuo debe elegir la cantidad A de ingresos evadidos, que va a regularizar. Estos ingresos se gravan ahora a un tipo t_a . Si el individuo no declara en la amnistía todo lo evadido, puede ser investigado por la agencia tributaria con una probabilidad p_a , y castigado con una sanción al tipo f_a sobre los ingresos no declarados ($f_a > t_a$).

En consecuencia, si el individuo es investigado y sancionado, sus ingresos serán:

$$Ic = E - t_a A - f_a (E - A) \quad [2]$$

pero si no es investigado, sus ingresos serán:

$$In = E - t_a A \quad [3]$$

El individuo elegirá la cantidad A que maximice su utilidad esperada teniendo en cuenta que se pueda dar una u otra situación. El problema queda resumido en el siguiente programa de maximización:

$$\text{Max}_{[A]} E(U) = p_a U(Ic) + (1 - p_a) U(In) \quad [4]$$

Vemos, en definitiva, cómo la decisión a la que se enfrenta el posible participante es similar a la que debe tomar el potencial evasor de impuestos que no tiene la oportunidad de beneficiarse de una amnistía. A partir de aquí, solucionando el problema anterior, y haciendo un análisis de estática comparativa, surgen dos implicaciones inmediatas:

i) la cantidad declarada en la amnistía aumenta, si incrementa con ella la probabilidad de ser investigado o el importe de las sanciones impuestas,

ii) el impacto que una variación del tipo t_a tiene sobre los ingresos declarados es ambiguo, debido a la mencionada aparición de efectos sustitución y renta de signo contrario. No obstante, Alm y Beck (1991) presumen que se producirá un aumento de los ingresos tributarios — $t_a A$ —, ante una subida del tipo de gravamen. Su razonamiento es el siguiente: el impacto de una variación de t_a sobre los ingresos fiscales en la amnistía, $t_a A$, será $(A + t_a \partial A / \partial t_a)$; aunque A decrezca al aumentar t_a , los ingresos aumentarán si este impacto no es muy grande.

Estos resultados sugieren que las medidas complementarias que suelen acompañar a los programas de amnistías, como son el endurecimiento del cuadro de sanciones y mayores asignaciones para labores investigadoras, pueden tener un efecto positivo sobre el cumplimiento inducido por la amnistía y sobre los ingresos fiscales reales producidos por la misma, $t_a A$.

Las mismas conclusiones se pueden hallar en otros trabajos. Alm y Beck (1990) describen un escenario en el que el individuo debe decidir simultáneamente qué cantidad de ingresos evadidos y todavía no evadidos va a declarar, y obtienen un aumento del cumplimiento global asociado a un mayor nivel represor tras la amnistía. La objeción de estos autores es

que, siendo cierta la anterior conclusión, el mayor cumplimiento de las obligaciones pasadas tendrá el precio de una mayor evasión de los ingresos ordinarios del ejercicio ⁵.

Graetz y Wilde (1993), que asumen que el individuo es neutral ante el riesgo y que obtiene ingresos aleatorios en dos períodos, predicen nuevamente que la participación en una amnistía será tanto mayor cuanto mayor sea la expectativa de ser sancionado por la administración, pero que, en todo caso, la recaudación global esperada disminuirá tras el ofrecimiento del perdón.

Macho-Stadler, Olivella y Pérez Castrillo (1994), van todavía más allá, al prescribir amnistías extensivas si se quiere que las mejoras, por ejemplo, tecnológicas en las labores inspectoras se traduzcan de forma acelerada en un menor fraude. Y, en Olivella (1996), se insiste en esta misma idea, a la vez que se predice la posibilidad de que el gobierno aumente sus ingresos esperados con la concesión de una amnistía.

Por otra parte, el trabajo de Malik y Schwab (1991) se aleja de este enfoque estándar para introducir la teoría de la utilidad adaptativa. En este esquema teórico se considera que el individuo no conoce bien su función de utilidad en un primer momento, y que sólo con el paso del tiempo tiene certeza sobre la misma. Es decir, el individuo imagina las consecuencias de sus acciones, y elige aquella decisión que maximiza su utilidad esperada. Pero después de experimentar las consecuencias de su decisión, cabe que se dé cuenta de que la utilidad que le provoca esa acción es realmente otra, y, bajo las mismas condiciones, el individuo, ahora, haría algo totalmente distinto. Por lo tanto, la teoría de la utilidad adaptativa es idónea para formalizar situaciones en las que el individuo experimenta un arrepentimiento sobrevenido.

Trasladando las consideraciones anteriores al marco de las amnistías, se puede pensar que el individuo, en un momento inicial, toma una decisión sobre el total de ingresos que va a declarar ese año, sin conocer exactamente los costes de utilidad asociados al riesgo de ser investigado por su evasión. Costes que puede conocer luego, cuando, citando un ejemplo de los autores, «el contribuyente se da cuenta de que el coste de despertarse por las noches preocupado por su evasión pasada, supera al beneficio de haber pagado menores impuestos» (1991, p. 31). Es decir, el contribuyente «descubre» con el tiempo que quiere ser honesto y que regularizaría alguna parte o la totalidad de sus ingresos si se concediese una amnistía ⁶.

Esta aproximación es distinta a la del anterior modelo de Alm y Beck (1991), ya que éstos examinan la respuesta ante la concesión de una amnistía una vez que la decisión inicial sobre el nivel de evasión ya se ha tomado. El modelo de Alm y Beck puede ser adecuado para entender la respuesta del sujeto ante una amnistía, pero pierde validez a la hora de ayudarnos a entender la forma en que el mismo sujeto, en su decisión inicial de declaración, puede incorporar la posibilidad de que se conceda una previsible amnistía en el futuro. El enfoque de utilidad adaptativa permite, por el contrario, tener en cuenta este tipo de consideraciones.

La formalización del modelo de Malik y Schwab (1991) sigue considerando el problema tradicional del contribuyente que debe decidir sobre los ingresos que va a declarar. Lo que ahora no conoce el individuo con certeza es su función de utilidad. Lo único que sabe es que

con una probabilidad θ su utilidad será una función v de sus ingresos después de impuestos, y con una probabilidad $1 - \theta$ una función u .

Sean $V(D)$ y $U(D)$ las utilidades esperadas si las preferencias del individuo vienen representadas por v y u respectivamente, y si el individuo ha decidido declarar una cantidad D de su total de ingresos. Con la notación habitual:

$$V(D) = (1-p)v(I-t_d D) + pv[I-t_d D - f(I-D)] \quad [5]$$

$$U(D) = (1-p)u(I-t_d D) + pu[I-t_d D - f(I-D)] \quad [6]$$

El modelo asume que las diferencias entre u y v estriban en que si el individuo supiera con certeza que su función de utilidad es v , declararía más ingresos que si supiese que su función de utilidad es u . Pero, él desconoce cuál es la desutilidad asociada a su falta de honestidad. Lo único que sabe es que con una probabilidad θ esta desutilidad será grande, y con una probabilidad $1 - \theta$ será pequeña ⁷.

El individuo deberá elegir la cantidad que declarará, D^* , antes de saber cuál es realmente su función de utilidad. Lo que sí sabe es que, con una probabilidad p_a , el gobierno concederá una amnistía en el futuro. Esta amnistía se concedería después de que el individuo conociera su función de utilidad, pero antes de que las inspecciones se llevaran a cabo.

Si se decretara la amnistía, el individuo podría declarar ingresos adicionales. Sea S_v la cantidad de ingresos adicionales que el individuo reconocería en esa amnistía si llegara a conocer que su función de utilidad es v , y S_u los que declararía si su función de utilidad es u . Por lo tanto, el individuo debe elegir D^* , S_v y S_u , con la restricción de que sean mayores o iguales que cero, que maximice:

$$W = (1-p_a)[(1-\theta)U(D^*) + \theta V(D^*)] + p_a[(1-\theta)U(D^*+S_u) + \theta V(D^*+S_v)] \quad [7]$$

Malik y Schwab demuestran que, si el individuo inicialmente es un evasor parcial, la única solución posible de este problema es $S_u = 0$ y $S_v > 0$. Además, si se concede una amnistía, y la función de utilidad del contribuyente es v , éste consignará ingresos adicionales en la regularización, hasta que el total de lo declarado se iguale a la cantidad de ingresos que habría declarado en caso de conocer la desutilidad tan grande que le provoca su falta de honestidad: $D^* + S_v = D_v$. D_v y D_u representan los niveles de ingresos declarados que maximizan, respectivamente, V y U .

Adicionalmente, el modelo demuestra que $\frac{\partial S_v}{\partial p_a} = \frac{\partial D^*}{\partial p_a} > 0$, y que, por lo tanto, el nivel de ingresos declarados en la amnistía aumentará con la probabilidad de que ésta sea concedida.

Malik y Schwab también prueban que, si se designa por T los ingresos fiscales esperados por parte de la administración, $\frac{\partial T}{\partial p_a}$ no tiene, *a priori*, un signo inequívoco si los individuos exhiben aversión al riesgo. Sólo si se considera neutralidad de los agentes ante el riesgo, la expresión anterior es siempre negativa.

3.3. El perfil evasor de los participantes en los programas

Una cuestión que es frecuentemente argumentada por los detractores de las amnistías es su opinión acerca del tipo de evasor que previsiblemente participará en las mismas. Si, en el contexto de una amnistía, se teme que con la participación aumenten las posibilidades futuras de ser investigado por la administración tributaria, tendrá que haber un cambio muy significativo en los parámetros fiscales para que los grandes evasores, de difícil identificación, participen en este tipo de programas.

