



**FUNDACIÓN DE
ESTUDIOS FINANCIEROS**

FOROS DE DEBATE DE LA FUNDACIÓN

La economía sumergida en España

Alfredo Jiménez Fernández
Ramiro Martínez-Pardo del Valle

Documentos de Trabajo N.º 4

ISBN: 978-84-695-8201-1
Depósito Legal: M-20578-2013
Edita: Fundación Estudios Financieros



Presentación	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	11
1.1. Concepto de economía sumergida	12
1.2. Interés de la estimación del tamaño de la economía sumergida	15
1.3. Sistemas de estimación	16
2. Economía sumergida en Europa: cuantificación, evolución y condicionantes	21
2.1. Evolución	22
2.2. Determinantes del tamaño de la economía sumergida	24
2.2.1. Condicionantes económicos	24
2.2.2. Condicionantes sociales	26
2.3. Impacto sectorial	30
3. Estimación del impacto sobre la recaudación fiscal en Europa	33
4. Medidas aplicadas a nivel europeo para reducir la economía sumergida	37
5. Economía sumergida en España: cuantificación, evolución y distribución por regiones	41
5.1. Tamaño de la economía sumergida	41
5.2. Distribución por regiones	43
5.3. Evolución	45
6. Origen de la economía sumergida en España	49
6.1. Moral tributaria	49
6.2. Complejidad regulatoria	52
6.3. Escasez y enfoque de los recursos	52
7. Estimación del impacto sobre la recaudación fiscal y el mercado laboral de la economía sumergida	55
7.1. Impacto sobre la recaudación fiscal	55
7.2. Impacto sobre el mercado laboral	56
8. Propuestas de actuación contra el fraude fiscal y laboral en España	63
8.1. Enfoque general	64
8.2. Enfoque sobre bolsas concretas de fraude	67
8.3. Gestión del fraude ya identificado	67
8.4. Medidas en el ámbito laboral	68



Conclusiones	71
Anexo 1. Relación de personas que asistieron al Foro de Debate el 19 de junio de 2013	77
Anexo 2. Medidas implantadas en los países de la UE-27 y Noruega desde el inicio de la crisis para combatir el empleo irregular	79
Anexo 3. Medidas contra el fraude fiscal en España propuestas por diversas organizaciones profesionales de inspectores y técnicos de Hacienda	85
Anexo 4. Características e implicaciones del nivel de población activa y el empleo en el mercado laboral español	89
Entidades Patrono de la Fundación de Estudios Financieros	93



PRESENTACIÓN

Publicamos este cuarto número de la colección «Foros de Debate. Documentos de Trabajo» de la Fundación de Estudios Financieros (FEF), que tiene como objetivo la emisión de opinión y recomendación sobre temas de importancia y actualidad en el terreno económico, social y financiero. En esta ocasión este número está dedicado a la economía no declarada en España.

El problema de la economía sumergida no es nuevo, ni en nuestro país ni en los de nuestro entorno. Siempre ha existido una preocupación por su existencia, falta de control, tamaño y evolución. No cabe duda de los numerosos efectos negativos que tiene en la economía y la incertidumbre que genera en los ciudadanos al atentar directamente contra los derechos económicos de la sociedad.

El principal motivo que nos ha llevado a elegir este polémico tema en un nuevo Documento de Trabajo es que conecta perfectamente con las reformas que venimos planteando desde la FEF, ya que muchas de las medidas que hemos propuesto en nuestros últimos trabajos se verían favorecidas con el hecho de que la economía sumergida aflorase.

Al margen de las razones de equidad que este tema pueda suscitar, la economía española ofrece una imagen distorsionada de su verdadera situación por la existencia de una importante bolsa de economía subterránea, que podría deformar los principales datos macro, penalizar la capacidad recaudatoria, dificultar la consolidación fiscal y hacer más compleja la toma de decisiones de política económica.

El objetivo que perseguimos con esta iniciativa es sencillo, ayudar a establecer el auténtico perfil de nuestros desequilibrios fiscales y de nuestra capacidad para crear empleo, así como aportar algunos argumentos al debate sobre un tema tan controvertido como este.



El Documento de Trabajo ha sido redactado por D. Alfredo Jiménez Fernández y D. Ramiro Martínez-Pardo del Valle, a quienes quiero felicitar por el buen trabajo realizado, que refleja el sentir de las personas que asistieron a la Jornada de Debate del 19 de junio, a los que también quiero agradecer su participación y los valiosos comentarios que realizaron, así como su dedicación y apoyo a las iniciativas de la FEF.

Juan Carlos Ureta
Presidente de la Fundación de Estudios Financieros



RESUMEN EJECUTIVO

El problema de la economía sumergida no es, ciertamente, una cuestión nueva, pero sí una materia que ha cobrado una especial relevancia dada la situación de crisis mundial y la enorme cifra que ha alcanzado. Se entiende por economía sumergida o no declarada la actividad remunerada que siendo legal en cuanto a su naturaleza, no es declarada a las autoridades públicas quedando al margen de su control y fiscalización.

Este documento de trabajo trata de estimar, sobre la base de los análisis existentes, el tamaño de la economía no declarada en España en relación a la de otros países europeos de nuestro entorno. Asimismo, se comentan algunas de las iniciativas tomadas y se sugieren nuevas posibles medidas que podrían adoptarse para dar ejemplaridad y limitar su tamaño en el contexto de duro ajuste fiscal que vive España.

La estimación de su volumen por cualesquiera de las metodologías que se utilicen es difícil, tanto por la falta de datos fiables y precisos como por la dificultad de delimitar el alcance del concepto. Además, los estudios aplican los indicadores de medición a sociedades y países muy distintos, a veces difícilmente comparables y a actividades no fácilmente homologables. Por ello, todas las estimaciones y comparaciones a las que nos referimos han de considerarse más como aproximaciones que como medidas exactas. No obstante, y a pesar de estas claras limitaciones, el valor de estos estudios es útil como medio de comparación de la tendencia de un país y de estimación de la distancia que le separa de otros del mismo entorno cuyo nivel de economía sumergida ha sido, a pesar de las limitaciones, medido de la misma forma y con las mismas técnicas.

El importe estimado de la economía no declarada en España es de alrededor del 18,6% del PIB en 2013, según el informe publicado recientemente «*The Shadow Economy in Europe, 2013*» por Friedrich Schneider¹, y por encima del 20% conforme a otras mediciones rea-

¹ El Profesor F. Schneider es Director del Departamento de Economía de la Johannes Kepler University de Linz, Austria.



lizadas. En todo caso, sea cual sea la fuente, se encuentra en unos niveles inaceptables y muy alejados de los de otros Estados europeos como Austria, Holanda o Suiza (por debajo del 10% del PIB), de Alemania (en torno al 13%), de Francia y Reino Unido (en torno al 10%).

Del total de economía sumergida se estima que en torno a un 8% del PIB es consecuencia del fraude en materia laboral, lo que en términos de empleo equivaldría a al menos 1 millón de puestos de trabajo que deberían aflorar².

La existencia de economía sumergida en una sociedad es una grave anomalía para su correcto funcionamiento. Además, se producen problemas de desigualdad entre ciudadanos y un serio menoscabo de los derechos de los trabajadores contratados de forma irregular. Así por ejemplo, la cantidad que se deja de recaudar en España debido a la economía sumergida parece razonable evaluarla mediante la comparación de su tamaño con la media de los países de su entorno³, cuyo acercamiento debería ser un objetivo deseable a medio plazo. Esto significa que la recaudación a la que se podría llegar ascendería a una cifra estimada de entre 18.000 y 20.000 millones de euros al año. Cifra, en todo caso, nada desdeñable que representa el 1,8%-2,0% de nuestro PIB aproximadamente, además de que reduciría el déficit público en la misma cuantía.

Propuestas en el ámbito laboral

Para resolver el problema inherente al fraude en el trabajo no declarado se han adoptado en Europa en los últimos años gran cantidad de medidas tanto (i) de carácter disuasorio (para incrementar la probabilidad de detección y penalizar el incumplimiento) como (ii) de carácter preventivo (simplificación de normas, uso de medios tecnológicos para el control de pagos en efectivo o introducción de nuevas categorías de trabajo) e (iii) incentivador del compromiso social de los ciudadanos mediante campañas informativas y de concienciación.

Para el caso de España, además de intentar avanzar por el camino que se está abriendo en Europa con las citadas propuestas, las medidas a adoptar deberían basarse, por un

² El cálculo se basa en la estimación de economía sumergida en el ámbito laboral dada por la asociación de técnicos de Hacienda –GESTHA– (82.500 millones de euros) y considerando una productividad laboral (PIB/empleado) de 61.200 euros (dato de la Comisión Europea para 2012).

³ Los países considerados son los cuatro más grandes en términos de PIB y la media (13,1%) ha sido ponderada por su tamaño y su economía sumergida: Alemania (13%), Francia (10%), Reino Unido (10%) e Italia (21%). Los datos de la economía sumergida se han obtenido del último informe del profesor Schneider.



lado, en la continuación de las reformas del mercado laboral, al uso de los contratos indefinidos y a la introducción de una mayor flexibilidad en la contratación. Asimismo, habría que reforzar las figuras del empleo a tiempo parcial (para evitar los ajustes del empleo en número de trabajadores en lugar de en horas trabajadas) y la de aprendiz para reducir el elevado paro juvenil y mejorar la formación, además de potenciar el papel de la formación profesional como solución al desempleo en los jóvenes. También se debería revisar la regulación sobre salarios mínimos y las políticas activas de empleo. Otras medidas más concretas podrían ser las siguientes:

- Mejora de los incentivos para el trabajo declarado, reduciendo el atractivo económico del no declarado.
- Reducción de las cargas sociales en la contratación de manera que lo eludido no compense las consecuencias de ser descubierto.
- Mejora de la detección y la lucha contra el trabajo no declarado estableciendo sanciones severas a los incumplidores.
- Flexibilización de los procedimientos administrativos para la contratación de trabajadores.
- Organización de campañas de concienciación de los trabajadores y empresarios.

Propuestas en el ámbito fiscal

Entre las propuestas que se hacen para mejorar el fraude fiscal se destacan:

- Simplificar las figuras impositivas y ensanchar las bases imponibles, rebajando los tipos del IRPF y del Impuesto de Sociedades. Se considera necesario reformar en profundidad el sistema impositivo contemplando la bajada de los tipos marginales, la eliminación de las deducciones fiscales y aumentar la cesta de bienes gravada al tipo general del IVA.
- Combatir la existencia de paraísos fiscales y del fraude. Se trataría de impulsar una serie de medidas que han tenido bastante éxito en otras jurisdicciones: (i) tipificar como infracción tributaria el ofrecimiento de productos o servicios destinados al fraude, (ii) exigir la responsabilidad a los despachos y entidades bancarias que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal (iii) simplificar la regulación y evitar la creación de oportunidades de arbitraje tributario y (iv) adoptar una posición mucho más beligerante para acabar con la utilización de los paraísos fiscales.



- Reorientar las actuaciones de la inspección hacia la investigación en lugar de las de comprobación. Descubrir los ingresos ocultos no declarados y los fraudes más graves requiere un componente importante de investigación y no la mera comprobación de lo declarado por los contribuyentes. Asimismo, convendría regular las actuaciones de incógnito de la Inspección, sin el conocimiento del sujeto tributario y la denuncia tributaria. Otra medida complementaria sería implementar campañas de exigencia y comprobación de recibos a los ciudadanos realizadas a la salida de determinados locales (restauración, servicios médicos, etc.), con objeto de verificar la correcta facturación del IVA.
- Dado que muchos de los problemas aquí referidos tienen hondas raíces sociales, resulta imprescindible aumentar la sensibilización fiscal de los ciudadanos, a través de programas de información, comprensión y educación en medios de comunicación e Internet. También sería aconsejable incluir cuestiones sobre fiscalidad en la Educación Secundaria Obligatoria para inculcar a la juventud que el fraude fiscal es una relevante transgresión de las normas de convivencia y un atentado contra la sociedad.
- Por último, el pequeño tamaño de la empresa española es considerado como una de las causas de la existencia de la economía sumergida. Una nueva estructura empresarial con empresas de mayor tamaño reduciría sin duda los niveles de economía no declarada, además de favorecer la competitividad del tejido empresarial, por lo que deben establecerse políticas con este objetivo.

En términos generales, la innovación, la disponibilidad de canales específicos de financiación, la política de dirección y recursos humanos, o incluso la estructura de propiedad de la empresa son factores que tienen un efecto decisivo sobre la productividad empresarial, y por ende, en su tamaño. Las iniciativas exitosas llevadas a cabo en otros países en esta materia también pueden servir como referencia, comprendiendo desde la puesta a disposición de las empresas de una «Guía del crecimiento» donde puedan encontrar de forma sencilla las ofertas de apoyo al crecimiento disponibles (Dinamarca), hasta mecanismos de identificación de empresas e iniciativas emprendedoras con alto potencial de crecimiento, que permitan al Gobierno conocer su situación y facilitar la puesta en marcha de medidas de apoyo (Francia). Una estrategia complementaria a las anteriores, y que también ha dado sus frutos en países como Holanda, es el fomento de la capacitación y motivación de los directivos, a través de sesiones formativas que les ayuden a desarrollar estrategias de crecimiento y llevarlas a cabo⁴.

⁴ «Incentivos internacionales al crecimiento empresarial». Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Octubre 2011.



1. INTRODUCCIÓN

El interés por el análisis y determinación del volumen y de los efectos de la economía sumergida sobre las variables macroeconómicas ha sido, tradicionalmente, un tema de preocupación para los gobernantes de todo el mundo y para los organismos internacionales. No se trata, ciertamente, de una cuestión nueva, pero sí de una materia que ha cobrado una especial relevancia dada la situación de crisis mundial y la enorme cifra que ha alcanzado (de acuerdo con un estudio de Tax Justice Network de noviembre 2011 que cubre el 98,2% de los países del mundo y el 92,4% de su población, el tamaño de la economía sumergida mundial alcanza 11,1 billones dólares o el equivalente al 18,1% del PIB mundial, según el mismo informe). Este nivel de actividad encubierta se traduce en una importante merma de los ingresos públicos, en una muy relevante transgresión de las normas de convivencia y en un atentado contra la propia sociedad⁵.

En España, donde la crisis está siendo especialmente virulenta, con una importante recesión, paro elevado y gran caída de los ingresos de las Administraciones Públicas, la sospecha de que una gran parte de la actividad económica se realiza en el ámbito de la economía no declarada (algunos estudios la sitúan en torno a 200.000 millones de euros) suscita el debate sobre el alcance del propio concepto, su tamaño e impacto sobre las principales magnitudes macroeconómicas y, en particular, sobre la posibilidad de generar ingresos fiscales adicionales.

⁵ El trabajo para Tax Justice Network «The cost of tax abuse. A briefing paper on the cost of tax evasion Worldwide» de noviembre 2011 cita lo siguiente sobre la gravedad de la economía sumergida:

Tax evasion is always a crime. Tax evasion on this scale is not just a personal crime though: it then becomes both a crime against society and a crime against democracy. That is because both society and democracy can fail as economies falter when the demands for government services increase in times of economic crisis but the people willing to make payment for them are too few in number.

Tax evasion is at the core of the crisis in the world's economies as a consequence. It is our suggestion that tackling tax evasion is one of the necessary conditions for solving that crisis and at the same time providing the healthcare, education, pensions and other services the people of the world need.