Este hecho es recogido, por ejemplo, en el trabajo de Malik y Schwab (1991) que se acaba de presentar. Estos autores examinan la consistencia de su planteamiento ante alguna de las evidencias empíricas más notables en el campo de las amnistías. Por ejemplo, en el trabajo de Fisher, Goddeeris y Young (1989) se muestra que el 72 por 100 de los que se acogieron a la amnistía del estado de Michigan de 1985 declaró ingresos correspondientes a un único período impositivo. Además, el 53 por 100 de los participantes regularizó sólo años anteriores a 1984, el último de los posibles.

Estos resultados son inconsistentes con la visión de que la gente participa en el programa porque cree que se va a incrementar notablemente la posibilidad de ser sorprendido evadiendo, en el caso de que, junto a la amnistía, hubiera un anuncio de una mayor represión de la evasión. Si fuera así, se debería esperar que los participantes fueran contribuyentes que, sistemáticamente, hubieran defraudado en sus declaraciones pasadas. Es decir, individuos que no cambiarían su actitud evasora hasta que fueran convencidos del creciente peligro de ser descubiertos. Pero no es éste el caso descrito en la amnistía de Michigan, ya que la regularización suele ser de un año, por lo que se puede suponer que, posiblemente, en muchos de los casos ya se había decidido declarar voluntariamente lo evadido antes de que la amnistía fuera concedida. Más bien, los declarantes eran evasores ocasionales que participaron en la amnistía porque, según Malik y Schwab (1991), simplemente se habían dado cuenta de que los costes de utilidad de su evasión eran superiores a los inicialmente previstos.

En un trabajo de Stella (1991) se encuentran consideraciones adicionales acerca de las características de los participantes en los programas. Este autor también predice una participación protagonizada por los fraudes de escasa cuantía, ya que los contribuyentes que tienen una importante historia de evasión fiscal acumulada, y que se enfrentan a la decisión de regularizar en un contexto en el que se anuncian simultáneamente nuevas medidas de lucha contra la evasión, es difícil que cambien sus percepciones acerca de cuáles van a ser realmente los verdaderos esfuerzos del fisco por hacer cumplir la ley. Este hecho se debe a que los individuos conocen el incentivo que la administración tiene de exagerar sus labores represoras. El problema de credibilidad de la administración tributaria es el que, según Stella, hace fracasar los programas de tipo temporal.

La argumentación utilizada por Stella es la siguiente. En primer lugar, de los dos instrumentos coercitivos que se utilizan para desincentivar la evasión, las sanciones y las inspecciones, es indudable que las primeras, sobre todo en su vertiente estrictamente monetaria, presentan unos costes de administración comparativamente mucho menores, y que una estrategia mixta podría llevar a reducir la tasa investigadora a costa de elevar lo máximo posible

la cuantía de las multas. Pero, obviamente, tiene que haber una correspondencia adecuada entre la citada cuantía y la gravedad de la falta, por lo que en la práctica una política de sanciones elevadas sería difícil de seguir.

Y respecto a las inspecciones realizadas por la administración, éstas llevan asociados dos tipos de beneficios: directos, vía recuperación de tributos debidos y sanciones, e indirectos, a través de un incremento general del cumplimiento voluntario, ya que los individuos, cuando observan el trabajo de la inspección, internalizan el coste de ser sorprendidos evadiendo.

En teoría, la administración debería fijar el nivel óptimo de inspección igualando el beneficio marginal neto de incrementar la tasa de investigaciones con el coste de incrementar los ingresos fiscales por otros métodos. Pero utilizando esta regla de decisión, se estaría investigando en niveles no justificados por los beneficios netos directos obtenidos. Hay, en definitiva, incentivos para anunciar que se está investigando a la tasa óptima, aunque realmente se investigue a un nivel inferior donde los beneficios netos directos se igualan al coste marginal.

En estas condiciones, el contribuyente encuentra difícil saber cuál es el verdadero esfuerzo inspector y, en consecuencia, su formación de expectativas sobre las tasas investigadoras, influida a su vez por la credibilidad que le merezca la administración, juega un papel fundamental.

El incentivo que puede tener la agencia tributaria para reducir su tasa inspectora dependerá en buena medida de cuál sea la forma de su función de costes. Así, una administración que presente unos costes marginales altos puede tener un incentivo a falsear temporalmente su estrategia inspectora, aumentando las ratios de individuos inspeccionados. Pero, paralelamente, los individuos saben que los costes que puede ahorrar esta administración si reduce esas ratios son relativamente altos, y esto influye a la hora de formar sus expectativas. Por lo tanto, los anuncios que esta administración haga acerca de sus futuras intenciones de persecución del fraude, serán contemplados con escepticismo por parte de los contribuyentes.

Stella señala que las amnistías temporales se ven frecuentemente acompañadas de este tipo de anuncios, y que cuando el sujeto toma sus opciones en un período de gracia, lo hace en un contexto de información incompleta sobre las efectivas intenciones represoras. No obstante, las consideraciones anteriores indican que el posible participante en la regularización podría acoger con serias dudas las amenazas administrativas, a no ser que haya signos claros e inequívocos de que el comportamiento de la inspección o su función de costes va a cambiar de forma rápida, significativa y permanente. Así, será poco probable la participación de los evasores más contumaces, que difícilmente creerán que la pérdida esperada por un mayor esfuerzo investigador, de duración presumiblemente corta, vaya a superar los beneficios de seguir evadiendo.

En el trabajo de Stella (1991) se formalizan, en un escenario de información incompleta, las interacciones entre las decisiones que toma una agencia tributaria, que intenta minimizar sus costes para asegurar una recaudación determinada, y un individuo que se comporta como un optimizador racional a la hora de declarar o regularizar sus impuestos. El análisis llevado a cabo conci-

be las interacciones entre los agentes como un juego fiscal en el que las distintas opciones se toman de forma secuenciada: Al principio del juego fiscal, la administración anuncia el tipo de impuesto, el tipo de gravamen, el nivel de sanciones y la tasa de inspecciones. El contribuyente elabora un plan evasor que dependerá de sus características personales, así como de las expectativas que tenga sobre los parámetros del modelo. Para analizar las decisiones finales tomadas por los agentes, el juego se repite N períodos. La única información novedosa que se introduce en cada período es la tasa de inspección real p_i mantenida por la administración.

La solución del juego aporta una conclusión muy interesante. Cuanto mayor es la probabilidad de que una «administración débil» (con altos costes de inspección) investigue masivamente, más dificultad hay en que el contribuyente vaya a cambiar sus expectativas sobre el presumible esfuerzo inspector futuro de esta administración, aunque observe, desde un primer momento, que las tasas reales de inspección son efectivamente altas. Dicho de otra forma, si al principio del juego la «administración débil» adopta una estrategia no reveladora y fija un p_i , propio de una «administración fuerte» (con bajos costes de inspección), con una probabilidad igual a uno, la observación de este hecho no tendrá ningún efecto en las expectativas de los individuos. En definitiva, es difícil que se dé un cambio repentino y radical en las expectativas de los agentes acerca del nivel de investigación, a no ser que se perciba que el aumento de las inspecciones esté motivado por una mejora real de la eficacia administrativa, simultánea a la concesión de la amnistía.

Para finalizar este apartado, haremos mención a los resultados de otro trabajo de Alm y Beck (1990), que se ocupa del tipo de participación que se da en las amnistías, utilizando una teoría alternativa a la de la utilidad esperada: la teoría prospectiva ⁸.

Este esquema permite formalizar situaciones en que, como en el caso del descubrimiento de evasiones fiscales, se dan sucesos de baja probabilidad que producen pérdidas cuantiosas. La teoría prospectiva mantiene algunos de los rasgos de la teoría de la utilidad esperada, introduciendo básicamente dos modificaciones.

En primer lugar, se sustituye la función de utilidad tradicional por una función de valor, $v(\cdot)$. El individuo se suele adaptar a un entorno estable de ingresos, y muchas veces sería más acertado hablar del valor que los agentes asignan a cambios en sus ingresos respecto a esa situación referencial estable, que a la utilidad que les proporciona un nivel de ingresos concretos. La función de valor está caracterizada de tal forma que el individuo se comporta como un «buscador de riesgo» cuando se dan pérdidas: $v'(X) > 0$, cuando $X < 0$. Además, se asume que $v(0) = 0$.

En segundo lugar, la probabilidad de inspección se sustituye por una función ponderadora, $\pi(p)$, que depende positivamente de la probabilidad, $\pi'(p) > 0$, y que pondera mucho más las probabilidades bajas que las probabilidades altas.

Aplicando este instrumental al ámbito del cumplimiento fiscal en presencia de una amnistía, el individuo ha de decidir sobre el nivel de ingresos evadidos acumulados que declarará en la amnistía. El individuo elige A maximizando, ahora, una función de valor v . Esta función es sensible a los cambios que sobre los ingresos del sujeto acarreen los dos estados del

mundo posibles: ser investigado o no serlo, después de haber declarado o no en la amnistía todos los ingresos debidos.