En este trabajo trataremos de clarificar entre otras cuestiones: ¿Qué se entiende por economía sumergida? ¿Por qué existe? ¿Cuáles son sus determinantes? ¿Cómo se comporta a lo largo de los ciclos económicos? ¿Cómo se puede estimar su volumen? ¿Han tenido éxito las propuestas ya implantadas para combatirla? ¿Qué impacto sobre la recaudación podría tener su emersión? ¿Qué implicaciones tiene para el mercado laboral? ¿Y para otras variables macro? ¿Qué nuevas medidas se podrían adoptar? ¿Qué están haciendo los países de nuestro entorno?.

Para reflexionar sobre todas estas cuestiones, el pasado 19 de junio se celebró en la sede de la Fundación de Estudios Financieros una Jornada de Debate sobre Economía no Declarada. La sesión contó con la asistencia de un selecto grupo de economistas, académicos y expertos a quienes se les hizo un planteamiento inicial sobre los principales temas de impacto tanto para España como respecto a otros países europeos. La relación de personas que participaron en la Jornada de Debate se adjunta como Anexo 1.

Este documento, que hace una recopilación de los principales trabajos publicados sobre la materia, recoge las opiniones consensuadas en la reunión sobre las causas de la economía no declarada, las dificultades de su medición y de la estimación de la pérdida recaudatoria implícita, las principales circunstancias que la propician en España y posibles medidas para combatirla.

1.1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SUMERGIDA

Para poner en contexto a qué nos referimos al hablar de economía sumergida, es importante en primer lugar definir el concepto. La Comisión Europea⁶ se refiere a la economía sumergida como aquella actividad remunerada que siendo legal en cuanto a su naturaleza, no es declarada a las autoridades públicas. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la economía sumergida comprende aquellas actividades que son productivas en sentido económico, y relativamente legales (dependiendo de los estándares y regulaciones locales), pero son ocultadas deliberadamente a las autoridades públicas.

⁶ Ver, por ejemplo, la definición incluida en la encuesta *Special EUROBAROMETER 284 «UNDECLARED WORK IN THE EUROPEAN UNION»* que se refiere a «activities which are in principle legal but circumvent declarations to tax authorities or social security institutions».



Consecuentemente, la única diferencia, de acuerdo con estas definiciones, entre actividades regulares y sumergidas es que éstas no son declaradas a las autoridades fiscales, laborales o a la seguridad social o lo son parcialmente de modo que una parte de la actividad es oficial y otra parte se mantiene encubierta. Por supuesto, desde el momento en que son ocultadas, totalmente o en parte, y no se cumplen las obligaciones tributarias o contributivas se convierten en actividades irregulares. En este trabajo, nos referiremos al concepto de economía sumergida dándole el significado señalado y la denominaremos indistintamente, economía encubierta, irregular, oculta, subterránea, no oficial y no declarada. Estos términos incluyen el fraude fiscal (ya que la economía no declarada conlleva en mayor o menor grado una cierta defraudación de las obligaciones fiscales) pero no todo el fraude fiscal tiene su origen en economía sumergida. También existe un alto componente de economía no declarada en el ámbito laboral, al que este trabajo dedica también su atención.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, el concepto no incluye actividades delictivas si no que se refiere a otras cuestiones que nos resultan muy próximas, e incluso son aceptadas socialmente. Así por ejemplo, podemos referirnos bajo la rúbrica economía sumergida a la realización de trabajos en los que no se pagan los correspondientes impuestos indirectos, a la venta callejera no permitida, a los taxistas no oficiales, al cuidado de niños y ancianos por personas que no cotizan a la seguridad social o al trabajo por cuenta ajena realizado en una empresa u organización que no es declarado, bien totalmente o de forma parcial, pagando una parte del salario oficialmente y otra parte al margen de los libros oficiales.

En definitiva, los objetivos últimos perseguidos por los que viven en la economía irregular⁷ no son más que los de evitar el pago de impuestos (directos e indirectos), eludir contribuciones a la seguridad social, sortear el cumplimiento de ciertos requerimientos mínimos legales de orden laboral, como el salario mínimo, número máximo de horas trabajadas, estándares de salud y seguridad en el trabajo, o soslayar determinados procedimientos administrativos.

⁷ Artículo sobre «Economía sumergida. Comparativa Internacional y Métodos de estimación» de Brindusa Anghel y Pablo Vázquez, en «Implicaciones de la Economía sumergida en España». Círculo de Empresarios. Libro Marrón. Septiembre 2010 (pág. 19).

También, «Policy Research Working Paper 5356, Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007». Autores: Friedrich Schneider, Andreas Buehn y Claudio E. Montenegro (pág. 5).

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/10/14/000158349_20101014160704/Rendered/INDEX/WPS5356



Otra cuestión relevante se refiere a las causas directas e indirectas de su existencia que numerosos autores atribuyen entre otras posibles razones (i) a la elevada presión fiscal, (ii) a la percepción de que la relación entre los impuestos que se pagan y los servicios y prestaciones que se reciben no es la adecuada, (iii) a los elevados flujos migratorios, (iv) a la excesiva regulación y complejidad de las obligaciones tributarias, laborales y administrativas, (v) a la impunidad de los que defraudan, (vi) a la falta de honradez o conciencia cívica, (vii) a la ineficacia de la lucha para combatirla o (viii) a la actitud de rechazo de algunos individuos hacia el Estado.

TABLA Nº 1
ECONOMÍA SUMERGIDA

Definición y terminología	<ul style="list-style-type: none">- Economía no declarada, sumergida, encubierta, irregular, oculta, subterránea, no oficial, etc.- Es la parte de la actividad que no consta en los registros estadísticos o fiscales- Se trata de actividades legales no declaradas- Distinción entre actividades legales e ilegales- Estrecha relación entre el volumen de economía sumergida y el nivel de corrupción
Causas directas e indirectas	<ul style="list-style-type: none">- Fuerte presión fiscal- Intenso flujo inmigratorio- Regulación desbordante y excesiva- Falta de ética que impulsa a actuar al margen de la legalidad
Efectos y consecuencias	<ul style="list-style-type: none">- Variables macro desvirtuadas ante la imposibilidad de recoger un conjunto de actividades; PIB, empleo,...- Afecta negativamente a las finanzas públicas: pérdida recaudación- Problemas de equidad- Competencia desleal- Claros perjuicios a los trabajadores de la economía no declarada

Fuente: Elaboración propia sobre artículo Andrés Fernández Díaz. Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto. Libro Marrón. Círculo de Empresarios.

Sin embargo, la percepción ciudadana respecto a la economía irregular está cambiando. Según un reciente estudio del Instituto de Estudios Fiscales⁸, en 2011, un 67% de los ciudadanos consideraba que no se podía justificar el fraude fiscal frente a un 51% que opinaba igualmente en 2007. Y solo un 25% consideraba que hay circunstancias que la pueden justificar frente a un 41% que pensaba así en 2007.

⁸ «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011». DOC. Nº 19/2012.



Tras la crisis, se ha acometido en España un severo plan de ajuste fiscal que se ha centrado, por el momento, en la reducción del gasto, principalmente en inversión pública. Por el lado de los ingresos, la cuestión se ha centrado en el incremento de los tipos impositivos que, sin embargo, ha tenido un impacto limitado en la recaudación. Adicionalmente, se han realizado numerosas propuestas e incluso aprobado disposiciones legales para combatir la economía encubierta, sobre la que hay evidencias de que ha adquirido un preocupante tamaño en España (tal como numerosos estudios han puesto de manifiesto).

A lo largo de los próximos capítulos se tratará de estimar, sobre la base de los análisis existentes, el tamaño de la economía no declarada en España respecto a la de otros países de nuestro entorno, principalmente europeos. Por lo tanto, este Documento de Trabajo no aporta una nueva valoración de la economía irregular sino que hace una serie de reflexiones sobre su naturaleza compleja, sus formas de estimación y comparación con la de los países de nuestro entorno.

Asimismo, se comentan algunas de las iniciativas tomadas y se sugieren nuevas posibles medidas que podrían adoptarse para dar ejemplaridad y limitar su tamaño en el contexto de duro ajuste fiscal que vive España. También se comentará la capacidad de recaudación adicional que por esta vía podría obtenerse para el cumplimiento de los objetivos fiscales, si bien se trata de meras estimaciones poco precisas y fiables.

1.2. INTERÉS DE LA ESTIMACIÓN DEL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

La existencia de economía no declarada en una sociedad es una grave anomalía para su correcto funcionamiento por muchos y diferentes motivos entre los que destacamos los señalados en el trabajo sobre la economía sumergida editado en 2011 por la Fundación de las Cajas de Ahorro⁹:

- En primer lugar porque genera problemas de equidad, tanto por el lado del gasto como de los ingresos públicos ya que se generan asimetrías en la provisión de servicios y en la carga impositiva soportada, así como desde el punto de vista interregional e internacional.

⁹ «Dos ensayos de actualidad sobre la economía española. La economía sumergida en España», de María Arrazola, José de Hevia, Ignacio Mauleón y Raúl Sánchez. FUNCAS 2011.



- Porque plantea problemas de eficiencia en la asignación de recursos y en la provisión de servicios por el Estado.
- Porque produce pérdidas recaudatorias para el sector público que limitan las actuaciones de cualquier política estatal.
- Porque distorsiona la competencia empresarial al situar las actividades no declaradas al margen del pago de impuestos, de cargas laborales o de requerimientos burocráticos y administrativos.
- Porque provoca desviaciones en las estadísticas económicas oficiales (PIB, renta disponible, paro,...), que a su vez impiden un adecuado diagnóstico de los problemas socioeconómicos y una correcta toma de decisiones.

Además, se producen problemas de desigualdad entre ciudadanos y menoscabo de los derechos de los trabajadores contratados de forma irregular.

La cuestión que se plantea es cómo estimar el tamaño de la economía no declarada y valorar su comportamiento tras el estallido de la crisis. El conocimiento de la situación en aquel momento y el crecimiento o disminución experimentado desde entonces en el volumen de la economía sumergida nos permitirá obtener conclusiones sobre los determinantes y las claves de su existencia y sobre la efectividad de las medidas adoptadas.

1.3. SISTEMAS DE ESTIMACIÓN

Para la medición del tamaño de la economía no declarada, los analistas utilizan principalmente tres tipos de métodos: directos, indirectos, y el denominado método MIMIC (*multiple indicators & multiple causes*).

- a) Los métodos de estimación directos tratan de determinar el tamaño de la economía sumergida a través del acceso directo a los agentes económicos por medio de encuestas y cuestionarios, así como mediante la detección directa de fraude y omisión de información a través de discrepancias entre ingresos declarados e ingresos efectivos. Este método basado en la consulta directa, plantea el problema de la adecuación de las respuestas a la realidad. La información así obtenida, no es global sino que constituye tan sólo una proporción del total evadido y depende tanto de cómo se hagan las preguntas como de los recursos destinados a ello.



En definitiva, es un método que aunque se ha utilizado por algunos países¹⁰, acumula muchos inconvenientes tales como la subjetividad del diseño del cuestionario, la posible falta de cooperación de los encuestados, la dificultad de seleccionar una muestra representativa o su coste en tiempo y dinero.

- b) La característica común de los modelos indirectos es su perspectiva macroeconómica. Tratan de analizar diferencias entre lo que podría considerarse normal en una economía y lo que realmente se observa en ciertas variables macro.

Desde un punto de vista metodológico, se persigue estimar el volumen de una variable inobservable (la economía no declarada) partiendo del comportamiento de otras variables observadas y de algún supuesto más o menos restrictivo acerca de la relación que las une. Estas estimaciones se basan en la detección de anomalías en el comportamiento de indicadores macro muy variados tales como: (i) demanda de efectivo como porcentaje del PIB, (ii) volumen de transacciones monetarias, (iii) circulación de billetes de gran importe, (iv) facturación con pago electrónico, (v) consumo de electricidad frente a evolución del PIB, (vi) discrepancias entre las estadísticas nacionales de renta y gastos, o (vii) evolución de población activa real y oficial.

Esta amplia lista, no exhaustiva, se puede clasificar en tres categorías que agrupan los indicadores principalmente utilizados: monetarios, consumos de *inputs* de producción y discrepancias en las macro magnitudes económicas.

- (i) Los métodos que siguen el llamado enfoque monetario tratan de aproximar el tamaño de la economía sumergida a partir del análisis de la evolución de la demanda de efectivo. La hipótesis de partida es que las transacciones económicas ocultas se efectúan con medios de pago de difícil identificación fiscal de forma que un aumento de la economía no declarada elevaría la demanda de efectivo. Este método es comúnmente aplicado para el análisis de la economía sumergida de muchos países de la OCDE pero tiene algunos inconvenientes¹¹:

¹⁰ Noruega (Isachsen 1982) Dinamarca (Mogensen, 1995 y Pedersen, 2003), entre otros.

¹¹ Artículo sobre «Economía sumergida. Comparativa Internacional y Métodos de estimación» de BRINDUSA ANGHEL y PABLO VÁZQUEZ, en «Implicaciones de la economía sumergida en España». Círculo de Empresarios. Libro Marrón. Septiembre 2010 (pág. 24).



- No todas las transacciones opacas se pagan en efectivo. Aparte de que se puedan utilizar otros medios de pago, existen también relaciones de trueque, especialmente en el caso de los servicios.
 - La mayoría de los estudios consideran sólo un factor como causa de la economía sumergida, la carga impositiva, pero ignoran otras razones como el impacto de la regulación o la actitud de los individuos hacia el Estado (*tax morality*), principalmente por carencia de datos.
- (ii) El enfoque basado en el consumo de *inputs de producción* se fundamenta en la consideración de que la existencia de economía informal conlleva una demanda adicional de ciertos insumos, básicamente energía eléctrica. Mediante la detección de «anomalías» en su consumo, que no pueden explicarse a través de las variables habituales, se llega a conclusiones sobre el tamaño de la economía sumergida.

Al igual que los anteriores, este método no está exento de críticas. Entre otras, se le achaca que no todas las actividades de la economía sumergida requieren un uso significativo de energía (servicios personales) y por tanto la medida resultante podría no incluir todos los componentes que la explican.

- (iii) Una tercera aproximación consiste en la estimación del volumen de economía no declarada a partir de (i) las discrepancias detectadas entre las macro magnitudes de la producción global de una economía (PIB, PNB,...) calculadas a partir de los ingresos y de los gastos (consumo privado, consumo público, inversión bruta en capital fijo o exportaciones netas) o mediante (ii) el análisis de la evolución de alguna variable propia de los mercados de factores (típicamente la tasa de desempleo como medida de los recursos ociosos).
- c) Los dos tipos de métodos descritos consideran un único indicador para las estimaciones. Sin embargo, la economía no declarada afecta simultáneamente a muchos aspectos de la actividad económica (la producción, el mercado laboral, el mercado de dinero...) por lo que los métodos basados en un único indicador son incompletos y como hemos indicado plantean problemas¹².

¹² La Comisión Europea señala en su documento COM (2007) 628 lo siguiente respecto a los métodos de medición: «Undeclared work can be measured both directly and indirectly. *Indirect methods* are based on the comparison of macroeconomic aggregates (such as national accounts, electricity consumption, cash transactions). *Indirect (especially monetary) methods* often over-estimate the level of undeclared work and say little about its socio-economic characteristics. *Direct methods*, on the contrary, are based on statistical surveys and have advantages in terms of comparability and detail, but tend to under-report the extent of undeclared work.»



Para abordar este problema, se ha desarrollado otra vía en la literatura económica para el cálculo del tamaño de la economía no declarada: el denominado método MIMIC (*Multiple Indicators & Multiple Causes*). La idea que subyace es que es posible conocer el tamaño de la economía sumergida (variable latente, no observable) mediante el estudio de las relaciones que existen entre ella y una serie de variables observables que la causan (variables causa) y otra conjunto de variables, también observables, sobre las que influye (variables indicadores). Entre las primeras se encuentran la presión fiscal, la regulación estatal o la renta, y entre las variables indicadores, la tasa de participación económica, la demanda de dinero o la tasa de crecimiento.

La mayoría de las investigaciones sobre la economía no declarada utilizan métodos indirectos (consumo de electricidad o enfoque monetario) y el MIMIC. Ello ha permitido la obtención de series homogéneas que facilitan una comparativa internacional. Uno de los autores que más ha investigado sobre la economía sumergida es el Profesor Friedrich Schneider, ya citado anteriormente, que ha llevado a cabo múltiples estudios a largo de los años, utilizando el método MIMIC, que permiten hacer un análisis comparativo del tamaño y evolución de la economía informal, a los que nos referiremos a continuación.

Sin embargo, hemos de señalar antes de entrar en el análisis de los datos, que la estimación del volumen de economía no declarada por cualquiera de las metodologías que se utilicen es difícil, tanto por la falta de datos fiables y precisos como por la dificultad de delimitar el alcance del concepto, como, sobre todo, por la endogeneidad del fenómeno a medir. Todos los métodos disponibles suponen una relación directa, casi lineal, entre alguna variable observada y la economía sumergida, pero es precisamente esa relación la que cambia con el tiempo y el desarrollo económico. Además, los estudios aplican los indicadores de medición a sociedades y países muy distintos, a veces difícilmente comparables y a actividades no fácilmente homologables.

Por ello, todas las estimaciones, comparaciones y conclusiones a las que nos referimos han de considerarse más como aproximaciones que como medidas exactas. Buena prueba de que los cálculos no son más que intentos de medir una variable por definición difícil de observar, son las inconsistencias que se aprecian entre los diversos estudios disponibles (como más adelante tendremos ocasión de comprobar al analizar las conclusiones de diversos estudios realizados sobre España), entre otras razones por la aplicación de hipótesis generales a entornos diferentes desde el punto de vista social, político, demográfico, económico y regulatorio.



Estas limitaciones hacen que numerosos analistas hayan declinado realizar estimaciones sobre la economía no declarada, por razones evidentes: algo que está oculto por definición y sobre lo que no existen datos fiables es muy difícilmente medible. Estos analistas consideran que las mediciones son excesivamente simplistas y poco fundamentadas.

No obstante, y a pesar de estas claras limitaciones, consideramos que el valor de estos estudios es que pueden utilizarse para comparar la tendencia de un país y estimar su distancia a otros países del mismo entorno que han sido, a pesar de las limitaciones, medidos de la misma forma y con las mismas técnicas.

Por su parte, la Comisión Europea facilitó en el año 1997 unas guías a las oficinas estadísticas de los Estados miembros para comprobar la exhaustividad del PIB. Estas guías contemplaban tres formas de comprobaciones:

1. Comparación con los datos fiscales (método directo de medición), algo que ya hemos indicado es complicado.
2. Comparación con los datos de empleo. Entendiendo que las encuestas a hogares pueden medir de forma más precisa el empleo que otras fuentes dirigidas a empresas (fuentes de oferta).
3. Comparación entre la oferta y la demanda, entendiéndose que una actividad puede estar oculta, pero las personas que la desarrollan consumen y gastan, y ello va a aparecer reflejado de alguna manera en las estadísticas de demanda global de un determinado país, aunque estas pueden estar reflejando un volumen de gasto inferior al real, lo que limitaría su importancia.

Los datos de estas mediciones aplicadas al caso español se comentan más adelante en este informe.



2. ECONOMÍA SUMERGIDA EN EUROPA: CUANTIFICACIÓN, EVOLUCIÓN Y CONDICIONANTES

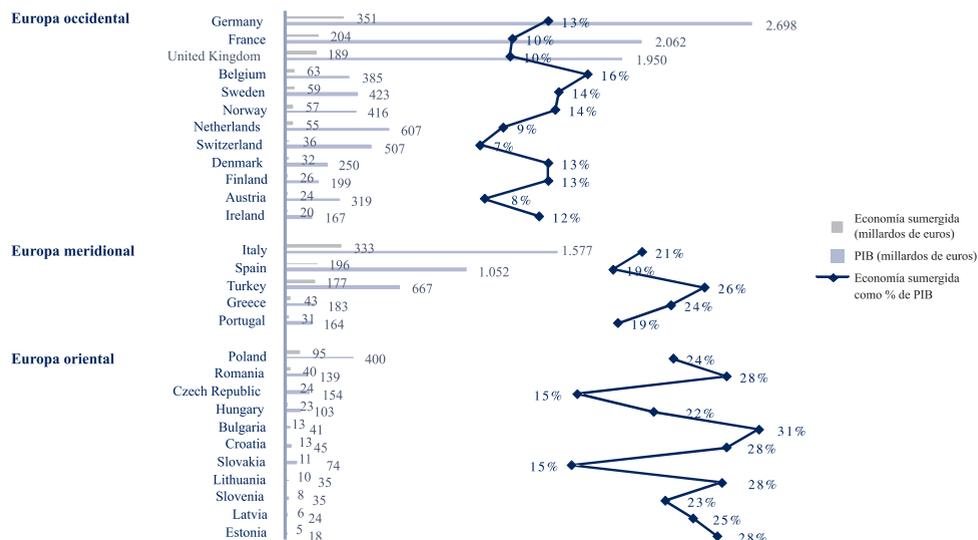
Un reciente estudio de AT Kearney, del Profesor Friedrich Schneider¹³ con datos a marzo 2013 (Informe Visa), estima la economía sumergida en Europa en 2,1 billones de euros. Esta cifra, equivalente al 18,5% de la actividad económica europea, sitúa en el primer plano de la actualidad, en estos días en que los Estados buscan equilibrar las cuentas públicas, la necesidad de reducir el tamaño de la economía no declarada por medio de medidas preventivas, más control e inspección y mayores sanciones, o concienciando a los ciudadanos de los perjuicios que su existencia causa a la sociedad.

Por un lado, casi dos tercios del volumen estimado se concentra en los cinco mayores países europeos -Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España- en términos absolutos. Sin embargo, en los países del este europeo su tamaño relativo (respecto al producto interior bruto) es mucho mayor. Así, en países como Bulgaria, Croacia, Lituania y Estonia el tamaño de su economía irregular se cifra en casi un 30% del PIB. Austria y Suiza tienen los niveles más bajos, del 7% y del 8% respectivamente de su PIB. El cuadro siguiente tomado del Informe Visa ilustra estas cifras.

¹³ «The Shadow Economy in Europe 2013».



GRÁFICO Nº 1
ECONOMÍA SUMERGIDA EN RELACIÓN CON EL PIB



Fuente: Informe ATKearney / VISA 2013.

Según los datos de este informe, el importe estimado de la economía no declarada en España asciende a 196.000 millones de euros, lo que supone un 18,6% del PIB, similar al 18,5% de media en los países analizados pero muy alejado del de otros Estados europeos como Alemania (13%), Austria, Holanda o Suiza (por debajo del 10% del PIB), y de Francia y Reino Unido (en torno al 10%).

2.1. EVOLUCIÓN

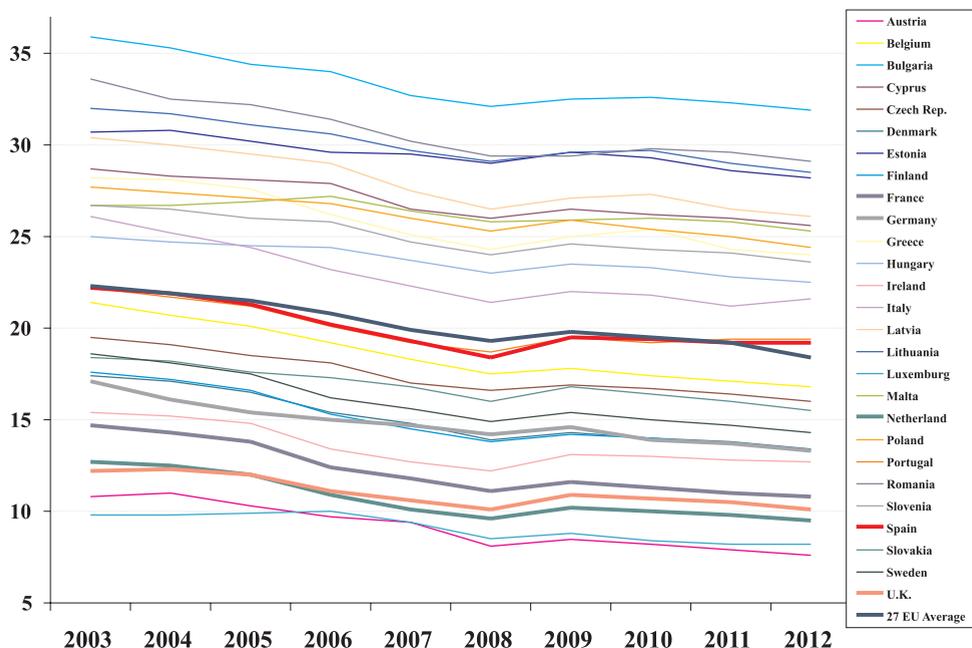
Conforme al análisis de Schneider, el nivel de economía no declarada en Europa se sitúa en la actualidad en la cota más baja de los últimos 10 años (ha descendido desde el 22,4% del PIB europeo en 2003 hasta el 18,5% en 2013) y se distribuye de forma desigual entre los países de las diferentes zonas europeas marcando claras diferencias entre norte-sur y este-oeste en lo que al tamaño de su economía sumergida se refiere.

En el gráfico siguiente, referido al periodo 2003-2012 y a los países de la UE-27, se observa que hasta el año 2008 se ha producido una disminución progresiva del porcen-



taje de economía sumergida respecto al PIB en todos los países del estudio y que a partir de entonces, tras un repunte en 2009, se ha mantenido ligeramente descendente hasta los niveles actuales.

GRÁFICO N° 2
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA UE-27 2003/2012 (% PIB)



Fuente: Schneider, F. «Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts».

En España, la tendencia es la misma. Ha habido una disminución desde los niveles de 2003 (22,2% del PIB) hasta los actuales. Comparando este comportamiento descendente con el de los países europeos más relevantes podemos observar que si bien las curvas son similares, con la misma tendencia a lo largo del ciclo, el nivel de la economía encubierta ha sido recurrentemente superior en Italia respecto al español (en % del PIB) que, a su vez, como ya hemos indicado ha sido muy superior a los existentes en Austria, Holanda, Francia o Reino Unido. También destaca el importante descenso conseguido por Austria durante esta etapa.



2.2. DETERMINANTES DEL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

2.2.1. Condicionantes económicos

En tiempos de depresión económica, incremento del desempleo, descenso de los ingresos e incertidumbres sobre el futuro, los individuos tienden a sumergir algunas de sus actividades, no declarándolas, para incrementar sus finanzas particulares y compensar el descenso de ingresos regulares. Lo ocurrido en la economía europea desde el inicio de la crisis confirma esta tesis.

Las curvas mostradas en el Gráfico 2 anterior y el citado Informe Visa dan algunas claves al respecto. De acuerdo con sus conclusiones, que confirman estudios anteriores, el tamaño de la economía oculta tiene una elevada correlación negativa con los ciclos económicos.

Para poder comparar mejor comportamientos relativos, en el Gráfico 3 se ha incluido únicamente la evolución del ratio economía sumergida sobre PIB del conjunto de los 31 países europeos analizados por el Informe Visa y su volumen total en miles de millones de euros.



Nota: Datos UE-27 más Noruega, Suiza, Croacia y Turquía. Método MIMIC.

Fuente: Schneider, F y Kepler, J, Universidad de Linz, Austria; Eurostat. A.T.Kearney Analysis 2013.



Como se desprende del gráfico, el volumen de economía oculta en valores absolutos, ha crecido ininterrumpidamente entre 2003 y 2008 pero a tasas inferiores de lo que ha crecido la actividad económica oficial¹⁴. Esta diferente tasa de aumento ha producido un descenso del peso de la economía irregular sobre el PIB en este periodo.

En 2009, primer año completo que se ha visto afectado por la crisis, la economía sumergida ha descendido ligeramente en valores absolutos pero menos de lo que lo ha hecho el PIB, lo que ha supuesto un repunte de 0,5 puntos porcentuales en términos relativos.

A partir de 2010, debido a la ligera recuperación de la economía frente al severo descenso del año 2009, los niveles de economía irregular han recuperado cifras anteriores (2,1 billones de euros) y se han mantenido estables desde entonces. Asimismo, el ratio sobre PIB medio se ha situado de forma recurrente en el entorno del 19% (lo que apunta a una evolución similar de la economía oficial y de la sumergida) aunque se estima un descenso hasta el 18,5% en 2013 que dependerá del grado de recuperación económica que se alcance en el segunda parte del año.

Otras variables, a partir del ciclo económico, que pueden tener un impacto importante sobre el tamaño de la economía sumergida son el nivel de ajuste fiscal, la distribución del gasto y su financiación. A este respecto, un reciente informe de Eurofound¹⁵ referido al ámbito laboral, evalúa dicha relación bajo diferentes puntos de vista: (i) la carga impositiva implícita sobre los ingresos del trabajo, (ii) la intervención pública sobre el mercado laboral como porcentaje del gasto sobre el PIB, (iii) el nivel de gasto en protección social en porcentaje del PIB, (iv) la efectividad de las políticas redistributivas de la renta y (v) el nivel de igualdad social medido por el coeficiente Gini¹⁶.

Los cinco indicadores muestran una fuerte correlación estadística entre los tipos de medidas seguidos por los diferentes países y el tamaño de su economía sumergida. Las principales conclusiones son:

¹⁴ Entre 2003 y 2008 el PIB de los 31 países analizados ha crecido un 23,4% mientras que la economía sumergida lo ha hecho en un 7,9%.

¹⁵ Eurofound (2013), «Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008», Eurofound, Dublin.

Eurofound, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, es un organismo de la Unión Europea fue creado por el Consejo Europeo para contribuir a proyectar e instaurar mejores condiciones de vida y de trabajo en Europa.

¹⁶ El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos de los ciudadanos en un determinado país. Para más referencias sobre la metodología seguida ver Vorley y Williams (2012).



- Los Estados de la UE con más carga impositiva media sobre los ingresos del trabajo no tienen una mayor economía sumergida. Y los Estados con menor carga impositiva media sobre las rentas del trabajo no están significativamente correlacionados con un menor tamaño de su economía sumergida.
- No existe evidencia de que la intervención pública en el mercado laboral incremente la economía sumergida. Hay, por el contrario, una correlación estadística significativa entre una mayor intervención en el mercado laboral y la reducción del tamaño de la economía no declarada.
- Los países en los que hay un mayor gasto en protección social en porcentaje del PIB tienen menor economía irregular.
- Los países con mayor redistribución de la renta (medida por el volumen de transferencias sociales) tienen un menor tamaño de economía sumergida.
- En los regímenes con una mayor igualdad social (coeficiente de Gini) el tamaño de su economía sumergida es menor que en los países con mayores desigualdades sociales.

En suma, el informe concluye que aunque no se puede hablar de una relación causa efecto, los datos sugieren que el mayor tamaño de la economía sumergida se debe a unos menores niveles de desarrollo, de bienestar social y de regulación. También indican que no existe correlación entre mayores tasas impositivas y mayor economía no declarada. No obstante, el documento advierte de que estas conclusiones deben ser tratadas con precaución y propone la profundización en el análisis, caso por caso, en cada uno de los diferentes Estados miembros para ratificar la existencia de correlación entre las magnitudes mencionadas.

Se ha de señalar que las conclusiones de Eurofound se refieren a 28 países europeos. Los estudios centrados en el caso español inciden en otras cuestiones como las principales causantes de la economía sumergida: la complejidad de la regulación, el incremento de la carga impositiva (aunque todavía se mantenga en niveles relativos bajos), al exceso de trabas administrativas y a la menor competitividad de las empresas de tamaño pequeño en España.