En el marco de la teoría prospectiva, un elemento crucial es la definición de cuál es el punto de referencia del individuo respecto al que se evalúan los cambios en los ingresos. En el problema que nos ocupa, podría ser especialmente apropiado elegir dos puntos: o bien, tomar como referencia el nivel de ingresos no declarados anteriormente, E , o bien, tomar como referencia la evasión acumulada menos el pago por una regularización total, $(E - t_a E)$. Quien toma como referencia E , contempla como norma de conducta la evasión, mientras que quien toma $(E - t_a E)$, contempla el pago de impuestos como la norma.

Centrándonos en el individuo del primer caso —la norma es la conducta evasora—, todo aquello que se pague en la amnistía será una pérdida. Por lo tanto, y de acuerdo con la expresión [2], un individuo que actúe así, en el caso de ser sorprendido por la inspección, experimentará un cambio en los ingresos, respecto a la situación de referencia, de cuantía:

$$Xc = Ic - E = -t_a A - f_a(E - A) \quad [8]$$

mientras que el cambio, si no fuera sorprendido, será, según [3]:

$$Xn = In - E = -t_a A \quad [9]$$

En consecuencia, el valor de esta doble expectativa será el siguiente:

$$V = \pi(p)v(Xc) + \pi(1-p)v(Xn) \quad [10]$$

Como quiera que, durante la amnistía, el individuo paga $-t_a A$ en cualquiera de los dos estados del mundo, siempre hay una pérdida segura que es valorada como $v(-t_a A)$ y que es ponderada implícitamente con valor uno. De esta forma:

$$V = v(-t_a A) + \pi(p)v[-f_a(E - A)] \quad [11]$$

La cuestión fundamental es que, como se ha comentado, el individuo en este caso percibe cualquier pago en una amnistía como una pérdida y, en el contexto del modelo, se comporta entonces como un «buscador de riesgo». Por lo tanto, podría encontrar preferible una pérdida que es meramente probable (sanciones), a una pérdida más pequeña pero segura (impuestos pagados a la administración). El individuo declarará E , o puede que no declare nada, dependiendo de la comparación de los valores que atribuya a la situación en que A es igual a E , y la que conceda a la situación en que A es igual a 0. Así, el individuo no declarará nada cuando $\pi(p)v(-f_a E) > v(-t_a E)$, y declarará todo cuando la desigualdad sea la contraria. Si asumimos que el cambio en el valor puede ser aproximado por una función lineal, la desigualdad anterior se puede escribir como:

$$f_a \pi(p) < t_a \quad [12]$$

Es decir, el individuo no declarará nada si la sanción por la función ponderadora es menor que el tipo impositivo. A menos que el individuo pondere considerablemente la probabilidad de ser investigado, no es muy esperable la participación del evasor habitual⁹. Con este

tipo de individuo la amnistía no genera recaudación alguna ¹⁰. En definitiva, según este resultado, las amnistías no conseguirán «extraer» ingresos de aquellos individuos que tengan como norma habitual de conducta la de evadir sus impuestos ¹¹.

3.4. La problemática de la concesión frecuente de amnistías y de las amnistías permanentes

En este apartado recogemos el análisis de dos tópicos de la problemática de las amnistías fiscales que se relacionan normalmente con sus posibles efectos negativos sobre el cumplimiento tributario: la concesión frecuente de amnistías y la posibilidad concedida en algunas legislaciones nacionales de regularizar impuestos evadidos en cualquier momento.

En primer lugar, países como Argentina, Filipinas, India, Italia o Rusia han regulado diversas medidas de perdón en el espacio de pocos años. A pesar de que las administraciones recalcan con firmeza que los períodos de gracia no volverán a repetirse en el futuro, una observación de cuál es la práctica real de algunos gobiernos puede llevar al individuo a que en su decisión de declarar tenga en cuenta una más que posible amnistía en el futuro. La cuestión es la siguiente: ¿cómo influye tal expectativa en la citada decisión de declarar? ¹²

Nuevamente, Alm y Beck (1990) abordan esta cuestión de la siguiente manera. Un individuo tiene que elegir la cantidad que va a declarar de sus ingresos ordinarios, previendo que el gobierno vaya a conceder una amnistía en el futuro con una probabilidad p_a . Si tal amnistía es ofrecida, en una nueva decisión, el contribuyente elegirá la cantidad A de la evasión inicial que declarará a un tipo t_a . Si se descubre la cantidad de ingresos no regularizada $[E-A]$, con una probabilidad p_{ac} , se le sancionará con un tipo f_a . Si no se ofrece la amnistía, los parámetros de represión, p y f , permanecen invariables.

El individuo elegirá D y A que maximicen la utilidad esperada, siendo ahora la utilidad U una función que depende de los ingresos en cinco posibles estados del mundo. El primero se da cuando el individuo es sorprendido evadiendo en el primer período, Ic . Los otros están en función de que el individuo no sea sorprendido evadiendo en este primer período, de que se conceda o no una amnistía, y de que sea sorprendido evadiendo o no tras esta regularización:

$Inac = I(1 - \lambda f_a) + D(\lambda f_a - t_d) + A(\lambda f_a - \lambda t_a)$, situación en que no es sorprendido inicialmente, se concede una amnistía y, posteriormente, sí que se le investiga y sanciona.

$Inan = I - t_d D - \lambda t_a A$, situación en que no es sorprendido inicialmente, se concede una amnistía y, posteriormente, tampoco se le investiga.

$Innc = I(1 - \lambda f) + D(\lambda f - t_d)$, situación en que no es sorprendido inicialmente, no se concede amnistía alguna y, posteriormente, se le investiga y sanciona.

$Innn = I - t_d D$, situación en que no es sorprendido inicialmente, no se concede amnistía pero tampoco es investigado ni sancionado en un momento ulterior.

En todos los casos, λ es un factor de descuento. El problema de maximización será el siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{(D,A)} U = & pU(Ic) + (1-p) \{p_a [Pac U(Inac) + (1-p_{ac}) U(Inan)] + \\ & + (1-p_a) [pU(Innc) + (1-p)U(Innn)]\} \end{aligned} \quad [13]$$

De todos los resultados que nos ofrece esta vez la estática comparativa del modelo, sólo comentaremos el que muestra la incidencia de p_a sobre D . Si la amnistía dejara inalterados el tipo impositivo, las sanciones y la probabilidad de investigación existentes antes de la previsible concesión de la misma, el individuo siempre estaría mejor si evadiera ahora y pagara sus impuestos en el período de regularización sin una sanción mayor. Pero en la medida que la introducción de cualquier amnistía lleva consigo normalmente un cambio de t_a, f_a y p_{ac} , la hipótesis anterior requerirá de un análisis más detallado.

Así, y según la estática comparativa que surge a partir de [13], se puede señalar que una condición necesaria y suficiente para que D disminuya con un aumento en p_a es que la utilidad marginal esperada de los ingresos declarados sea menor cuando la amnistía es concedida que cuando no lo es. De esta forma, si el individuo considera que aumenta la probabilidad de que la administración conceda una amnistía en el futuro, declarará una cantidad menor de ingresos. Sin embargo, nada garantiza que la situación sea forzosamente la enunciada, y bien podría darse que D aumente con p_a si la administración convence al individuo de que endurecerá notablemente el cuadro de sanciones y los niveles inspectores en el caso de que se conceda la previsible amnistía.

Desde otra perspectiva, Stella (1991), tras demostrar, como hemos visto, la ineficacia de las amnistías temporales de revisión, se pregunta por qué los gobiernos se empeñan en ofrecer sólo amnistías temporales, si se muestran tan ineficaces a la hora de generar ingresos adicionales. Según este autor, quizás fuera más conveniente, al modo de lo que ocurre en Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Holanda, Noruega o Suecia, diseñar procedimientos permanentes de regularización extemporánea, que reducen las sanciones a quienes voluntariamente se «ponen al día» con el fisco y no están bajo investigación o procesamiento.

El trabajo de Andreoni (1991) recoge los efectos previsibles de estas amnistías permanentes. Su carácter explícito hace que los agentes anticipen perfectamente en sus decisiones la posibilidad de regularizar de forma extemporánea. De forma sorprendente, Andreoni encuentra razones desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad que justificarían su concesión.

En este caso, la variable fundamental que hace que el individuo decida participar o no en una amnistía es el nivel de consumo del contribuyente después de que haya declarado todos o parte de sus ingresos y, por lo tanto, pueda ser o no investigado. Si ese consumo no es algo fijo, sino que se puede ver sometido a *shocks* no asegurables y aleatorios —por ejemplo, un simple cambio en sus necesidades—, el contribuyente tendrá incentivos para acogerse a una amnistía, que le aliviará de una parte de la sanción esperada¹³. Así, si un defraudador tiene «mala suerte» después de decidir su evasión, verá en la amnistía una forma de reducir el riesgo de sufrir una inspección. La amnistía, bajo este enfoque, se asemeja parcialmente a un «seguro social».

Veamos brevemente cuál es la modelización de este nuevo planteamiento. El problema maximizador del contribuyente, con la notación ya conocida, y si no se concede ningún tipo de amnistía, seguirá siendo:

$$\text{Max}_D E(U) = pU(Ic) + (1-p)U(In) \quad [14]$$

Suponemos que se introduce posteriormente una amnistía sobre los ingresos no declarados, prometiendo a los participantes una rebaja de las sanciones en un porcentaje μ . Si el contribuyente acepta la amnistía, su nivel de consumo o de renta será: $Ia = Ic + \mu fE$. Obviamente, deberá existir algún cambio en las variables relevantes para que el evasor regularice. Y este cambio inesperado debe darse después de que la declaración sea realizada, pero antes de que la amnistía sea concedida.