2.2.2. Condicionantes sociales

La disminución continuada de la economía oculta, supone que ciertos grupos de ciudadanos que están disfrutando de trabajo no declarado como una fuente de ingresos, única



o adicional, se vean afectados. De acuerdo con el análisis del trabajo de Eurofound mencionado con anterioridad, el impacto ha sido diferente dependiendo de la situación de cada grupo social y del país en que se encuentren.

Para profundizar en esta idea, el estudio se basa en dos teorías sobre los grupos sociales que más participan en la economía sumergida: (i) *marginalisation hypothesis* según la cual la población desempleada es la que más interviene y se beneficia de la existencia de la economía sumergida y (ii) *reinforcement hypothesis* que sostiene que la población desempleada se beneficia menos del trabajo oculto que la población con empleo declarado. Según esta hipótesis, el empleo no declarado aumentaría las desigualdades producidas en la economía legal.

Las conclusiones del trabajo asentado sobre la agrupación de los diferentes países de la UE, según el comportamiento de su mercado laboral frente a la crisis (en relación con las dos teorías citadas), son las siguientes:

- En los países nórdicos, aquellas personas con trabajo declarado que, no obstante, han venido complementando sus ingresos con trabajo oculto, son los que más han sufrido el descenso en el tamaño de la economía sumergida (*reinforcement hypothesis*) en la presente crisis.
- Por el contrario en los países del sur europeo, son los desempleados los que más están sufriendo el decrecimiento de la economía no declarada. Quizás esto se deba a los efectos más pronunciados de la crisis sobre determinados sectores (construcción, restauración, etc...).
- Por último, en los países del occidente y del este europeo se da una situación mixta. Aunque los desempleados hayan podido acceder a más trabajos en la economía oculta, son peor pagados que aquellos otros trabajadores procedentes de grupos con ingresos declarados que han accedido a trabajos irregulares.

La siguiente tabla señala la vigencia de ambas hipótesis por regiones europeas:



TABLA N° 2
VALIDEZ DE LAS HIPÓTESIS DE *MARGINALISATION* Y
***REINFORCEMENT* POR REGIONES**

	<i>Marginalisation hypothesis</i>	<i>Reinforcement hypothesis</i>
Países nórdicos	x	-
Occidente europeo	-	-
Países del este europeo	-	-
Países del sur europeo	-	x

Fuente: «Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008» (2013).

Pero las conclusiones más interesantes se refieren a las razones para que esto ocurra así. Eurofound, siguiendo los trabajos de Williams y Nadin (2012) sostiene que ello se debe a la presencia de una fuerte correlación entre estos resultados y los diferentes grados de economía de bienestar existentes en los países europeos.

Así, en los países que no siguen una política laboral activa en beneficio de las clases más desfavorecidas y con menores grados de bienestar social y reducidos pagos compensatorios a los desempleados, éstos recurren a trabajos no declarados y a la economía sumergida. Por el contrario en los países donde los beneficios a los desempleados están más extendidos y son más próximos a los salarios medios, los desempleados no se dirigen de forma desproporcionada hacia la economía sumergida.

La inmediata conclusión es que una más amplia política social tiene un importante impacto en el tamaño de la economía no declarada y en el cómo y a quién afecta en mayor medida la crisis. Sin embargo, esta valoración plantea dudas sobre su aplicabilidad al caso concreto español donde la tasa de economía subterránea es relativamente elevada, a pesar de la existencia de importantes políticas de protección social. Quizás la explicación a este comportamiento dispar haya que buscarla en la forma en que el Estado de bienestar y las prestaciones sociales se financian, vía impuestos indirectos o mediante la imposición a las rentas del trabajo y del capital.

Por otro lado, son muchos los autores que han establecido una fuerte relación entre el nivel de corrupción de un determinado país y el tamaño de su economía no declarada¹⁷,

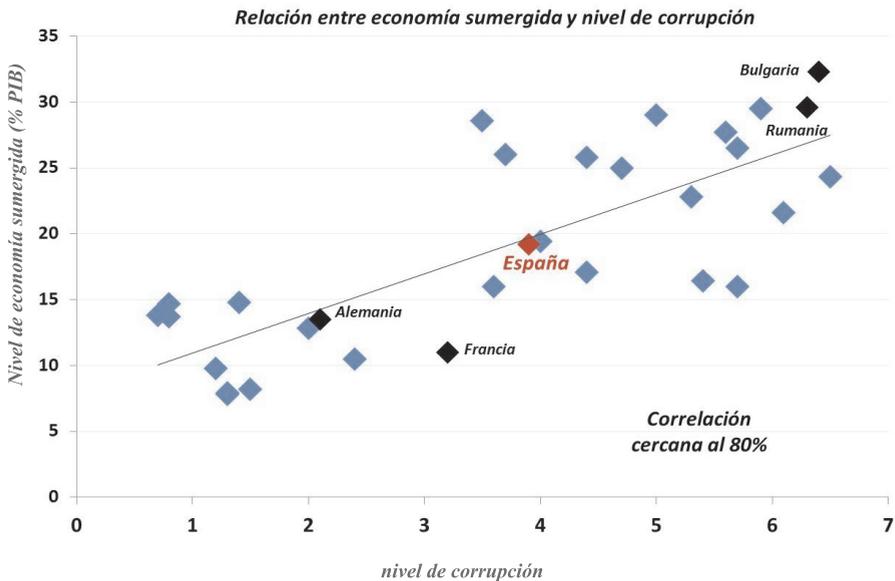
¹⁷ Ver artículos «Corrupción a nivel nacional e internacional: La transparencia como antídoto» de Jesús Lizcano Álvarez y «Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto» de Andrés Fernández Díaz. «Implicaciones de la economía sumergida en España». XXVI Edición del Libro Marrón. Círculo de Empresarios. 2010.



partiendo de la base de que una parte sustantiva de esta última se podría derivar de las operaciones y las prácticas relacionadas con la corrupción.

La existencia de los estudios realizados por el profesor Schneider y las publicaciones de indicadores de corrupción publicados por Transparencia Internacional permiten comparar ambos conceptos.

GRÁFICO N° 4
COMPARACIÓN NIVEL DE CORRUPCIÓN Y ECONOMÍA NO DECLARADA



Fuente: Elaboración propia sobre los datos del informe Schneider y el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

Nota: para facilitar la comparación, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) valorado de 0 a 10 se ha considerado de forma inversa (10-IPC).



Del gráfico anterior se deduce una alta correlación entre el nivel de corrupción de cada país con el tamaño de la actividad que se escapa del conocimiento y control del Estado. En los países que muestran mayores niveles de economía sumergida también se dan altos índices de corrupción. Ambas series presentan una pendiente similar. Probablemente actuar contra la economía no declarada signifique actuar al mismo tiempo sobre la corrupción. Ésta tiene entre sus causas directas e indirectas las siguientes: la poca transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, impuestos elevados, alto nivel de gasto público, nuevas regulaciones y otras decisiones discrecionales, financiación de los partidos políticos, crecimiento de los intercambios internacionales, cambios económicos especialmente en economías en transición, calidad y cantidad de burocracia, nivel de los salarios públicos, transparencia de las normas, leyes y procedimientos y eficientes controles institucionales.

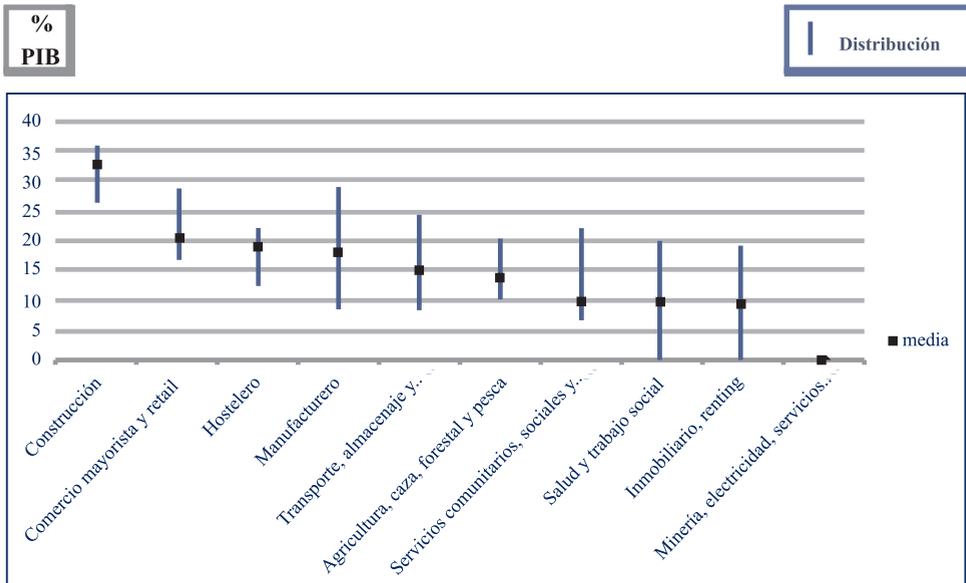
2.3. IMPACTO SECTORIAL

Por último, otra de las conclusiones del Informe Visa se refiere a la incidencia de la economía sumergida en los diferentes sectores de la actividad económica.

Su conclusión es que aquellos sectores más regulados, que se basan en contratos con un alto nivel de formalidad entre proveedores y clientes, tales como el suministro de electricidad o los servicios financieros, tienen los menores niveles de economía sumergida. Por el contrario, la construcción, el sector manufacturero y las ventas mayoristas y minoristas son los sectores con mayores cifras de economía oculta.



GRÁFICO N° 5 IMPACTO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA POR SECTORES



Fuente: Dr. Friedrich Schneider, Johannes Kepler University of Linz, Austria. OCDE, Eurostat, A.T. Kearney analysis.

Nota: la muestra se refiere a seis países europeos: Alemania, Italia, España, Polonia, Rumanía y Turquía.

En particular el Informe VISA señala el importante efecto que ha tenido en nuestro país la crisis inmobiliaria iniciada en 2008. El sector de la construcción en España habría caído un 27% del valor alcanzado en 2008, frente a una caída del 12% en la UE-27, y el número de personas empleadas habría caído un 43%, frente a solo un 15% en la UE-27. Esto justificaría que la economía no declarada se haya mantenido constante o incluso haya caído ligeramente en España en este periodo.



3. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN FISCAL EN EUROPA

El sistema de cuantificación del importe que ha podido ser evadido en impuestos en la Unión Europea como consecuencia de la economía irregular es complejo y sus resultados deben ser considerados como referencias dado que dependen de distintos factores.

En el trabajo titulado «*Closing the European Tax Gap*»¹⁸ elaborado para el grupo progresista del Parlamento Europeo en febrero 2012, con datos a 2009, se ha seguido un procedimiento cuyos resultados han sido contrastados con varias fuentes diferentes considerando cálculos conservadores.

El autor realiza la estimación de la cifra que como resultado de la economía sumergida ha podido ser perdida en impuestos recaudados mediante un proceso, simple pero intuitivo, que consta de tres partes:

- En primer lugar, toma de la cifra de economía irregular estimada en términos porcentuales para cada Estado miembro.
- Este porcentaje se compara con el PIB de cada país para obtener en valor absoluto el volumen de economía sumergida.
- A esta cifra se le aplica la tasa de presión fiscal media para cada país, al objeto de calcular la pérdida en impuestos implícita en los volúmenes estimados de economía sumergida.

¹⁸ «Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament» by Richard Murphy FCA Director, Tax Research UK.



TABLA N° 3
CÁLCULO DE LA PÉRDIDA IMPOSITIVA EN LA UE POR LA ECONOMÍA SUMERGIDA

País	PIB 2009	Tamaño de economía sumergida %	Tamaño de economía sumergida mill. €	Prestación fiscal 2009	Pérdida impositiva por la economía sumergida	% de la pérdida impositiva sobre el gasto en salud	% de la pérdida impositiva sobre el déficit anual
Austria	284.000	9,70%	27.548	42,70%	11.763	37,70%	89,30%
Bélgica	353.000	21,90%	77.507	43,50%	33.629	80,70%	234,30%
Bulgaria	36.000	35,30%	12.708	28,90%	3.673	137,90%	161,90%
Chipre	17.000	28,00%	4.760	35,10%	1.671	163,80%	180,40%
República Checa	145.000	18,40%	26.680	34,50%	9.205	83,50%	135,10%
Dinamarca	234.000	17,70%	41.418	48,10%	19.922	121,60%	315,30%
Estonia	15.000	31,20%	4.680	35,90%	1.680	260,50%	0,00%
Finlandia	180.000	17,70%	31.860	43,10%	13.732	65,20%	310,20%
Francia	1.933.000	15,00%	289.950	41,60%	120.619	178,30%	88,30%
Alemania	2.499.000	16,00%	399.840	39,70%	158.736	78,40%	194,50%
Grecia	230.000	27,50%	63.250	30,30%	19.165	112,60%	79,20%
Hungría	98.000	24,40%	23.912	39,50%	9.445	117,50%	229,50%
Irlanda	156.000	15,80%	24.648	28,20%	6.951	58,60%	13,90%
Italia	1.549.000	27,00%	418.230	43,10%	180.257	228,20%	253,10%
Letonia	18.000	29,20%	5.256	26,60%	1.398	95,90%	100,90%
Lituania	27.000	32,00%	8.640	29,30%	2.532	120,20%	132,10%
Luxemburgo	42.000	9,70%	4.074	37,10%	1.511	87,80%	212,90%
Malta	6.200	27,20%	1.686	34,20%	577	56,40%	255,20%
Holanda	591.000	13,20%	78.012	38,20%	29.801	46,70%	93,20%
Polonia	354.000	27,20%	96.288	31,80%	30.620	121,80%	109,50%
Portugal	173.000	23,00%	39.790	31,00%	12.335	63,10%	78,20%
Rumania	122.000	32,60%	39.772	27,00%	10.738	163,00%	137,50%
Eslovaquia	66.000	18,10%	11.946	28,80%	3.440	61,30%	66,10%
Eslovenia	36.000	26,20%	9.432	37,60%	3.546	108,30%	175,00%
España	1.063.000	22,50%	239.175	30,40%	72.709	70,50%	74,00%
Suecia	347.000	18,80%	65.236	46,90%	30.596	89,10%	0,00%
Reino Unido	1.697.000	12,50%	212.125	34,90%	74.032	46,90%	41,90%
Total o media no ponderada	12.271.200	22,10%	2.258.223	35,80%	864.282	105,80%	139,30%
Media ponderada		18,40%		38,27%			

Fuente: Richard Murphy, CFA, Director Tax Research UK. «A report for Group of the Progressive Alliance of Socialist & Democrats in the European Parliament».



3. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN FISCAL EN EUROPA

La tabla muestra que la media no ponderada de la economía sumergida en Europa sobre PIB es un 22,1% mientras que la ponderada es de 18,4% (casi tres puntos inferior y niveles muy parecidos a los resultados aportados por Schneider). La conclusión es significativa; las economías mayores en la UE tienen menores porcentajes de economía subterránea que las más pequeñas.

La pérdida estimada es sustancial. Cada año se pierden 864.282 millones de euros en el conjunto de la UE de acuerdo con el cálculo realizado. En esta estimación se han considerado datos de presión fiscal y de PIB tomados de la Unión Europea (*2011 edition of Taxation trends in the European Union*). Sin embargo, si a efectos comparativos y de contraste con los datos obtenidos se utilizaran datos de presión fiscal proporcionados por la *Heritage Foundation* y por el Banco Mundial para los datos de PIB, los resultados serían superiores, 927.000 millones de euros.