En este caso, la revisión viene motivada por la introducción en el modelo de la incertidumbre sobre el consumo individual, sujeto a *shocks* aleatorios no asegurables, α . Este *shock* es una variable aleatoria cuya distribución probabilística sigue una función $f(\alpha)$ ($-\infty < \alpha < \infty$). Cuando el individuo inicialmente elige E , conoce $f(\alpha)$ pero no la realización de α . Después de que ésta es conocida, se le da una oportunidad de acogerse a la amnistía. Si prefiere no participar, jugará a la lotería de la inspección. En todo caso, si participa, la ganancia neta de utilidad *ex post*, ϕ , será:

$$\phi(E, \alpha) = U(Ia) - pU(Ic) - (1-p)U(In) \quad [15]$$

Sólo si $\phi \geq 0$ hay incentivos para acogerse a la regularización. Si $S(E) = \{\alpha : \phi(E, \alpha) \geq 0\}$, se puede afirmar que si α pertenece a $S(E)$ el individuo aceptará la amnistía. De esta forma se puede escribir la utilidad esperada del individuo, teniendo en cuenta la regulación de una amnistía permanente, como:

$$E(Ua) = \int_{-\infty}^{\infty} [pU(Ic) + (1-p)U(In)]f(\alpha)d\alpha + \int_{S(E)} \phi(E, \alpha)f(\alpha)d\alpha = E(Un) + \int_{S(E)} \phi(E, \alpha)f(\alpha)d\alpha \quad [16]$$

donde $E(Un)$ es la utilidad esperada en el caso de que no se regule una amnistía, y donde el siguiente término es siempre no negativo, y será positivo siempre que existan estados del mundo en que sea deseable la concesión de la amnistía. Por lo tanto, independientemente de sus efectos sobre los ingresos fiscales, los programas de regularización siempre serán beneficiosos para el individuo, ya que:

$$E(Ua) \geq E(Un) \quad [17]$$

Andreoni prueba que siempre es posible encontrar un nivel de fraude, E^* tal que, para valores superiores al mismo, y para cualquier α , $\phi > 0$. De esta forma, queda probada la posibilidad de que se cumpla la desigualdad estricta en la anterior expresión. Por lo tanto, este resultado indica que cuanto mayor sea el nivel de fraude elegido, mayor probabilidad habrá de que $E > E^*$ y, por lo tanto, de que la amnistía sea deseable para el individuo. Dicho de otra forma, si $\theta(E)$ es la probabilidad *ex ante* de que se acepte la amnistía, y ésta queda definida como:

$$\theta(E) = \int_{S(E)} f(\alpha) d\alpha,$$

la proposición anterior es equivalente a señalar que $\frac{\partial \theta(E)}{\partial E} > 0$ ¹⁴.

Otra implicación del modelo desarrollado por Andreoni es que, para cualquier E , existe como mucho un α^* , $f(\alpha^*) > 0$, tal que $\phi(E, \alpha^*) = 0$, y, además, $\phi(E, \alpha) \geq 0$ para $\alpha \leq \alpha^*$ y $\phi(E, \alpha) < 0$ para $\alpha > \alpha^*$. Luego α pertenecerá a $S(E)$ si y sólo si $\alpha \leq \alpha^*$.

Esta implicación nos dice cómo se distribuirá la participación en la amnistía *ex post*. La opción por la amnistía sólo será seguida si la realización de α es menor que α^* , luego será aceptada por la gente que tiene mala suerte. Esta conclusión tiene una interpretación intuitiva: cuando ya se ha tomado la decisión evasora y, posteriormente, se produce el *shock* negativo, resultando una pérdida de ingresos, la aversión al riesgo aumenta (si consideramos una aversión absoluta al riesgo decreciente). Si la pérdida es suficientemente alta, este individuo estaría mejor si redujera su riesgo. Este hecho le llevaría a regularizar en la amnistía, aunque le suponga una pérdida segura.

Y, desde una perspectiva *ex ante*, aquellos individuos con un riesgo de infortunio económico mayor serán los más inclinados a participar en una amnistía. Si quien más se beneficia es el individuo con mayor riesgo que, en consecuencia, tiene una utilidad esperada más baja, la ganancia en equidad introducida por la regulación en la amnistía parece demostrada. Por lo tanto, para Andreoni, existen argumentos de equidad para justificar la presencia de la amnistía desde cualquiera de las dos perspectivas. Ahora bien, como señala el propio Andreoni, este argumento quedaría en entredicho si se acepta que la decisión de declarar tiene que ver fundamentalmente con planteamientos éticos. En ese caso, la amnistía estaría favoreciendo a aquellos individuos con estándares éticos más reprobables.

Andreoni también argumenta que, aun en el caso de que los ingresos fiscales disminuyeran después de introducirse una amnistía, ésta podría seguir siendo una medida eficiente por su valor como opción: los individuos podrían estar dispuestos a aceptar aumentos en su presión fiscal a cambio de los beneficios obtenidos por el papel asegurador de la amnistía. De esta forma, las amnistías contribuirían a completar el mercado asegurador del sistema y a favorecer la asunción de riesgos en la economía ¹⁵.

4. La ratificación empírica de los hallazgos teóricos

Una vez que se ha revisado el análisis teórico de las amnistías fiscales y se han subrayado sus enseñanzas más relevantes, parece necesario comprobar cuál es la confirmación empírica de estos resultados.

Si por algo destaca la investigación aplicada es, sin duda, por su escasez. Efectivamente, han sido muy pocos los trabajos que, a partir de los resultados obtenidos en las distintas experiencias, hayan evaluado empíricamente los efectos de las amnistías. Una limitación seria con la que se encuentra el investigador es el escaso acopio que, en la práctica, se hace de los

datos cuantitativos de todo tipo que genera una amnistía. Las administraciones que llevan a cabo programas, en la mayoría de las ocasiones sólo recogen y publican los datos recaudatorios «brutos» finales del proceso. El resto de la información —características sociales del participante, fuentes de ingresos declaradas, períodos regularizados, conocimiento previo de su evasión, etc.—, que tendría una gran utilidad en la evaluación de los impactos de las medidas, no es considerado, en la mayoría de las ocasiones, ni necesario ni relevante, persistiendo entre los responsables de la administración una actitud de «toma el dinero y corre».

En el cuadro 2 se ofrece el listado general de esta literatura aplicada. En estas investigaciones aparece una pluralidad de objetivos, conectada, obviamente, con los desarrollos del análisis teórico: básicamente, evaluar la potencialidad de las medidas de soporte, detectar las características socioeconómicas de los participantes o valorar los efectos permanentes de los programas.

En el cuadro se aprecia cómo los distintos trabajos se pueden clasificar en función de cuál ha sido la vía elegida para dar respuesta a sus objetivos: descripción de estadísticas oficiales, explotación de bases de datos de participantes, realización de experimentos de laboratorio o simulaciones, o aplicación de métodos econométricos.

Como hemos visto, un resultado que la literatura teórica ha destacado es el papel que pueden jugar las amnistías fiscales como un instrumento que favorece la transición a etapas tributarias caracterizadas por el tratamiento más severo de las conductas evasoras. Y también es ésta una de las conclusiones más apoyada en los trabajos empíricos: Mikesell (1986), Parle y Hirlinger (1986), Uchitelle (1989), Alm, McKee y Beck (1990), Alm y Beck (1991), Hasseldine (1998).

Como quiera que, en muchas ocasiones, las amnistías han respondido a un programa de reformas tributarias de alcance general, existe dificultad para distinguir entre las ganancias recaudatorias que han de atribuirse a uno u otro factor. Es decir, *a priori* no se puede determinar qué parte de la regularización inducida responde a la presencia de una última oportunidad para ser honesto, y cuál a las modificaciones en el terreno de la ejecución recaudatoria, inspección e imposición de sanciones.

El estudio efectuado por Dubin, Graetz y Wilde (1992) refuerza esta caracterización de las amnistías como un programa más dentro de una estrategia global de mejora del cumplimiento. En concreto, el objetivo de su trabajo no es otro que determinar las causas que llevaron a numerosos estados norteamericanos con imposición propia sobre la renta personal a conceder amnistías en referencia a este impuesto, durante el período 1980-88. Los autores sostienen que no hay evidencia empírica que sustente la idea de que los estados que concedieron amnistías lo hacían por urgencias recaudatorias (los estados con mayor renta y mayor crecimiento en sus ingresos fiscales fueron los más propensos a la regulación de programas), y sí de que la proliferación de estos programas durante la década de los ochenta se pudo ver en parte explicada como una reacción lógica al drástico descenso del nivel inspector federal. Muchos de los programas fueron acompañados de reformas orientadas a potenciar los sistemas estatales de lucha contra el fraude, lo que, según estos autores, sirve para validar la hipótesis de que durante la década de los ochenta se consumó en Estados Unidos un traspaso significativo de las labores de persecución de la evasión, desde el nivel federal al estatal.

Cuadro 2
La investigación empírica sobre amnistías fiscales

Autor	Experiencia analizada	Carácter del trabajo	Objetivo perseguido	Resultados ofrecidos
Mikesell (1986)	Estados Unidos (programas estatales-1981/86)	Descriptivo	Examen de los componentes estructurales de los programas y de la influencia de éstos en la recaudación obtenida	La inclusión de los evasores conocidos lleva a la obtención de las mayores recaudaciones
Parle y Hirlinger (1986)	Estados Unidos (programas estatales-1982/84)	Descriptivo	Examen de factores de planificación y diseño asociados positivamente con la recaudación de los programas	Existen dos estrategias a la hora de regular un programa: los estados que acompañan la amnistía con medidas complementarias y los que sólo están atentos a la consecución de ganancias recaudatorias inmediatas
Leonard y Zeckhauser (1987)	Estados Unidos (programas estatales-1982/86)	Descriptivo	Determinación de los efectos de las amnistías sobre la recaudación posterior	La concesión de amnistías y la introducción de medidas de soporte favorecen el crecimiento posterior de la recaudación ordinaria
Yoingco (1987)	Filipinas (1972/86)	Descriptivo	Examen de los rasgos estructurales de los programas y relación con la evolución de las magnitudes fiscales básicas	La repetición de amnistías en un corto espacio de tiempo no parece influir negativamente en la evolución del número de declarantes del sistema
Fisher, Goddeeris y Young (1989)	Estados Unidos (Michigan-1986)	Explotación de una base de datos	Validación del supuesto de cambio de actitud inducido por la amnistía	La regularización de pequeñas cantidades y de un número reducido de períodos no hace presumir un cambio de actitud inducido por la amnistía
Hasseldine (1989)	Nueva Zelanda (1988)	Descriptivo	Examen de los rasgos estructurales del programa y valoración de resultados	El programa consigue unos ingresos directos (en proporción a la recaudación ordinaria) comparables a los de otras experiencias
Uchitelle (1989)	Varios países (1981/88)	Descriptivo	Examen de los componentes estructurales de los programas y su relación con el éxito final de la medida	El éxito de los programas está asociado a su percepción como una última oportunidad y a la introducción de medidas complementarias
Alm, McKee y Beck (1990)	—	Experimento de laboratorio	Validación de determinados tópicos acerca de las amnistías, sugeridos por la literatura no formalizada	El cumplimiento tras una amnistía se ve deteriorado, pero la combinación de una amnistía con una intensificación de la lucha contra el fraude aumenta el cumplimiento

Cuadro 2 (continuación)
La investigación empírica sobre amnistías fiscales

Autor	Experiencia analizada	Carácter del trabajo	Objetivo perseguido	Resultados ofrecidos
Alm y Beck (1991)	Estados Unidos (programas estatales-1981/88)	Ejercicio econométrico	Estimación de la demanda de regularización en función de determinados rasgos de los programas	La regularización de ingresos se correlaciona positivamente con la participación de los evasores conocidos y con la intensificación de la lucha contra el fraude posterior
Pommerehne y Zweifel (1991)	Suiza (1968)	Ejercicio econométrico	Análisis de la decisión de votar a favor de una amnistía y de la repercusión de su concesión en el cumplimiento posterior	La aprobación de la amnistía induce, por sí sola, a un mayor cumplimiento, efecto éste que puede ser inhibido o potenciado por la presencia de otros factores fiscales y económicos
Dubin, Graetz y Wilde (1992)	Estados Unidos (programas estatales-1981/90)	Ejercicio econométrico	Análisis de las causas que llevan a la concesión de amnistías	Los estados que conceden amnistías lo hacen como respuesta a la menor actividad inspectora federal
Alm y Beck (1993)	Estados Unidos (Colorado-1985)	Ejercicio econométrico	Estimación de los efectos a largo plazo del programa	El programa no tiene una repercusión significativa sobre las cifras de recaudación posterior al mismo
Cassone y Marchese (1995)	Italia (1982)	Ejercicio econométrico	Identificación de las características socioeconómicas de los participantes	El programa sirve para identificar individuos que pertenecerían a los grupos sociales más propensos a las conductas evasoras
Das-Gupta y Mookherjee (1995)	India (1965/91)	Ejercicio econométrico	Estimación de los efectos a largo plazo del programa	Los programas, vía introducción de efectos negativos indirectos, tienen un repercusión negativa sobre la recaudación posterior
Fatás y Roig (1996)	—	Experimento de laboratorio	Validación de resultados predichos por la teoría de juegos y análisis del cumplimiento tras una amnistía	Disminución del cumplimiento de los contribuyentes después de la concesión de una amnistía fiscal
Hasseldine (1998)	Varios países (1982, 1997)	Descriptivo	Revisión de los resultados conseguidos por distintas experiencias internacionales	El éxito de las amnistías está asociado a la introducción simultánea de medidas complementarias de lucha contra el fraude
Alm, Martínez-Vázquez y Wallace (2001)	Rusia (1993, 1996 y 1997)	Descriptivo	Estimación de los efectos sobre los ingresos de los programas	La amnistía tiene efectos insignificantes sobre los ingresos

Cuadro 2 (continuación)
La investigación empírica sobre amnistías fiscales

Autor	Experiencia analizada	Carácter del trabajo	Objetivo perseguido	Resultados ofrecidos
Marchese y Privileggi (2001)	Italia (1991 y 1994)	Ejercicio de simulación	Estimación de las características socioeconómicas de los participantes	Las amnistías italianas de inspección no atraen ni a los grandes ni a los pequeños evasores
López Laborda y Rodrigo (2003)	España (1991)	Ejercicio econométrico	Estimación de los efectos a largo plazo del programa	La amnistía no tiene efectos a corto ni a largo plazo sobre la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Fuente: elaboración propia.

No obstante, se reconoce que, incluso en las experiencias más exitosas, el volumen de ingresos directos obtenidos en los programas, comparado con el de la recaudación ordinaria, no puede calificarse sino de modesto¹⁶. Allí donde se ha ofrecido la ratio de ingresos regularizados respecto a la recaudación ordinaria por imposición sobre la renta personal, las estimaciones se sitúan entre el 0,37 por 100 —Nueva Zelanda, Hasseldine (1989)— y el 3,4 por 100 —Illinois, Leonard y Zeckhauser (1987).

Incluso la experiencia española de 1991, calificada desde la administración tributaria como un programa exitoso, ofreció unos resultados escasamente significativos, si se atiende a las estadísticas tributarias del período. En primer lugar, el porcentaje de recaudación por declaraciones complementarias presentadas en esta amnistía respecto a la recaudación global de 1990 por los impuestos sobre la renta y patrimonio alcanzó sólo el 0,8 por 100, y, si se comparan estas cantidades regularizadas con la deuda descubierta regularmente por la inspección en 1990, en concepto de IRPF, IVA, e Impuesto sobre Sociedades, el porcentaje supuso un 23 por 100. En segundo lugar, la vía alternativa de regularización, que básicamente permitía a los contribuyentes canjear un activo opaco, los Pagarés del Tesoro, por uno de nueva emisión y nominativo, la Deuda Pública Especial, no tuvo mucho mayor alcance: la regularización de los Pagarés apenas afectó al 63 por 100 de los títulos.

Otro resultado interesante es el apuntado en los trabajos de Mikesell (1986), Parle y Hirlinger (1986) y Alm y Beck (1991), en los que se puede comprobar que las recaudaciones más cuantiosas se consiguen cuando se planifica un esfuerzo mediático adecuado —campañas publicitarias difusoras de las medidas— y, sobre todo, cuando los ámbitos de cobertura o medidas de gracia son más amplios. Allí donde se deja participar incluso a los evasores ya identificados y se rebaja el pasivo fiscal en la cuantía de los intereses de demora acumulados, los ingresos generados son más elevados.

No cabe duda de que el anterior hecho contribuye a identificar estos programas como instrumentos que aceleran la recuperación de unos pasivos fiscales debidos que, no obstante,

podrían ser obtenidos, en un importante porcentaje, a través de los procedimientos de recaudación y de inspección habituales.

Desde esta perspectiva, una ventaja adicional de la concesión de amnistías puede haber sido el importante ahorro en costes de litigación y de gestión que han logrado las distintas administraciones, al no haber tenido que aplicar los procedimientos ejecutivos habituales a una parte del fraude descubierto.

Obviamente, esta caracterización introduce numerosas dudas acerca de la posible consolidación a largo plazo de estos efectos positivos sobre la recaudación: si la mayor regularización depende positivamente de la generosidad del perdón concedido a los participantes, muchos de ellos evasores conocidos por la administración, es posible que aparezcan en el futuro determinados costes indirectos asociados a las medidas, como el deterioro de la conciencia fiscal de los contribuyentes hasta entonces honestos, que decidan cambiar su actitud para beneficiarse de las ventajas concedidas en los programas.

Y respecto a este temor, que los distintos modelos teóricos no identifican con claridad, tampoco hay una postura unánime en los trabajos que han evaluado el impacto a largo plazo de la concesión de amnistías.

Así Alm y Beck (1993), que aplican métodos de series temporales para analizar el impacto de la amnistía de Colorado (1985), no estiman ningún tipo de efecto asociado significativo. Por lo tanto, según estos autores, no parece que tras las amnistías se comprometa el cumplimiento a largo plazo, ni que se generen ingresos adicionales.