De cualquier forma, los datos dan una idea aproximada de la magnitud de la pérdida impositiva que la economía sumergida provoca en Europa que representaba con datos a 2009 un 105% del gasto europeo en salud. Por otra parte, en 16 países de la UE-27, la pérdida fiscal superaba su déficit anual lo que también resulta válido para la UE en su conjunto (139,3%), y resaltan la importancia de mejorar los procedimientos de lucha contra la economía sumergida para todos los países de la Unión Europea.

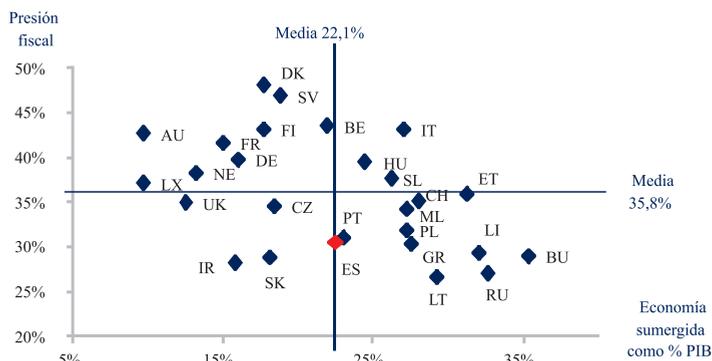
La principal crítica que se puede realizar a este método de estimación de las cantidades que se dejan de recaudar de la economía no declarada es que no se consideran una serie de factores que son fundamentales:

- (i) En primer lugar que una parte de dicha economía no podría reconducirse a los estándares de la economía declarada por razones de coste (no podría soportar la presión fiscal oficial). Dicho de otra forma, es muy posible que un cierto porcentaje de la economía oculta no superase las exigencias formales de la economía declarada, y que posiblemente se extinguiera, desapareciera y, por tanto, no se recaudara nada por esa vía o unas cantidades significativamente inferiores.
- (ii) Tampoco tiene en consideración los costes en que se incurriría por implantar nuevos medios de detección de la economía irregular.
- (iii) Por último, no se reconoce la posible variación de la presión fiscal que debería ser necesaria para hacer más atractiva la aparición de datos ocultos.



No obstante, este estudio sí permite realizar alguna consideración relevante pese a sus limitaciones, y es que no parece existir una relación directa entre una elevada carga fiscal, medida por la presión impositiva, y un mayor tamaño de la economía no declarada. En este sentido países como Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia con niveles de presión fiscal muy elevados (42,7%, 48,1%, 43,1%, 41,6% y 46,9%) tienen una economía sumergida significativamente inferior a la media (9,7%, 17,7%, 17,7%, 15,0%, 18,8%) respectivamente.

GRÁFICO N° 6 RELACIÓN ENTRE PRESIÓN FISCAL Y ECONOMÍA SUMERGIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del informe «A report for Group of the Progressive Alliance of Socialist & Democrats in the European Parliament» (Tabla 3).

Por el contrario, Reino Unido tendría una menor presión fiscal que los países mencionados anteriormente (34,9%) y menor que la de la media europea y, sin embargo, el tamaño de su economía no declarada es reducido (12,5%). Esto hace pensar que no existen relaciones fáciles de establecer entre el nivel de presión fiscal y la ocultación de datos a las autoridades sino que debe haber otras razones que justifiquen el tamaño de la economía sumergida.

En España, con una presión fiscal algo inferior a la del Reino Unido (en el momento al que se refiere el informe) el tamaño de su economía no declarada es elevado en relación con los países antes mencionados aunque similar a la media europea. Los estudios realizados sobre este tema referidos a España, a los que posteriormente nos referiremos, asocian el mayor nivel de economía sumergida con las rigideces de su mercado laboral y con motivos fiscales.



4. MEDIDAS APLICADAS A NIVEL EUROPEO PARA REDUCIR LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Para el análisis de las medidas adoptadas durante la crisis, el trabajo de Eurofound ya citado distingue dos tipos de actuaciones:

- (i) disuasorias, que se basan en la detección y penalización del incumplimiento
- (ii) incentivadoras, que se centran en favorecer la transferencia de trabajo no declarado hacia el declarado, tratando de incrementar el compromiso social con la economía oficial (*tax morality*). Éstas, a su vez, comprenden tres tipos: preventivas, curativas y las que promueven un mayor compromiso ciudadano.

La siguiente tabla señala algunas de las medidas que se han adoptado en los países analizados en el estudio:



TABLA N° 4
TIPOS DE MEDIDAS ADOPTADAS FRENTE A LA ECONOMÍA
SUMERGIDA EN EUROPA

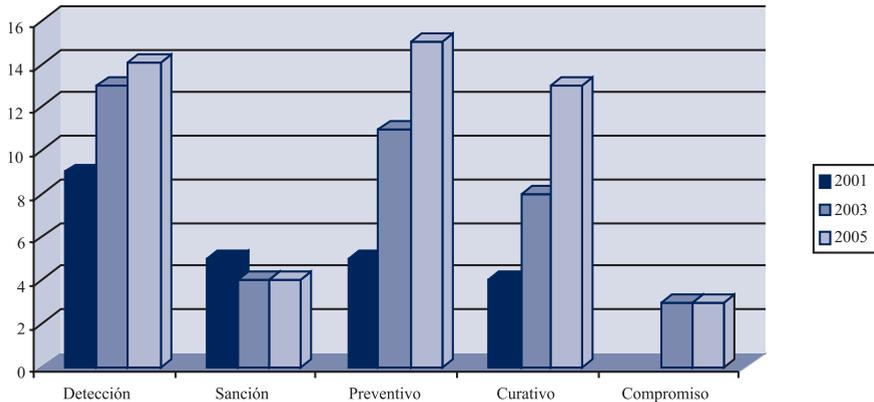
MEDIDAS	TIPOS	ACTUACIONES
Disuasorias	Detección	Comprobación, intercambio de datos y cooperación
	Sanciones	Mejora de la efectividad de las inspecciones Aumento de las sanciones por evasión fiscal Fuerte penalizaciones por incumplimientos
Incentivadoras	Preventivo	Simplificación del cumplimiento Uso de herramientas tecnológicas Incentivos fiscales Transición hacia autoempleo Nuevos tipos de trabajo Desarrollo de microempresas
	Curativo	Incentivos al comprador: Vales de servicios Impuestos directos focalizados Impuestos indirectos específicos
		Incentivos al vendedor: Amnistías fiscales, Divulgación voluntaria Asesoramiento empresarial
	Fomento del compromiso	Promoción del trabajo declarado Educación Justicia procesal Justicia redistributiva

Fuente: «Tackling undeclared work in 27 EU Member State and Norway». Eurofound 2013.

Como se aprecia en el Gráfico 7, en los años 2001 y 2003 las medidas disuasorias fueron las más comúnmente aplicadas. Sin embargo, en 2005, un mayor número de países comenzaron a aplicar medidas incentivadoras, principalmente preventivas (simplificación de exigencias, facilitar la transición hacia trabajo declarado, desarrollo de micro empresas...) y curativas (incentivos a compradores y proveedores, amnistías,...).



GRÁFICO N° 7
N° DE PAÍSES Y TIPOS DE MEDIDAS APLICADAS



Fuente: «Tackling undeclared work in 27 EU Member State and Norway». Eurofound 2013.

Esta tendencia se ha mantenido a partir del inicio de la crisis si bien se observa una ampliación importante en el elenco de medidas aplicadas por los diferentes países de la UE. Con datos a 2010, el 100% de los países de la UE habían reforzado las medidas de detección y un 93% incrementado las sanciones. Asimismo, un 90% había iniciado la adopción de medidas preventivas pero solo un 64% otras medidas de carácter curativo.

Algunas de las medidas implantadas en los países de la UE se detallan en el Anexo 2.

Otra cuestión importante es la opinión de los organismos encargados de luchar contra la economía sumergida sobre la eficacia de las medidas adoptadas. Una encuesta sobre la importancia otorgada a los diferentes tipos de medidas existentes realizada a inspectores fiscales y a otros funcionarios de organismos y agencias relacionadas con la prevención de la economía sumergida de 31 países europeos (Dekker, 2010), pone de manifiesto que el 57% de los encuestados opina que las medidas disuasorias son las más importantes. Y preguntados por las medidas que consideraban menos trascendentes el 84% respondió que las incentivadoras son las menos relevantes.



TABLA N° 5
IMPORTANCIA OTORGADA A LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Medidas	Más importante	2ª más importante	Menos importante
Disuasorias	57%	17%	16%
Incentivadoras	43%	83%	84%
(iv) preventivas	19%	46%	23%
(v) curativas	14%	19%	32%
(vi) compromiso	10%	18%	29%

Fuente: Dekker 2010.

En fin, desde el inicio de la crisis las medidas disuasorias han sido más generalmente usadas y han sido comúnmente consideradas como más efectivas que las de carácter preventivo, curativo o de promoción del compromiso social. Sin embargo, la aplicación de éstas tres últimas se ha ido extendiendo y son ahora más usadas que antes de la crisis.



5. ECONOMÍA SUMERGIDA EN ESPAÑA: CUANTIFICACIÓN, EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN POR REGIONES

5.1. TAMAÑO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Hay evidencias de elevada economía sumergida en España en relación con los principales países europeos (conforme a mediciones armonizadas, algunas de las cuales ya hemos referido y otros estudios realizados a nivel nacional) y por tanto es preciso calibrar su medida.

Como hemos señalado anteriormente, el tamaño de la economía informal en España, de acuerdo con las mediciones del Profesor Schneider referidas al año 2013 (18,6% del PIB), aunque muy próxima a la media europea (18,5% del PIB), está muy alejada de otros países europeos de nuestro entorno. En concreto nos referimos a Alemania (13%), Francia (10%) y Reino Unido (10%), entre otros.

No obstante, existen otras estimaciones específicas centradas en el caso español, referidas a fechas diferentes, cuyas aproximaciones difieren de los cálculos anteriores. Entre ellas podemos citar las de la siguiente tabla, la mayoría de las cuales siguen las metodologías estándar cuyas características se han señalado anteriormente en este informe:



TABLA N° 6
ESTIMACIONES SOBRE EL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA
EN ESPAÑA

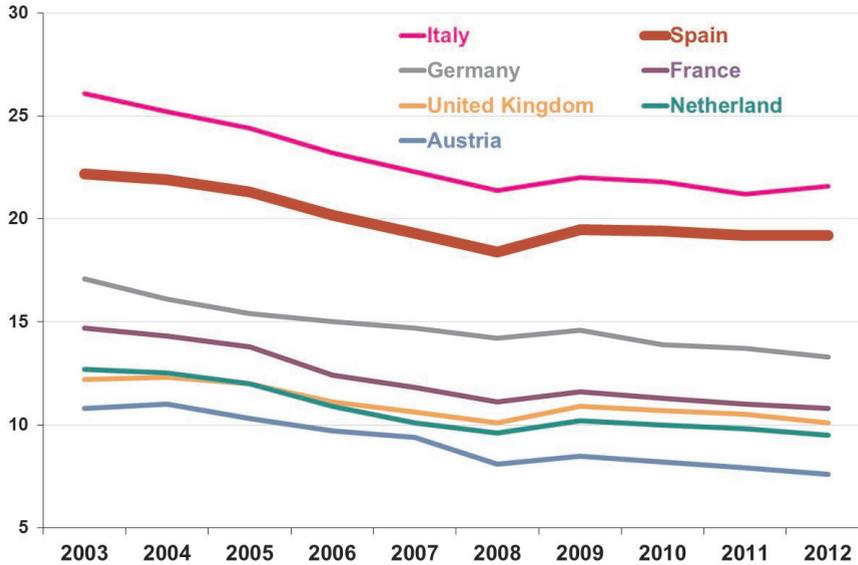
Publicación	% sobre PIB
Informe Doing Business 2007	22,6%
Estudio de los Técnicos de Hacienda 2009	23,3
Estudio Funcas 2011	20,2%-23,7%
Closing The European Tax Gap 2012	22,5%
Informe ATKearney / VISA 2013	18,6%
Otros estudios	20 - 25%

Fuente: Elaboración propia.

Si bien las distintas estimaciones se refieren a periodos diferentes, en todas ellas se observan cifras en el entorno del 20%. Pero lo relevante no son tanto los datos en sí, sino su comparación con los países más próximos al nuestro. Lo significativo no es que la economía sumergida en España alcance un determinado nivel sobre el PIB, sino que su tamaño es muy elevado y superior al de otros países de referencia. Como el gráfico siguiente muestra, el nivel de la economía sumergida en España sistemáticamente se viene situando muy por encima de los de Francia, Reino Unido, Austria o Alemania y que solamente Italia, entre los países grandes europeos, tiene un nivel superior.



GRÁFICO N° 8
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA UE-7 2003/2012(% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gráfico 2 de Schneider F. «Size and development of de Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts».

Este sí es un dato relevante que pone de manifiesto la importancia del problema y hace que nos preguntemos por las causas de que esta situación ocurra. Aproximarnos a los países de nuestro entorno debería ser el objetivo que habría que plantearse a medio plazo. Erradicarla por completo es una tarea poco realista porque, de hecho, ningún país lo ha conseguido, de acuerdo con estos cálculos.

5.2. DISTRIBUCIÓN POR REGIONES

Como se ha señalado, el volumen de la economía no declarada en España presenta un porcentaje sobre PIB muy superior a la media de los países europeos más relevantes. No obstante, el impacto de este problema no se da de manera uniforme en todas las regiones de España, ya que en algunas comunidades está más extendida que en otras.



La Asociación de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) ha elaborado la lista de la economía sumergida en España distribuida por Comunidades Autónomas.

TABLA Nº 7
DISTRIBUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA NO DECLARADA
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CCAA	% PIB sumergido	PIB sumergido total
Cataluña	22,3%	43.704
Madrid	19,6%	36.556
Andalucía	24,0%	34.182
Com. Valenciana	24,3%	24.707
Galicia	26,3%	13.917
Castilla y León	25,0%	13.652
País Vasco	20,6%	13.560
Canarias	28,7%	11.653
Castilla -La Mancha	26,5%	9.253
Aragón	25,5%	8.356
Murcia	24,3%	6.546
Baleares	19,2%	5.060
Asturias	20,2%	4.633
Navarra	20,0%	3.575
Extremadura	19,2%	3.474
Cantabria	23,7%	3.206
La Rioja	31,4%	2.432

Fuente: Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) a partir de datos de presión fiscal de Eurostat de 2009. Datos en millones de euros.

Si bien los peores resultados en términos porcentuales respecto al tamaño de su economía se concentraban en 2009 en La Rioja (31,4%), Canarias (28,7%) y Castilla La Mancha (26,5%), hay cuatro comunidades (Cataluña, Madrid, Andalucía y Valencia) que presentaban las mayores cifras en valores absolutos y por sí solas, acumulaban más



del 58% del volumen total de economía sumergida en España. Estas cifras pueden servir como indicador de dónde deberían centrarse las actuaciones para combatirla.

5.3. EVOLUCIÓN

Sobre la evolución del tamaño de la economía sumergida en España, existen dos análisis entre los más significativos. El primero es el ya comentado de Schneider, con datos disponibles hasta 2013 y en el que se aprecia una tendencia decreciente desde 2003. Por otro lado, Funcas realizó en 2011¹⁹ uno de los estudios más profundos de los realizados en España para tratar de determinar el tamaño de la economía no declarada. Además, el trabajo abarca un periodo muy largo, desde 1980 hasta 2008, y emplea varios métodos de estimación simultáneamente.

La metodología utiliza tres sistemas de estimación, dos indirectos (modelo monetario y de demanda de energía) y el método MIMIC. Entre las variables utilizadas destacan: (oferta monetaria, M1, PIB, consumo de energía, diversas medidas fiscales, etc.).