A su vez, Yoingco (1987) destaca que la frecuente presencia de regularizaciones en Filipinas no parece haber deteriorado la evolución del número de declarantes en ese país. La misma conclusión alcanzan, para el caso de Rusia, Alm, Martínez-Vázquez y Wallace (2001), que detectan un efecto insignificante sobre los ingresos públicos de las frecuentes amnistías concedidas en aquel país desde 1993.

El trabajo de López Laborda y Rodrigo (2003) se ubica en esta línea de resultados, al evaluar el impacto a largo plazo de la mencionada amnistía española de 1991, en el marco de la reforma del IRPF de 1989-1991. A tal fin, este trabajo combina la utilización de técnicas de series temporales con los métodos de detección de *outliers* y el test propuesto por Bai y Perron (1998) para la estimación endógena de rupturas estructurales. El ejercicio realizado sobre la serie de recaudación mensual del IRPF entre 1979 y 1998 permite concluir que la amnistía no tuvo ningún efecto sobre la recaudación tributaria, ni a corto ni a largo plazo. En cambio, sí puede afirmarse el impacto permanente positivo provocado por el resto de medidas legislativas y administrativas vinculadas a la reforma del IRPF iniciada en 1989, como la eliminación de la obligatoriedad de la tributación conjunta o el reforzamiento de la actividad administrativa de control.

Resultados econométricos más pesimistas acerca de los efectos de las medidas de perdón fiscal son los ofrecidos por Das-Gupta y Mookherjee (1995) para la experiencia india de las últimas décadas, donde se confirma la contribución negativa que este abuso de amnistías ha supuesto para la recaudación fiscal en este país: los efectos indirectos asociados a las me-

didadas han llevado a reducir los ingresos en la imposición personal en los períodos entre amnistías en una cuantía del 10 por 100, mientras que se observa que no existe impacto aparente en los años de concesión.

También Alm, Mckee y Beck (1990), a través de un experimento de laboratorio, confirman el deterioro del cumplimiento posterior de aquéllos que, con anterioridad a la concesión de la amnistía, cumplen moderadamente sus obligaciones fiscales, aunque, a la vez, la medida no parece afectar, ni a los que anteriormente declaran casi todos sus ingresos, ni a los que declaran escasas cantidades.

El experimento de laboratorio mostrado en el trabajo de Fatás y Roig (1996) comparte buena parte de los rasgos básicos del juego fiscal de financiación de un bien público planteado por Alm, McKee y Beck (1990), aunque, en aquél, al objetivo de análisis del cumplimiento posterior a la concesión de una amnistía se une el de determinar la influencia que tiene el grado de dispersión en la distribución de la renta individual sobre el fenómeno de la evasión. En el trabajo de Fatás y Roig se vuelve a demostrar la mayor intensidad de la evasión cuando en el escenario fiscal se anuncia la introducción de una regularización. Estos autores explican este resultado, o por el impacto negativo que el anuncio de la amnistía tiene sobre los individuos normalmente honestos, o por la pérdida de confianza que se genera sobre el sistema impositivo al revisar al alza la posibilidad de que se vuelvan a conceder estas medidas en el futuro.

Y, en el extremo opuesto, dos trabajos ofrecen una medición de efectos positivos inducidos por las amnistías sobre la recaudación futura: mientras que para Fisher, Goddeeris y Young (1989) tal efecto se traduciría en un aumento del 0,2 por 100 de la recaudación del impuesto de la renta del estado de Michigan, para Pommerehne y Zweifel (1991), la amnistía concedida en Suiza en 1968 contribuye a que la diferencia entre ingresos reales y declarados (tomando como referencia los ingresos reales del año anterior) se reduzca en un 8,3 por 100.

Por último, ¿qué tipo de participante se identifica en los distintos trabajos? Respecto a este punto, la investigación teórica se inclinaba hacia la predicción de una participación de evasores que efectuaron en el pasado un fraude ocasional y de escasa cuantía y que, por lo tanto, no supondrá una mejora significativa en la generalidad del sistema.

Resultado éste que parece confirmado en la aportación de Fisher, Goddeeris y Young (1989), que estudia la amnistía llevada a cabo en Michigan en 1986, y donde se confirma que el 73 por 100 de los participantes ya había sido identificado por el sistema, siendo la regularización-tipo reducida en cuanto a ingresos y años declarados. Estos resultados determinan la imposibilidad de demostrar un cambio de actitud en el participante del programa y la no atracción de los evasores más acérrimos. Das-Gupta y Mookherjee (1995) sostienen también que los resultados econométricos de la experiencia india parecen indicar la nula contribución de la concesión de amnistías a la hora de añadir nuevos declarantes —hasta entonces evasores— a las estadísticas impositivas.

El estudio de Cassone y Marchese (1995) para la amnistía italiana de 1982, sin embargo, demuestra cómo el diseño de este programa, que exigía cantidades prefijadas por la administración, había servido para identificar a contribuyentes que estarían dentro de los grupos so-

ciales donde la evasión es más elevada —grupos donde la participación de los ingresos que no proceden del trabajo dependiente es mayor—¹⁷. Si la amnistía obliga a realizar un pago mínimo que desincentive las regularizaciones pequeñas, y, a la vez, no permite la elección de años e impuestos determinados, se conseguirá, como confirman las regresiones efectuadas, que el participante en el programa corresponda a los grupos citados.

En un trabajo posterior, Marchese y Privileggi (2001) vuelven a confirmar esta participación selectiva en la amnistías italianas de 1991 y 1994 —el 40 por 100 de las regularizaciones corresponde a individuos con trabajos por cuenta propia—, aunque su trabajo muestra cómo el diseño de los programas, sin embargo, podría haber llevado a la no participación de los evasores totales¹⁸. Estos autores sostienen la no participación de los individuos con alto nivel de renta y escasa aversión al riesgo, si las preferencias de los contribuyentes muestran una aversión al riesgo relativa constante.

Vemos, en definitiva, cómo la variedad de resultados, incluso sobre las mismas cuestiones, también está muy presente en el trabajo aplicado. Seguramente, gran parte de esta variedad sea consecuencia de la propia heterogeneidad de las experiencias analizadas, que difieren por lo que se refiere al marco institucional en que se aplican (condiciones socio-económicas, sistema tributario, cultura fiscal, etcétera), a las condiciones previas y posteriores a la concesión de la amnistía y al propio diseño y objetivos de la misma.

5. Discusión de los resultados de la literatura

Una de las primeras consideraciones que pueden derivarse de la revisión de este análisis económico es que el interés social generado por las medidas de perdón fiscal, fundamentalmente tras la reciente experiencia norteamericana, no se encuentra respaldado por la presencia de una línea de investigación consolidada.

La formalización de las amnistías fiscales descansa en los modelos tradicionales sobre las decisiones evasoras, basados principalmente en la teoría de la utilidad esperada. No obstante, y contrariamente a la evolución seguida por los modelos de evasión, el análisis económico sobre amnistías fiscales ha vinculado exclusivamente el cumplimiento voluntario a los factores coactivos del sistema y ha prescindido, por ejemplo, de la introducción en el análisis de los beneficios recibidos en forma de gasto público, o de aspectos no pecuniarios tales como la dimensión solidaria del pago de impuestos o los factores de reputación y permisividad social asociados a la comisión de fraudes tributarios¹⁹. No es menos controvertida la asunción de que la administración cuenta con información perfecta acerca de la forma que toma la función de utilidad del individuo, o de que no existe heterogeneidad entre los contribuyentes en su aversión al riesgo.

Adicionalmente, el análisis teórico de las decisiones de regularización fiscal requiere de un esfuerzo ulterior que atienda a la evolución temporal del comportamiento de los contribuyentes, cuestión ésta prácticamente inédita en los trabajos existentes. Si un individuo opta por participar en una amnistía, primero, se está presuponiendo un fraude cometido en un momento anterior, y, segundo, tal opción responde a una conducta racional que considera no sólo el coste

actual de ser cumplidor, sino también el flujo de pagos fiscales futuros que acarrea esta decisión y el que se deriva de la no aceptación de esta segunda oportunidad para ser honesto. En el marco estático de los modelos de maximización de la utilidad esperada parece difícil que este tipo de cuestiones pueda encontrar acomodo. En este sentido, el trabajo de Macho-Stadler, Olivella y Pérez (1993) puede ser un primer paso que dé lugar a extensiones posteriores.

Y respecto a los hallazgos propiamente dichos del análisis económico sobre amnistías fiscales, tres son los resultados que podrían ser resaltados. En primer lugar, el resultado teórico que parece más aceptado, y que es apoyado por un buen número de trabajos empíricos, es el que destaca el papel de las amnistías fiscales a la hora de facilitar etapas de una mayor lucha contra el fraude. El éxito de una amnistía temporal dependerá, en buena medida, de que se perciba un cambio rápido y convincente en el comportamiento recaudatorio de la administración. Desde esta concepción, la amnistía no es sino un instrumento adicional de gestión que se debe introducir excepcionalmente, junto a otras reformas en los campos de la ejecución recaudatoria, de la inspección fiscal y de la legislación tributaria, para poder asegurar participaciones relevantes. Y, en esta línea, no hay que olvidar que la eficacia que muestra el endurecimiento de las sanciones y de la actividad inspectora a la hora de reducir el fraude preexistente, es un resultado ampliamente apoyado por la literatura sobre evasión fiscal.

Por el contrario, en aquellas situaciones donde no se den las condiciones previas para poder implantar mejoras en la actuación administrativa, una amnistía temporal no parece que vaya a tener mucho que ofrecer a una hacienda pública, sobre todo, si se considera que los participantes han podido decidir su regularización fundamentalmente por el ofrecimiento de una «rebaja fiscal» lo suficientemente atractiva.

En segundo lugar, las predicciones teóricas acerca de las características evasoras de los participantes no apoyan los argumentos favorables a las amnistías basados en su contribución a la ampliación permanente de las bases impositivas futuras: la participación predicha está más vinculada con el defraudador ocasional que con el individuo que sistemáticamente incumple sus obligaciones fiscales. Y, empíricamente, se comprueba que las participaciones están mayoritariamente protagonizadas por individuos ya conocidos, que regularizan fraudes de escasa cuantía. Este tipo de resultados reconocería el papel de las amnistías a la hora de generar incrementos puntuales en las cifras de recaudación, atribuidos, en buena medida, a la recuperación acelerada de pasivos fiscales debidos, y, sin embargo, desestimaría la posibilidad de que las mismas pudieran consolidar mejoras en la generalidad del sistema. Y, tal como apunta Alm (1998), esta consideración también podría estar indicándole al contribuyente que la administración no considera la evasión tributaria como un delito excesivamente grave.

En tercer y último lugar, y ya que el éxito de una amnistía nunca puede evaluarse por su recaudación directa, sólo los análisis que tienen en cuenta los efectos a largo plazo de las medidas de regularización pueden dirimir en última instancia cuál es su contribución permanente, positiva o negativa, a las cifras de recaudación.

Pues bien, la literatura que se ha preocupado por la estimación de «efectos-amnistía» a largo plazo no ha resuelto todavía la incógnita acerca del impacto final de estos instrumentos tributarios y, muy por el contrario, ha servido unas veces para mostrar la eficacia de las am-

nistías en la lucha contra el fraude, otras su inocuidad y otras su contribución negativa. Como ya se ha comentado al final de la sección cuarta del trabajo, la heterogeneidad de estos resultados se ha de interpretar desde la difícil comparación de las experiencias internacionales examinadas, que parten de situaciones tributarias distintas, que cuentan con objetivos no siempre parecidos y que incluyen medidas de soporte que tampoco suelen coincidir.

A la vista de lo magro de los resultados obtenidos, parece clara cuál es la respuesta que debemos dar a la pregunta que da título a este trabajo. ¿Qué hemos aprendido hasta ahora en el análisis económico de las amnistías fiscales?: no demasiado. Sabemos que las medidas represoras tienen un impacto favorable en el resultado de una amnistía, y que los participantes en estos programas serán, sobre todo, evasores ocasionales de escasa cuantía. Pero poco más. No estamos seguros de que sea malo reiterar la concesión de amnistías o, incluso, de establecerlas con carácter permanente. Tampoco conocemos el efecto de las amnistías sobre el comportamiento de los contribuyentes cumplidores, ni sobre la recaudación impositiva a largo plazo. Estas limitaciones marcan algunas de las posibles líneas de avance de la literatura teórica y aplicada sobre amnistías fiscales.

Notas

1. Citando las amnistías fiscales concedidas recientemente en Europa, nos encontramos con medidas de regularización en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, Rusia, Suecia y Suiza. La experiencia norteamericana, en la que más de la mitad de los estados han ofrecido amnistías en las dos últimas décadas, ha generado el mayor número de estudios económicos. Encontramos otros ejemplos en el mismo continente, en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay. El panorama queda completado con los programas desarrollados en Australia y Nueva Zelanda, y las amnistías asiáticas: Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Sri Lanka.
2. Díaz (1994) ofrece una descripción de las distintas medidas de perdón fiscal concedidas en España desde 1940.
3. En Rodrigo (2000) se puede encontrar una valoración económica de esta reciente experiencia española.
4. En la legislación española, y para la vía administrativa, el artículo 82 de la Ley General Tributaria establece la posibilidad de rebajar la cuantía de las sanciones tributarias graves en un 30 por 100 (en la práctica, esta reducción se aplica a la deuda o cuota diferencial) cuando el sujeto infractor manifieste su conformidad con la propuesta de regularización que se le formule, una vez examinada su declaración. La conformidad prestada por el contribuyente implica la imposibilidad de reclamar ulteriormente contra la liquidación administrativa. Esta medida tiene como finalidad primordial la reducción de los costes de gestión asociados a los litigios tributarios. Pastor (1995) analiza económicamente los incentivos y resultados generados por esta rebaja legislativa y, en concreto, su contribución a la eficiencia en la asignación de costes y riesgos inherentes a los conflictos fiscales. Pastor concluye que la determinación de una cuantía fija en la reducción de la sanción es escasamente defendible, si se tiene en cuenta que los costes de litigiosidad potencial no son ni mucho menos invariables y que sólo dependen parcialmente del valor de lo defraudado. En opinión del autor, este sistema de transacción produce transferencias injustificadas a favor de los contribuyentes, puede generar litigiosidad innecesaria al impedir acuerdos mutuamente beneficiosos entre las partes y, sólo en algunos casos, conduce a resultados eficientes y coincidentes con los que producen sistemas superiores de transacciones sin limitaciones artificiosas.
5. No obstante, quizá esta afirmación deba ser matizada, en la medida que en la doble decisión que debe tomar el individuo hay más una relación de interdependencia que de simultaneidad: si el contribuyente regulariza todos

o parte de sus ingresos pasados evadidos a través de una amnistía, condicionará las declaraciones que haga en el futuro de sus ingresos ordinarios. Parece difícil que esta relación de interdependencia pueda recogerse en un modelo de carácter estático como el que presentan Alm y Beck (1990).

6. La forma de aproximarse al problema de la participación en una amnistía seguida por Malik y Schwab podría reflejar bien alguno de los factores presentes en las experiencias concedidas en la práctica. Los autores indican como ejemplo que los funcionarios que participaron en la amnistía del estado norteamericano de Maryland —septiembre a noviembre de 1987— señalaron que la conciencia de culpabilidad era el factor clave aducido por los declarantes.
7. Esta diferencia entre u y v se podría caracterizar diciendo que la función v está asociada a una aversión absoluta al riesgo mayor que la que corresponde a u . Esta caracterización aseguraría que cuando las preferencias vieran dadas por v , y no por u , se produciría una mayor declaración de ingresos.
8. Para una discusión detallada de los fundamentos de la teoría prospectiva, véase Kahneman y Tversky (1979). Estos autores demuestran que la teoría prospectiva, en muchas ocasiones, explica mejor el comportamiento individual bajo situaciones de riesgo que la teoría de la utilidad esperada.
9. Aunque podría ser inducido a la participación a través de un incremento en f , o en p_a , o de una minoración en t_a lo suficientemente grande.
10. No obstante, tal como estos autores también demuestran, si la norma de conducta del individuo fuera el pago de impuestos, las condiciones formales para que éste regularizara todos los ingresos previamente evadidos serían menos exigentes. Alm y Beck (1990), por lo tanto, sostienen que si durante la amnistía se enfatiza la gravedad de las conductas evasoras por medio de una campaña publicitaria agresiva, el punto de referencia podría cambiar y, en consecuencia, el cumplimiento mejoraría.
11. Graetz y Wilde (1993) explican qué tipo de motivaciones puede llevar a la participación a individuos que hasta entonces han defraudado todos sus ingresos. Estos autores suponen que estas motivaciones son siempre estratégicas, y, por lo tanto, el arrepentimiento no viene explicado por cuestiones asociadas a la aversión al riesgo, sino al cambio en el nivel de ingresos que puede experimentar el sujeto a lo largo del tiempo.
12. En el trabajo ya presentado de Malik y Schwab (1991), como resultado colateral de su análisis, se predice el resentimiento del cumplimiento tributario cuando el contribuyente percibe una mayor probabilidad de concesión de una amnistía en el futuro.
13. Un trabajo estrechamente relacionado con el de Andreoni (1991), pero que no está circunscrito al ámbito de las regularizaciones tributarias sino a cualquier amnistía concedida en atención a incumplimientos legales diversos, es el de Marceau y Mongrain (2000). Para estos autores también serán los *shocks* sobre el nivel de utilidad individual los que pueden hacer deseable participar en una regularización anunciada de forma explícita. Marceau y Mongrain demuestran que, aunque con tales programas aumenta el número de delitos, si el nivel de cooperación de los agentes es alto, la concesión de una amnistía es una opción óptima: conduce a un menor coste social en relación a la situación sin amnistías.
14. Además, Andreoni demuestra que sólo existirá participación en la amnistía si la reducción en la sanción, μ , supera un nivel μ^* . Por lo tanto, la reducción concedida debe ser lo suficientemente alta. Cuando se supera ese μ^* , a mayor valor de μ , mayor probabilidad de que la amnistía sea aceptada: $\frac{d\theta(E)}{d\mu} > 0$.
15. Franzoni (1996) justifica la regulación de una modalidad concreta de amnistía permanente, como es el ofrecimiento de inmunidad ante la inspección a cambio del pago de una tasa —amnistía de inspección—, aduciendo que de esta forma se logra la obtención de unos ingresos superiores a los que se consiguen por las labores ordinarias de investigación y aplicación de sanciones. En Cassone y Privileggi (2001) se pueden encontrar algunas extensiones a este planteamiento, que básicamente evalúa la capacidad que tiene una amnistía de inspección para autoseleccionar a los contribuyentes, atendiendo fundamentalmente a su nivel de ingresos.