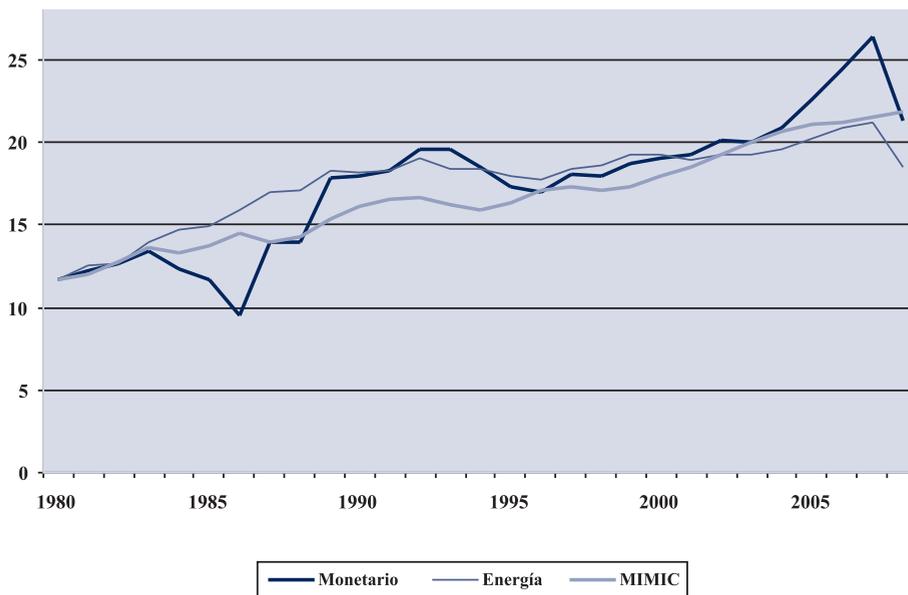
En el gráfico siguiente se muestra la evolución de la estimación con cada uno de los tres métodos cuyas principales conclusiones son:

- Se ha producido un crecimiento notable de la economía sumergida en el periodo 1980/2008 que el estudio atribuye en gran medida al crecimiento de la carga fiscal.
- Parece existir una cierta tolerancia hacia estas actividades irregulares.
- En el periodo analizado, el PIB se ha multiplicado por 2 y la economía sumergida por 4, pasando de porcentajes inferiores al 12% a cercanos al 24%.
- La coincidencia en la tendencia de los 3 métodos utilizados confirma la solidez de los resultados obtenidos y que el tipo de metodología empleado no parece ser determinante para observar la evolución de la economía sumergida a largo plazo, aunque sí se aprecien diferencias puntuales.
- La economía sumergida es considerada como una válvula de escape en situaciones de recesión.

¹⁹ «La economía sumergida en España» (2011).



GRÁFICO N° 9
PROPORCIÓN ESTIMADA ECONOMÍA SUMERGIDA SOBRE
ECONOMÍA OFICIAL



Fuente: «Estimación del volumen de la economía sumergida en España». Autores: María Arrazola, José Hevia, Ignacio Mauleón y Raúl Sánchez. FUNCAS 2011.

Como se ha comentado, se aprecian diferencias importantes entre los datos publicados en este estudio correspondientes al periodo 2003/2008 y los de Schneider referidos al mismo periodo, utilizando ambos la misma metodología MIMIC (ver Gráficos 2 y 8 anteriores). La inconsistencia más importante es que la tendencia no es la misma: ascendente en el estudio de Funcas y descendente en los estudios de Schneider en el mismo periodo. Esta inconsistencia pone de relieve la limitada precisión de estos cálculos y la dificultad de homogeneizarlos al integrar distintas actividades en contextos que pueden ser muy diferentes.

Desafortunadamente este estudio finaliza en el año 2008 y por tanto no se pueden comprobar los efectos de la crisis económica en la evolución de la economía no declarada en España. Recordemos que el informe VISA de 2013, mencionado anteriormente, sostiene que la economía no declarada se ha mantenido constante o incluso ha caído lige-



ramente en España debido al fuerte descenso registrado en el sector de la construcción, sector que tiene un porcentaje de economía oculta muy elevado.

Por último, el Instituto Nacional de Estadística (INE) analiza recurrentemente el tamaño de la economía no contabilizada a través de la comprobación de la exhaustividad del PIB español siguiendo las directrices de la Comisión Europea. El resultado de este análisis²⁰, realizado por métodos de medición directos, cifraba para el año 2000 el nivel de economía no contabilizada en el 12% del PIB. No se han publicado los resultados de dichos estudios con posterioridad a esa fecha.

En resumen, aunque existe cierto consenso en cuanto a los niveles de economía no declarada en España, en torno al 20% en los últimos años, hay mayores discrepancias en cuanto a la tendencia. No obstante solo hay un estudio que aporta datos a marzo 2013 que cifra su cuantía en el 18,6% del PIB. Además este informe muestra una ligera tendencia generalizada a la baja de la economía sumergida en la UE-27, que es coherente con la asunción de que ese nivel constituye una referencia adecuada.

²⁰ En el año 2008 se publicaron las respuestas de distintos países a una encuesta realizada por las Naciones Unidas que integraba las españolas basadas en el «Manual de Medición de la Economía no Observada» de la OCDE.



6. ORIGEN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA EN ESPAÑA

En el caso español las causas de la existencia de la economía sumergida pudieran tener origen en tres factores:

- Moral tributaria
- Complejidad regulatoria y legislativa
- Escasez y enfoque de los recursos

6.1. MORAL TRIBUTARIA

Como primera aproximación a la búsqueda de explicaciones a las elevadas cifras de economía sumergida respecto a otros países, cabe pensar que pueda existir un problema de escasa conciencia fiscal cuando comparamos resultados de algunas encuestas con otras similares en otras naciones europeas. En relación con esta cuestión habría que preguntarse cómo se sitúa España en las tres preguntas clave en el ámbito sociológico para poder entender las razones de la existencia de economía no declarada: (i) cuál es la probabilidad de ser descubierto, (ii) qué sanción se puede imponer en caso de serlo y (iii) qué posibilidad hay de que la conducta descubierta quede finalmente impune, bien por amnistía o por circunstancia similar.

Las encuestas regulares que elabora el Instituto de Estudios Fiscales sobre esta materia, o el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), ponen de manifiesto una situación alejada del óptimo para el cumplimiento fiscal en términos de «conciencia tributaria» de los ciudadanos:

- Difícil detección: más de la mitad de los ciudadanos considera baja o muy baja la probabilidad de detección del fraude y su posterior sanción. Sin embargo, según la encuesta de Opinión Pública y Política Fiscal, publicada por el (CIS) en julio de



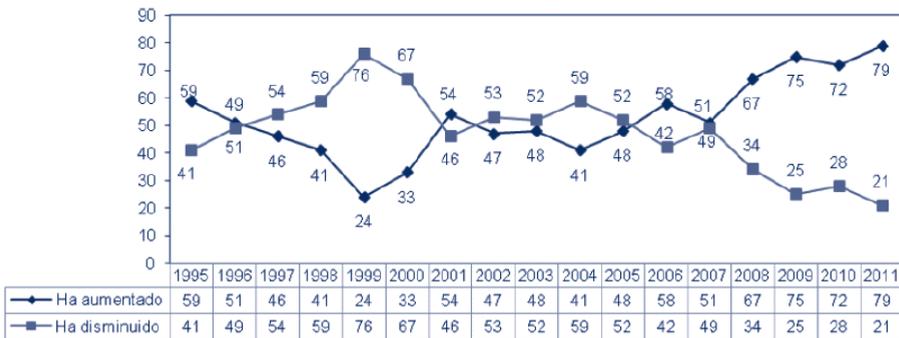
2012, el 72,3% de los ciudadanos opina que no se engaña más a Hacienda por miedo a una revisión.

- Injusticia en el modelo fiscal: el 88% de los españoles cree que los impuestos no son cobrados con justicia.
- Fraude fiscal: el 92% de encuestados manifiesta que existe mucho o bastante fraude fiscal.

Los sucesivos planes de amnistía fiscal puestos en marcha en los últimos años (el último, el del Real Decreto Legislativo de marzo de 2012) pese a que efectivamente transparentan importantes bolsas de fraude que en un futuro deberán declararse y aunque hayan tenido algún efecto recaudatorio, no ayudan a mejorar la conciencia tributaria de los ciudadanos ni a estimular la obligación de cumplimiento fiscal.

La evolución de la opinión de los españoles sobre el tamaño del fraude fiscal en España se sitúa en 2011 en el nivel más negativo desde el año 1995. De acuerdo con una encuesta del Instituto de Estudio Fiscales (IEF) de 2011, el 79% de los españoles consideraba que ha aumentado mientras que antes de la crisis, en 2007, el porcentaje era del 51%.

GRÁFICO Nº 10
OPINIÓN DE LOS ESPAÑOLES SOBRE EL FRAUDE FISCAL 1995-2011

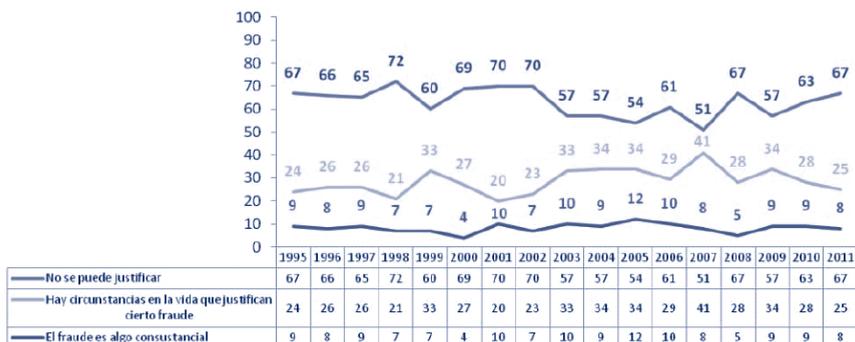


Fuente: «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011». IEF.

Y en relación con la conciencia tributaria, todavía hay un 33% de los españoles consultados que opinaban que hay alguna justificación para defraudar lo que es un resultado muy próximo al observado a lo largo de toda la serie analizada (1995-2011).



GRÁFICO Nº 11
COINCIDENCIA TRIBUTARIA Y FRAUDE FISCAL 1995-2011



Fuente: «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011». IEF.

Por último, la misma encuesta citada del IEF nos muestra que el 60% de los encuestados opinaba que el fraude está muy generalizado en España.

TABLA Nº 8
OPINIONES SOBRE EL FRAUDE CATEGORÍA LABORAL

(%)	Total 2011	Empresarios	Agricultores	Profesionales	Asalariados	Inactivos
Existen casos de fraude importante, e incluso bastantes engaños menores, pero en general se pagan los impuestos de un modo bastante correcto.	41	47	42	40	39	40
El fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto.	59	53	58	60	61	60

Fuente: «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011». IEF.

Estas estadísticas no dejan de ser llamativas y podrían reflejar dos cuestiones: i) por un lado indican que las autoridades podrían tener un cierto margen para actuar de forma más decidida en la lucha contra el fraude fiscal, dado el apoyo ciudadano con el que cuentan, y ii) por otro lado, una doble moral de la sociedad española en este tema: por una parte dos tercios de la población no encuentran ninguna justificación para el fraude fiscal y, sin embargo, los trabajos señalan que el fraude es generalizado y aceptado por nuestros ciudadanos.



6.2. COMPLEJIDAD REGULATORIA

Muchos de los estudios analizados ponen de manifiesto que la complejidad de la regulación en materia de creación de empresas, fiscalidad y requisitos laborales en España, dificulta su cumplimiento especialmente a la pequeña empresa, abocándola hacia la economía sumergida.

Asimismo, la estructura fiscal en España es ineficiente con tipos marginales entre los mayores de Europa y un gran peso de las deducciones, desgravaciones y bonificaciones sobre lo recaudado (peso del 5% del PIB en España frente al 3% en Europa).

Así, el elevado peso de la micro y pequeña empresa familiar en el tejido productivo español, con empleo poco cualificado, que sobreviven marginalmente gracias a la economía no declarada, puede contribuir a explicar, al menos en parte, el mayor tamaño de la economía sumergida en España respecto a la del resto de países europeos. La complejidad y ambigüedad de la regulación y la elevada presión fiscal y laboral hacen que las pequeñas empresas no vean incentivos (en un análisis coste beneficio del cumplimiento frente al riesgo que ello conlleva) o incluso que no puedan cumplir con sus obligaciones fiscales, administrativas y laborales.

Para frenar esta situación que genera pérdidas de recaudación, habría que elaborar políticas económicas dirigidas a cambiar la estructura de la economía española para favorecer la conformación de empresas de mayor tamaño mediante, por ejemplo, políticas fiscales diferenciales entre sectores. Las empresas grandes, normalmente, se sitúan en un alto porcentaje de sus actividades en la economía declarada, con más regulación y mayores cotas de cumplimiento de sus obligaciones formales. Una nueva estructura empresarial con empresas de mayor tamaño reduciría sin duda los niveles de economía no declarada, además de favorecer la competitividad del tejido empresarial.

Por otra parte, en España existen figuras controvertidas como el Plan de Fomento del Empleo Agrario (PFEA), más conocido como Plan de Empleo Rural (PER), su antigua denominación. El PER que ha sido polémico desde su creación posibilita actuaciones fraudulentas y es una medida legal que debería ser revisada.

6.3. ESCASEZ Y ENFOQUE DE LOS RECURSOS

Conforme a la última encuesta del CIS, el 76% de los ciudadanos opina que la Administración debería dedicar más recursos a combatir el fraude fiscal.



Tomando datos del propio cuerpo de Inspectores de Hacienda, la situación también es mejorable:

- En España, el número de inspectores fiscales es 5 veces inferior al de países como Alemania y Francia.
- El personal de la AEAT atiende entre 2 y 3 veces más ciudadanos que la media europea o países como Francia y Alemania.
- En España, el 30% del personal de la AEAT se dedica a inspección y comprobación tributaria frente al 42% en la UE.
- El número de personas que trabaja en la AEAT, en torno a 27.000, se mantiene igual que en el momento de su fundación (1992), pero el volumen de actividad económica en España más que se ha duplicado desde entonces.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la AEAT dispone de medios informáticos muy potentes, que son incluso mejores que los de otros países de nuestro entorno.

A lo anterior hay que añadir que en la actualidad la lucha contra el fraude está enfocada a la comprobación más que a la investigación, lo que dificulta el afloramiento de gran parte del fraude existente.



7. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN FISCAL Y EL MERCADO LABORAL DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

7.1. IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN FISCAL

Las reflexiones hechas hasta ahora nos plantean la cuestión de cuál es el tamaño de la pérdida recaudatoria derivada de la existencia de la economía no declarada. En un momento en que las finanzas públicas adolecen de ingresos como consecuencia del descenso de la actividad económica y se tiende a cuadrar las cuentas públicas acudiendo al ajuste de gastos, un incremento de la recaudación por la vía de la lucha contra el fraude tributario no solo aliviaría el déficit público y contribuiría a alcanzar el cumplimiento de las metas fiscales sino que también serviría para ejemplarizar mediante la represión de actuaciones ilícitas.

Al igual que ocurre con la estimación del tamaño de la economía encubierta, hay múltiples evaluaciones sobre su posible impacto en la recaudación.

- Conforme a los últimos cálculos elaborados por F. Schneider (2011) y el trabajo de Elgin C. y Oztunali O. (2012), se estima un potencial de recaudación en España entre 60.000 y 80.000 millones de euros derivado de la economía sumergida²¹.
- El Informe «Closing the European Tax Gap» de 2012, ya citado anteriormente, cifra la cantidad que España deja de ingresar al año como consecuencia del fraude derivado de la economía irregular (con datos a 2009) en 72.700 millones de euros, lo que representa un 16,6% del gasto público total y el 70,5% del gasto en salud. La eliminación de la economía irregular en su totalidad permitiría repagar la deuda pública en 9 años.