16. Excepciones a este hecho serían la experiencia irlandesa y algunos programas de países en vías de desarrollo, en los que los resultados directos de la amnistía sólo pueden ser valorados si se considera, a la vez, que son economías con una importante presencia de fraude fiscal.
17. Para estos autores, una amnistía presenta la ventaja de que se adapta a la heterogeneidad de «demandas de seguridad» contra las sanciones que presentan los contribuyentes y de que induce a una autoselección de los mismos: los individuos menos «visibles» a la inspección son los que con mayor probabilidad aceptarán el pago de impuestos vía amnistía.
18. En este trabajo se supone que los programas son no anticipados, algo que puede ser discutible en la experiencia italiana, y que funcionan como una amnistía de inspección. Los individuos difieren por su aversión al riesgo y por su nivel de ingresos.
19. Skinner y Slemrod (1985) señalan que, si se tiene en cuenta tanto el porcentaje efectivo de declaraciones inspeccionadas como las sanciones realmente impuestas, o los individuos muestran una aversión al riesgo extrema, o no es posible explicar desde la teoría de la utilidad esperada las cifras de cumplimiento que se observan en los países occidentales. En parecidos términos se manifiestan Slemrod y Yitzhaki (2002), que afirman que lo realmente misterioso no es que la gente evada sus impuestos, sino que los pague.

Referencias

- Allingham, M. G. y A. Sandmo (1972), "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1: 323-338.
- Alm, J. (1998), "Tax Policy Analysis: The Introduction of a Russian Tax Amnesty", *International Studies Program Working Paper*, 98-6, Georgia State University.
- Alm, J. y W. Beck (1990), "Tax Amnesties and Tax Revenues", *Public Finance Quarterly*, 18: 433-53.
- Alm, J. y W. Beck (1991), "Wiping the Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties", *Southern Economic Journal*, 57: 1043-53.
- Alm, J. y W. Beck (1993), "Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis", *National Tax Journal*, 46: 53-60.
- Alm, J., M. McKee y W. Beck (1990), "Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance", *National Tax Journal*, 43: 23-37.
- Alm, J., J. Martínez-Vázquez y S. Wallace (2001), "Tax Amnesties and Tax Collections in the Russian Federation", *International Studies Program Working Paper*, 01-4, Georgia State University.
- Andreoni, J. (1991), "The Desirability of a Permanent Tax Amnesty", *Journal of Public Economics*, 45: 143-159.
- Andreoni, J., B. Erard y J. Feinstein (1998), "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, 36: 818-860.
- Arrow, K. (1970), *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Amsterdam: North-Holland.
- Bai, J. y P. Perron (1998), "Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes", *Econometrica*, 66: 47-78.
- Becker, G. S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Cassone, A. y C. Marchese (1995), "Tax Amnesties as Special Sales Offers: The Italian Experience", *Public Finance*, 50: 51-66.

- Cowell, F. A. (1995), *Engañar al estado. Un análisis económico de la evasión*, Madrid: Alianza.
- Das-Gupta, A. y D. Mookherjee (1995), "Tax Amnesties in India: An Empirical Evaluation", *IED Discussion Paper Series*, 53, Boston: Boston University.
- Das-Gupta, A. y D. Mookherjee (1996), "Tax Amnesties as Asset Laundering Devices", *Journal of Law, Economics and Organization*, 12: 407-409.
- Díaz, D. (1994), "Fraude y amnistías fiscales en la España contemporánea, 1940-1990", *Hacienda Pública Española, Monografías*, 1: 389-402.
- Dubin, J., M. Graetz y L. Wilde (1992), "State Income Tax Amnesties: Causes", *Quarterly Journal of Economics*, 107: 1057-70.
- Fatás, E. y J. M. Roig (1996), "Un análisis experimental de la evasión fiscal", *III Encuentro de Economía Pública*, Sevilla, 9 y 10 de febrero de 1996.
- Fisher, R., J. Goddeeris y J. Young (1989): "Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax", *National Tax Journal*, 42: 15-27.
- Franzoni, L. (1996), "Punishment and Grace: On the Economics of Tax Amnesties", *Public Finance*, 51: 353-68.
- Graetz, M. y L. Wilde (1993), "The Decision by Strategic Nonfilers to Participate in Income Tax Amnesties" *International Review of Law y Economics*, 13: 271-83.
- Hasseldine, J. (1989), "Increasing Voluntary Compliance: The Case of Tax Amnesties", *Australian Tax Forum*, 6: 509-23.
- Hasseldine, J. (1995), "The Use of Tax Amnesties in Tax Reform", en C. Sandford, ed., *More Key Issues In Tax Reform*. Bath, U.K.: Fiscal Publications, 105-18.
- Hasseldine, J. (1998), "Tax Amnesties: An International Review", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 52: 303-10.
- Kahneman, D. y A. Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk", *Econometrica*, 47: 263-291.
- Leonard, H. B. y R. J. Zeckhauser (1987), "Amnesty, Enforcement, and Tax Policy", en L. H. Summers, ed., *Tax Policy and the Economy*, vol. 1, Cambridge: NBER, MIT Press, 55-85.
- Lerman, A. (1986), "Tax Amnesty: The Federal Perspective", *National Tax Journal*, 39: 325-32.
- López Laborda, J. y F. Rodrigo (2003), "Amnesties and income tax compliance: the case of Spain", *Fiscal Studies*, en prensa.
- Macho-Stadler, I., P. Olivella y D. Pérez (1994), "Tax Amnesties in a Dynamic Model of Tax Evasion", *Papeles de Trabajo*, 247.94, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Malik, A. y R. Schwab (1991), "The Economics of Tax Amnesties" *Journal of Public Economics*, 46: 29-49.
- Marceau, N. y S. Mongrain (2000), "Amnesties and Co-operation", *International Tax and Public Finance*, 7: 259-273.
- Marchese, C. y F. Privileggi (2001), "Who participates in tax amnesties? Self-selection of risk-averse taxpayers", *Working Paper*, 22, Alessandria: Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive, POLIS.

- Mikesell, J. (1986), "Amnesties for State Tax Evaders: The Nature of and Response to Recent Programs", *National Tax Journal*, 39: 507-25.
- Olivella, P. (1992), "Las amnistías fiscales: descripción y análisis económico", *Papeles de Trabajo*, 5, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Olivella, P. (1996): "Tax Amnesties and Tax Evasion Inertia", *Public Finance*, 51: 572-589.
- Olmeda, M. y J. M. Roig (1993), "Tax Amnesty and Tax Offence: The Degree of Effectiveness, Profitability and Equity in the Spanish Democracy (1978-1992)", *International Institute of Public Finance*, 49th Congress, Berlín, 23-26 de agosto.
- Pastor, S. (1995), "Qué hacer en los conflictos fiscales. Un análisis económico de las Propuestas de Actas de Conformidad", *Hacienda Pública Española*, 132: 225-244.
- Parle, W. M. y M. W. Hirlinger (1986): "Evaluating the Use of Tax Amnesty by State Governments", *Public Administration Review*, 46: 246-255.
- Pommerehne, W. y P. Zweifel (1991), "Success of a Tax Amnesty: At the Polls, for the Fisc?", *Public Choice*, 72: 131-65.
- Rodrigo, F. (2000), *Las amnistías fiscales en la hacienda pública española de la democracia: ¿un instrumento para la mejora del cumplimiento tributario?*, tesis doctoral, diciembre de 2000, Universidad de Zaragoza.
- Ross, B. G. (1986), "Federal Tax Amnesty: Reflecting on the States Experiences", *Tax Lawyer*, 40: 145-184.
- Skinner, J. y J. Slemrod (1985), "An Economic Perspective on Tax Evasion: An Experimental Approach", *National Tax Journal*, 33: 171-175.
- Slemrod, J. y S. Yitzhaki (2002), "Tax Avoidance, Evasion, and Administration", en A. J. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Amsterdam: North-Holland.
- Stella, P. (1989), "An Economic Analysis of Tax Amnesties", *IMF Working Paper*, 42, Washington: International Monetary Fund.
- Stella, P. (1991), "An Economic Analysis of Tax Amnesties", *Journal of Public Economics*, 46: 383-400.
- Stiglitz, J. (1969), "The Effects of Income, Wealth and Capital Gains Taxation on Risk-Taking", *Quarterly Journal of Economics*, 83: 263-283.
- Uchitelle, E. (1989), "The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, 14: 48-53.
- Yitzhaki, S. (1974), "A Note on Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 3: 201-202.
- Yongco, A. (1987), "Experience with Tax Amnesty Legislation: Philippines" *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 41: 172-180.
- Zornoza, J. J. (1989), "Notas sobre la posibilidad, conveniencia y forma de eventuales medidas de regularización tributaria", *Papeles de Trabajo*, 13, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Abstract

In the last decades, many tax administrations have granted more or less general measures of fiscal pardon, as part of their tax policies. In spite of the frequent concession of amnesties and of the social controversy that always surrounds to them, the economic analysis of the tax amnesties is still in its early stages. The main objective of this paper is to show the degree of development reached by this area of research, explaining the theoretical frameworks that have formalized the participation in an amnesty, the results obtained by these models, and the findings checked by the empirical works. The paper incorporates a final section that suggests limitations and extensions of this line of research.

Keywords: Tax amnesties.

Jel Classification: H26.