²¹ El estudio de Funcas (2011) lo situaría incluso en los 80.000 millones de Euros. Por el contrario el Consejo Económico y Social (CES) fija la pérdida de recaudación por fraude en los 60.000 millones de Euros.



No obstante, si consideramos que erradicar la economía sumergida es un objetivo irreal, parece más razonable estimar el impacto en la recaudación como el importe adicional que se obtendría si la economía sumergida española convergiera a los niveles promedio de los países de su entorno. Si estos fueran Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, y diéramos por válidos los cálculos de Schneider a 2013, la media ponderada de economía sumergida en estos países sería de 13,1%. Aproximarnos a esta media, desde el 18,6% actual, es decir, una reducción de 5,5 pp de PIB, que debería ser un objetivo deseable a medio plazo, implicaría en términos de recaudación (considerando el PIB actual español y el nivel de la presión fiscal) una cifra entre 18.000 a 20.000 millones de euros al año. Cifra en todo caso nada desdeñable que representa aproximadamente el 1,8%-2,0% de nuestro PIB y que contribuiría a reducir el déficit público en la misma cantidad. En el caso de que la economía sumergida se redujera hasta los niveles menores entre los países europeos, es decir, una reducción de 10pp de PIB, el impacto en la recaudación sería de 36.000 millones de Euros, cifra que está en línea con la estimación de los técnicos de Hacienda (GESTHA) que la valoran en 38.000 euros.

Desde luego son cálculos aproximados que solo sirven para dar una idea de la magnitud del fenómeno. Las desviaciones respecto a lo que pudiera ser la realidad derivan del hecho de que estos cálculos se limitan a aplicar al volumen de economía sumergida la presión fiscal, sin considerar efectos indirectos sobre los ingresos con elasticidad no unitaria (ej. muchos micro empresarios se verían abocados al cierre de su empresa si tuvieran que emerger sus actividades) ni el gasto extra que sería necesario realizar para potenciar la lucha contra la economía irregular. Tampoco consideran una posible variación de la presión fiscal para hacer más atractiva la aparición de datos ocultos.

7.2. IMPACTO SOBRE EL MERCADO LABORAL

En el ámbito del trabajo no declarado se incluye un amplio elenco de comportamientos que abarcan entre otras circunstancias aquellas parcial o totalmente irregulares, en el trabajo dependiente y en el autónomo, en el ámbito familiar o en el trabajo a domicilio.

Tratando de sistematizar las situaciones de trabajo no declarado que se presentan pueden distinguirse cinco categorías de empleo irregular²²:

²² «Desigualdades territoriales en la economía sumergida». José María Serrano Sanz y otros. Editado por la Confederación de Empresarios de Aragón (CREA).



- Asalariado o autónomo que indebidamente no está dado de alta en la seguridad social.
- Asalariado o autónomo dado de alta pero que no cotiza.
- Asalariado que cotiza como autónomo.
- Autónomo que cotiza como asalariado.
- Perceptor de seguro de desempleo ocupado.

Sobre esta variada panoplia de situaciones, por definición no declaradas, no es fácil llegar a conclusiones fundadas, aunque hay algún trabajo que identifica sus características fundamentales.

Así, por ejemplo, en un estudio basado en dos encuestas sobre irregularidades laborales en el periodo 1985-1993²³ se identificaron las características típicas de los trabajadores no declarados que, aunque se refieren a un periodo anterior, pueden servir para enmarcar el perfil social de un problema que en muchos de sus aspectos sigue siendo válido, si bien acentuado tras la crisis.

Según estas encuestas algunas de las características diferenciales del trabajo irregular frente al trabajo declarado son:

- Mayor proporción de empleo juvenil.
- Menor nivel educativo y cualificación profesional.
- Mayor rotación de la mano de obra.
- Mayor proporción de trabajadores a domicilio.
- Menores salarios.
- Los puestos de trabajo requieren preparación menor.
- Relación inversa entre cualificación poseída y requerida por puesto de trabajo en el mercado regular e irregular.
- Mayor índice de irregularidad entre mujeres que entre hombres.

En la España actual, habría que añadir a la lista anterior el fuerte peso de la población inmigrante²⁴ en el trabajo no declarado, y el mayor peso de éste en el sector servicios que en el industrial, sobre todo en los servicios personales.

²³ Ministerio de Economía y Hacienda (1983) e Informe FOESSA (1995).

²⁴ Datos tomados del libro «No solo se indignen». Autor Josep Prats (Plataforma Actual).



Aunque alguna de estas características ha podido variar (por ejemplo por la incorporación de la mujer al trabajo en los últimos años, como se pone de manifiesto en el anexo 4), asumiendo que el perfil sociológico del trabajador irregular fuera, en la actualidad, similar al descrito, estas características sugieren la posibilidad de atacar el trabajo no declarado mediante políticas directas dirigidas a paliar las situaciones de desventaja inherentes a estos trabajadores que les abocan a la economía sumergida (por ejemplo, promoviendo acciones dirigidas a crear empleo juvenil, mejorar la cualificación y especialización de la población activa, etc...).

Precisamente estas características se dan especialmente en sectores como la agricultura, la construcción y oficios auxiliares, la hostelería y servicios turísticos o el transporte, sectores que tienen un peso relativo importante en nuestro país.

Pero antes de aventurar conclusiones, es importante calibrar el impacto del trabajo no declarado sobre el oficial y estimar su tamaño e implicación recaudatoria, ejercicio que será útil para encuadrar su importancia material más allá de la situación de injusticia social que supone.

Cuantificación del empleo sumergido en España e impacto sobre la recaudación

El estudio publicado por Funcas en 2011 citado anteriormente, incluye una estimación sobre el empleo oculto a las autoridades españolas.

Asumiendo que la productividad de la economía oficial es la misma que la de la no oficial y teniendo en cuenta los niveles de economía no declarada comentados a lo largo del documento, el informe llega a la conclusión de que la economía sumergida en España podría haber alcanzado una cifra equivalente a 4 millones de personas en el año 2008.

No obstante, esto no significa necesariamente que estas personas rebajarían la cifra de paro si se pudieran integrar en la economía oficial, ya que es frecuente que una misma persona desarrolle actividades regulares e irregulares para la misma empresa en la que trabaja (ej. contratos a tiempo parcial que encubren jornadas superiores, retribuciones reflejadas de forma incompleta en las nóminas, etc.)²⁵ o incluso que las mismas perso-

²⁵ Ver «El trabajo sumergido». Antonio Vicente Sempere Navarro. Editorial Universitaria Ramón Areces. 2011.



nas trabajen simultáneamente en la economía oficial y en la sumergida para empleadores diferentes. Ello hace que la medición de la posible recaudación que quedaría al margen del control de las autoridades es de una enorme complejidad y todas las estimaciones que se puedan hacer al respecto no dejan de ser cálculos aproximados que permiten unas oscilaciones muy abultadas.

Desde la perspectiva que el fraude en materia laboral tiene en la economía, la Asociación de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) cifraba, con datos a 2009, la economía sumergida en el empleo en torno a los 82.500 millones de euros, lo que supone casi un 8% del PIB generado anualmente en España y representaba en torno a un tercio del total de economía sumergida del país²⁶.

Según sus cálculos, si el nivel de la economía sumergida se redujera a la mitad -hasta el nivel de los países europeos con menor tasa- se recaudarían más de 13.000 millones de euros adicionales cada año, solamente procedentes de las cuotas a la Seguridad Social. GESTHA distribuye esta cifra para cada Comunidad Autónoma y resulta que al igual que sucede con la economía sumergida total, el empleo no declarado se concentra en cuatro comunidades: Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana.

²⁶ Las otras dos terceras partes corresponderían a otra tipología fraude fiscal.



TABLA N° 9
ESTIMACIÓN DE LA RECAUDACIÓN ADICIONAL* POR CUOTAS
SOCIALES PROCEDENTES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

CCAA	Fraude laboral	Recaudación adicional solo por cuotas sociales
Cataluña	14.766	2.424
Madrid	12.351	2.313
Andalucía	11.549	1.778
Com. Valenciana	8.348	1.262
Galicia	4.702	673
Castilla y León	4.613	694
País Vasco	4.581	816
Canarias	3.937	517
Castilla -La Mancha	3.126	436
Aragón	2.823	407
Murcia	2.211	334
Baleares	1.710	327
Asturias	1.565	284
Navarra	1.208	222
Extremadura	1.174	216
Cantabria	1.083	168
La Rioja	821	96

Fuente: Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA). Datos en millones de euros.

**Recaudación adicional si se redujese la economía sumergida en 10pp de PIB.*

Estos cálculos se refieren solamente a lo que se podría recaudar por cotizaciones a la Seguridad Social, pero hemos de tener en cuenta que habría otras fuentes de recaudación. Por un lado, las prestaciones indebidas que pudieran estar pagándose a desempleados oficiales con empleo no declarado y por otro los impuestos directos eludidos.

- Prestaciones por desempleo: Sobre la base de las estimaciones de GESTHA, que asumen que aproximadamente un tercio de la economía no declarada total en España



corresponde a empleo sumergido, éste podría ascender a 1,3 millones de personas²⁷ (un tercio de los cuatro millones equivalentes al total de la economía no declarada que se han estimado con la hipótesis de que la productividad de la economía oficial es la misma que la de la no oficial). Si consideramos que de éstos el 25% estuvieran cobrando el desempleo (en línea con el ratio infracciones/actuaciones realizado por la Inspección de trabajo en materia de prestaciones²⁸) habría una bolsa de fraude de 3.500 millones de euros al año por este motivo.

- **IRPE:** Suponiendo un salario promedio de 22.790 euros por trabajador, y un tipo medio del IRPF del 15%, estaríamos ante un importe de fraude anual de unos 4.600 millones de euros al año.

En resumen, si el nivel de economía sumergida tendiera a los niveles más bajos en Europa o se redujera a la mitad, sólo en el ámbito laboral se podrían recaudar 21.000 millones de euros, de los que, según una comparecencia reciente de la Ministra de Trabajo en el Senado el 3 de marzo de 2013, en 2012 se consiguieron recuperar 2.100 millones de euros, un 10%.

²⁷ El cálculo se ha realizado sobre la estimación de economía sumergida en el ámbito laboral de 82.500 millones de euros de GESTHA, considerando una productividad laboral (PIB/empleado) de 61.200 euros (dato de la Comisión Europea para 2012).

²⁸ En 2011 se realizaron un total de 48.871 inspecciones en materia de prestaciones que dieron como resultado la identificación de 12.392 infracciones (un 25%).



8. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN CONTRA EL FRAUDE FISCAL Y LABORAL EN ESPAÑA

Desde el año 2005 se han aprobado más de 500 medidas anti-fraude fiscal en España (351 en 2005, 140 en el plan de 2008 y en torno a 60 nuevas medidas en el de 2010) que no han dado resultado óptimo, quizás porque su objetivo era el fomento del cumplimiento voluntario y la prevención²⁹.

Sin embargo, se han conseguido otros objetivos como potenciar las fuentes de información de la Administración o una mayor coordinación con otros organismos e instituciones.

Asimismo, se han recuperado 55.833 millones de euros desde el año 2005 hasta el año 2011, lo que representa una media anual de 8.000 millones anuales según la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT)³⁰.

El Gobierno vuelve a ser consciente de la importancia de luchar contra la economía sumergida y el fraude fiscal, como lo pone de manifiesto el reciente Decreto de Medidas anti-fraude de finales de octubre de 2012, bien orientado según los expertos pero poco ambicioso en su ámbito de actuación. La mayoría de técnicos considera que las medidas adoptadas hasta ahora adolecen de un enfoque global, suficientemente coordinado con el objetivo último de lucha contra el fraude.

Las propuestas para mejorar la lucha contra la economía sumergida deberían tener un triple enfoque. En primer lugar se trataría de reformar el marco regulatorio, fiscal y los objetivos de la Agencia Tributaria. En segundo lugar, se deberían centrar los esfuerzos e investigaciones en sectores cuyos niveles de fraude son mayores que el resto. Por últi-

²⁹ Como hemos visto anteriormente (ver Tabla N° 4) en Europa se han adoptado más medidas disuasorias (dirigidas a la detección y sanción del fraude) que preventivas y curativas.

³⁰ Fuente: aeat.es. Sala de prensa. Notas de prensa de 12/12/2011.



mo, debería mejorarse la gestión de las deudas tributarias para evitar que se conviertan en incobrables.

8.1. ENFOQUE GENERAL

Las propuestas tributarias que se proponen como conclusión a lo analizado sobre el fraude de la economía sumergida, se concretan en los siguientes frentes:

1. Simplificar las figuras impositivas.
2. Combatir la existencia de paraísos fiscales y el fraude.
3. Potenciar las actuaciones de la inspección de Hacienda en la investigación en lugar de las de comprobación.
4. Aumentar la sensibilización fiscal de los ciudadanos.

1. Simplificar las figuras impositivas y ensanchar las bases imponibles, rebajando los tipos impositivos del IRPF y del Impuesto de Sociedades.

La FEF ya se ha pronunciado en recientes estudios sobre estas ideas. Se considera necesario reformar en profundidad el sistema impositivo si queremos recaudar de forma parecida a como lo hacíamos antes de la crisis. El sistema fiscal español recaudaba convenientemente en la burbuja inmobiliaria pero ahora ha dejado de hacerlo. Es necesario, por tanto, ir hacia un sistema fiscal más eficiente, cuyos ingresos guarden una relación estable con respecto al PIB y que sea más sencillo y transparente.

La reforma debería contemplar una bajada de los tipos impositivos marginales, una eliminación de las deducciones fiscales y aumentar la cesta de bienes gravada al tipo general del IVA:

- En el IRPF:
 - Reducción de tipos marginales.
 - Revisión del régimen de módulos.
- En el Impuesto de Sociedades:
 - Reducción de los tipos impositivos
 - Eliminación de las deducciones.
- En Imposición indirecta, ir hacia la armonización gradual de categorías de productos en IVA.



2. Propuestas para combatir la existencia de paraísos fiscales y el fraude. Se trataría de impulsar una serie de medidas que han tenido bastante éxito en la persecución del fraude en otras jurisdicciones:

(i) Tipificar como infracción tributaria el ofrecimiento de productos o servicios destinados al fraude. Esta medida se ha demostrado muy eficaz en EE.UU, Francia y Alemania.

(ii) Exigir responsabilidad de los despachos y entidades bancarias que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal.

(iii) Regular las actuaciones de incógnito de la Inspección, sin el conocimiento del sujeto tributario. Este procedimiento permitiría que el defraudador tuviera que preguntarse si el cliente es verdadero o no.

(iv) Regular la denuncia tributaria. Esta ha sido una de las medidas más eficaces en la lucha contra los paraísos fiscales basados en la obtención de información de empleados de las entidades financieras. Este tipo de denuncia ya estuvo en vigor en nuestro sistema tributario hasta el año 1986.

(v) Adoptar una posición mucho más beligerante para acabar con la utilización de los paraísos fiscales con las siguientes medidas:

a) No reconocer personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil español, o a entidades cuyos titulares sean, directa o indirectamente, residentes en dichos territorios.

b) Establecer un gravamen especial sobre movimientos de fondos con paraísos fiscales.

c) Establecer penas agravadas en los delitos fiscales cuando el fraude fiscal se comete a través de la utilización de paraísos fiscales.

3. Potenciar las actuaciones de la inspección en la investigación en lugar de comprobación. A pesar de que las medidas de lucha contra el fraude están dando buenos resultados año tras año, la recuperación por el fisco de cantidades defraudadas se produce más por la comprobación de los datos que por una verdadera investigación de las tramas existentes.



Descubrir los ingresos ocultos no declarados y los fraudes más graves requiere un componente importante de investigación y no la mera comprobación de lo declarado por los contribuyentes. En este sentido convendría que la AEAT aclarara la procedencia real de los casos en los que se ha conseguido recuperar el dinero defraudado, y confirmar si se trata de diferencias de interpretación de la compleja norma tributaria o la afloración de una verdadera actividad oculta y no declarada anteriormente.

En otros países han sido muy efectivas las campañas de exigencia y comprobación de recibos a los ciudadanos realizadas a la salida de determinados locales (restauración, servicios médicos, etc...), con objeto de verificar la correcta facturación del IVA. Estas campañas tienen un importante efecto disuasorio y de concienciación entre la ciudadanía.

En este sentido, los grupos de trabajo entre Grandes Empresas y Administración Tributaria (Foro de Grandes Empresas) para profundizar en el conocimiento de los problemas regulatorios y fiscales ha tenido resultados muy positivos cabiendo la posibilidad de extender este tipo de colaboraciones a empresas de menor tamaño.

4. Aumentar la sensibilización fiscal de los ciudadanos, a través de programas de información, comprensión y educación fiscal en medios de comunicación e Internet. Se trataría de reforzar la concienciación social para fomentar entre los contribuyentes actitudes de condena a la corrupción, evasión, contrabando, economía sumergida y el abuso en la utilización de los servicios públicos.

También sería aconsejable desarrollar programas de asesoramiento fiscal a los contribuyentes e incluir cuestiones sobre fiscalidad en la Educación Secundaria Obligatoria para inculcar a la juventud que el fraude fiscal atenta contra los derechos económicos de la sociedad.

Asimismo, se recomienda regular la profesión de los asesores fiscales, su estatuto técnico-legal y su régimen de responsabilidad.

Finalmente, las asociaciones de técnicos e inspectores de Hacienda han publicado en los últimos años diversos informes con numerosas propuestas para combatir el fraude fiscal en España. Por su valor como aportación a la reflexión y el debate sobre las posibles medidas a realizar, en el Anexo 3 se resumen las propuestas realizadas por estos colectivos esquematizadas en 6 bloques distintos.



8.2. ENFOQUE SOBRE BOLSAS CONCRETAS DE FRAUDE

Sin perjuicio de las propuestas anteriores, las medidas que deberían adoptarse para luchar contra la economía sumergida y el fraude convendría diseñarlas especialmente en aquellos ámbitos donde existe una elevada percepción de fraude fiscal, como por ejemplo³¹:

- No facturación de IVA y emisión de facturas falsas.
- Trabajadores sin alta laboral.
- Ayudas y subvenciones cobradas inadecuadamente.
- Operaciones internacionales fraudulentas.
- Declaración de precios de venta falseados.
- Ocultación de capitales.
- Empresas tapaderas y sociedades interpuestas.

Los siguientes ejemplos ponen de manifiesto algunas bolsas de fraude merecedoras de medidas puntuales³²:

- El rendimiento neto de los asalariados o trabajadores por cuenta ajena ascendió a 19.262 euros durante 2011, frente a los 9.686 euros que declararon de media los autónomos. Una solución a este respecto sería adoptar el modelo alemán, que obliga a declarar dependiendo de la actividad unos ingresos mínimos y en el caso de que los reales estén por debajo de ese umbral habría que demostrarlo.
- De los 1,5 millones de empresas en España, sólo 15.000 sociedades (1% del total) declaran unos beneficios superiores a 100.000 euros/año. Dos terceras partes (1 millón de empresas) declaran que no obtienen beneficio alguno.
- El ratio de afiliados a la Seguridad Social respecto a la población en edad de trabajar es del 30% entre inmigrantes frente al 60% entre españoles.

8.3. GESTIÓN DEL FRAUDE YA IDENTIFICADO

Los datos disponibles³³ referidos al período 2006-2009, ponen de manifiesto una situación claramente mejorable en la gestión del fraude fiscal debido principalmente en las siguientes partidas:

³¹ Según la asociación de Inspectores de Hacienda.

³² Datos tomados del libro «No solo se indignen». Autor Josep Prats (Plataforma Actual).

³³ Información del sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda.



- (i) Ingresos directos obtenidos de la lucha contra el fraude que han supuesto una media anual de 4.800 millones de euros, aunque su peso sobre el total de resultados de gestión ha bajado desde el 11% al 9,6%.
- (ii) Deudas anuladas por tribunales o que son incobrables. Las bajas o anulaciones de deudas existentes suponen casi el doble que la cifra anterior.
- (iii) Deudas pendientes. La última partida y la de mayor importe, deudas pendientes de cobro, ha aumentado gradualmente, tanto en términos absolutos como en porcentaje, llegando a superar dos tercios del total de deudas gestionado (67%), hasta superar en 2012 los 50.000 millones de euros.

8.4. MEDIDAS EN EL ÁMBITO LABORAL

En el marco de la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, se ha producido un importante impulso en 2012. Han aflorado cerca de 78.000 empleos como consecuencia del aumento de la inspección, un 10% más que en 2011, y se han anulado más de 23.000 altas de empresas ficticias (15% más que en 2011), aunque los expedientes liquidatorios sólo han aumentado un 3,5%³⁴.

No obstante, sería necesaria la adopción de nuevas medidas dirigidas a reducir el paro estructural y a aflorar la economía laboral sumergida, siendo vital para la recuperación de las finanzas públicas. Para conseguir este objetivo y poder afrontar con éxito el grave problema que el empleo sumergido plantea es preciso valorar sus causas que, aunque similares a las de la economía sumergida en cuanto a los fundamentos últimos de sus orígenes, tienen peculiaridades singulares en los siguientes aspectos³⁵:

- Falta de adaptación de la legislación laboral a nuevas formas de trabajo.
- Pequeño tamaño de las empresas en sectores que requieren mayor intensidad de mano de obra.
- Existencia de un vínculo importante entre la inmigración clandestina y el trabajo no declarado.

³⁴ Informe anual 2012 de actuaciones y resultados de la inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de empleo irregular.

³⁵ Ver «El trabajo sumergido» de Antonio Vicente Sempere Navarro. Editorial Universitaria Ramón Areces.



- Necesidad de ocultar actividades por ser incompatibles con la percepción de determinadas prestaciones sociales.

Las propuestas para resolver este problema deberían basarse por un lado, en la continuación de las reformas del mercado laboral, especialmente en lo que se refiere al emprendimiento, al uso de los contratos indefinidos y a la introducción de una mayor flexibilidad en la contratación.

Por otra parte habría que reforzar las figuras del empleo a tiempo parcial (para evitar los ajustes del empleo en cantidad en lugar de en horas trabajadas) y la de aprendiz para reducir el elevado paro juvenil, además de focalizarse en minorar el elevado abandono escolar y potenciar el papel de la formación profesional como solución al desempleo en los jóvenes.

Otras medidas más concretas podrían ser las siguientes:

- Mejora de los incentivos para el trabajo declarado, reduciendo el atractivo económico del no declarado.
- Reducción de las cargas sociales en la contratación de manera que no compense lo eludido con las consecuencias de ser descubierto.
- Mejora de la detección y la lucha contra el trabajo no declarado estableciendo sanciones severas a los incumplidores.
- Flexibilización del mercado de trabajo para que exista un sistema real de libre circulación, reduciéndose las cargas y flexibilizando los procedimientos administrativos, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.
- Organización de campañas de concienciación de los trabajadores y empresarios.

Una última propuesta iría dirigida a revisar la regulación sobre salarios mínimos y las políticas activas de empleo.



CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este estudio que fueron contrastadas en la Jornada de Debate sobre la economía sumergida o no declarada son las siguientes:

SOBRE EL CONCEPTO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

1. El problema de la economía sumergida no es una cuestión nueva, pero ha cobrado una especial relevancia dada la situación de crisis mundial y la enorme cifra que ha alcanzado. Se entiende por economía no declarada o sumergida la actividad remunerada que siendo legal en cuanto a su naturaleza, no es declarada a las autoridades públicas quedando al margen de su control y fiscalización.

2. La existencia de economía sumergida en una sociedad es una grave anomalía para su correcto funcionamiento. Produce problemas de desigualdad entre ciudadanos, entre las empresas y un serio menoscabo de los derechos de los trabajadores contratados de forma irregular.

A su vez, la existencia de datos ocultos a las autoridades, al margen de las razones de equidad que este tema pueda suscitar, ofrece una imagen distorsionada de la verdadera situación económica de un país, que podría deformar los principales datos macro, penalizar la capacidad recaudatoria, dificultar la consolidación fiscal y hacer más compleja la toma de decisiones de política económica.

SOBRE LA ESTIMACIÓN DE SU TAMAÑO

3. No es posible estimar con certeza el tamaño de la economía no declarada de un determinado país. Las metodologías generalmente empleadas para su medición son muy limi-



tadas. Por tanto, todas las estimaciones han de considerarse más como aproximaciones que como medidas exactas.

A pesar de ello, el valor de estos estudios es útil como medio de comparación de la tendencia de un país y de la estimación de la distancia que le separa de otros países del mismo entorno y cuyo nivel de economía sumergida ha sido, pese a todo, medido de la misma forma y con las mismas técnicas.

4. Según los datos utilizados en este informe, el importe estimado de la economía no declarada en España es de alrededor del 18,6% del PIB, de acuerdo con las últimas estimaciones, y por encima del 20% conforme a otras mediciones realizadas. Son cifras importantes, que nos sitúan lejos de los niveles de otros Estados europeos como Austria, Holanda o Suiza (por debajo del 10% del PIB), de Francia y Reino Unido (en torno al 10%) o de Alemania (en torno al 13%), y suscita el debate sobre cuáles son las causas de estas elevadas cifras (solamente Italia, entre los países de nuestro entorno, tiene una cifra superior a la española), sobre cuál es su impacto sobre las principales magnitudes macroeconómicas y, en particular, sobre la posibilidad de generar ingresos fiscales adicionales.

El objetivo debe ser aproximar el nivel de economía sumergida en España al de los países de nuestro entorno. En consecuencia para la estimación de la cantidad que se deja de recaudar en España parece razonable hacer la evaluación sobre los diferenciales entre ambas cifras. Esto significaría que la recaudación adicional según las estimaciones realizadas representaría entre 18.000 a 20.000 millones de euros al año. Cifra nada desdeñable que supone el 1,8%-2,0% de nuestro PIB aproximadamente, además de reducir el déficit público en la misma cuantía.

Del total de economía sumergida se estima que en torno a un 8% del PIB es consecuencia del fraude en materia laboral, lo que en términos de empleo equivaldría a al menos 1 millón de puestos de trabajo que deberían aflorar.

SOBRE LAS CAUSAS DE SU EXISTENCIA

5. Diversos estudios realizados sobre el mercado español concluyen que las causas de la existencia de economía sumergida en España se encuentran entre otras (i) en el aumento de la carga fiscal, (ii) en su papel como válvula de escape en situaciones de recesión económica, (iii) en la falta de conciencia fiscal entre la ciudadanía, (iv) en la sobrerregulación y (v) en las rigideces del mercado laboral.



SOBRE LAS POSIBLES MEDIDAS A ADOPTAR

6. Margen de actuación. Las encuestas analizadas sobre la opinión de los españoles en relación con el fraude fiscal reflejan un apoyo ciudadano a la lucha para su erradicación. Ésta es una cuestión de relevancia que muestra que las autoridades podrían tener un cierto margen para actuar de forma más decidida contra la economía no declarada.

7. En el ámbito laboral. Para resolver el problema del fraude laboral las medidas a adoptar deberían basarse, por un lado, en la continuación de las reformas del mercado de trabajo, especialmente en lo que se refiere al emprendimiento, al uso de los contratos indefinidos y a la introducción de una mayor flexibilidad en la contratación.

Asimismo, habría que reforzar las figuras del empleo a tiempo parcial (para evitar los ajustes en número de trabajadores en lugar de en horas trabajadas) y la de aprendiz para reducir el elevado paro juvenil, además de focalizarse en minorar el elevado abandono escolar y potenciar el papel de la formación profesional como solución al desempleo entre los jóvenes. También se debería revisar la regulación sobre salarios mínimos y las políticas activas de empleo.

8. En el ámbito fiscal. Entre las propuestas para mejorar el fraude fiscal se destacan las siguientes: (i) la simplificación de las figuras impositivas y una mayor sencillez de los impuestos, (ii) combatir la existencia de paraísos fiscales, y (iii) potenciar las actuaciones de inspección en el ámbito de la investigación en lugar de la mera comprobación de los datos.

9. Sobre la conciencia tributaria de los españoles. Es preciso aumentar la sensibilización fiscal de los ciudadanos, dada la aceptación social que aún parece tener la elusión de impuestos. Así parece desprenderse de las encuestas analizadas que, por una parte muestran que dos tercios de la población no encuentran ninguna justificación para el fraude fiscal, y, sin embargo, consideran que el fraude está generalizado y es asumido como algo consustancial por los ciudadanos.

Por ello, resulta necesario aumentar la sensibilización de los contribuyentes, a través de programas de información, comprensión y educación fiscal en medios de comunicación e Internet. El objetivo es reforzar la concienciación social para fomentar actitudes de condena a la corrupción, evasión, contrabando, economía sumergida y el abuso en la utilización de los servicios públicos.



También sería aconsejable incluir cuestiones sobre fiscalidad en la Educación Secundaria Obligatoria para inculcar a la juventud que el fraude fiscal atenta contra los derechos económicos de la sociedad.

10. El pequeño tamaño de la empresa española es considerado por casi todos los estudios como una de las causas subyacentes de la economía sumergida. Las empresas grandes, normalmente, se sitúan en un alto porcentaje de sus actividades en la economía declarada, con más regulación y mayores cotas de cumplimiento de sus obligaciones formales.

Una nueva estructura empresarial con empresas de mayor tamaño reduciría sin duda los niveles de economía no declarada, además de favorecer la competitividad del tejido empresarial, por lo que deben establecerse políticas dirigidas a fomentar su crecimiento.

**REFERENCIAS:**

- «Closing de European Tax Gap». Richard Murphy FCA. Director, Tax Research UK.
- «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 211». Instituto de Estudios Fiscales.
- «Size and causes of the underground economy in Spain: A correction of the record and new evidence from the MCDR approach». Michael Pickardt and Jordi Sardá. 2012.
- «The Cost of Tax Abuse. A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide». The Tax Justice Network. 2011.
- «Observaciones de GESTHA al Anteproyecto de Ley de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones de prevención y lucha contra el fraude». GESTHA 2012.
- «Lucha contra el fraude fiscal en España. Deficiencias y medidas necesarias». Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE). 2012
- «Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal». Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE). 2013
- «XIII Encuentros Tributarios 2013. Propuestas contra la utilización de los paraísos fiscales». Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE). 2013.
- «Implicaciones de la economía sumergida en España». XXVI Edición del Libro Marrón. Círculo de Empresarios. 2010.
- «Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de lucha contra el fraude fiscal». Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2012.
- «Medidas Fiscales Anti-fraude». Garrigues. Novedades. Fiscal. 2012.
- «The Shadow Economy in Europe, 2013». Informe ATKearney / Visa. Friedrich Schneider y Johannes Kepler.
- «Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008». 2013.
- «El trabajo sumergido». Antonio Vicente Sempere Navarro. Editorial Universitaria Ramón Areces. 2011.
- «Population and social conditions». Arturo de la Fuente. Eurostat. Statistics in Focus 56/2011 & 57/2011.
- «No solo se indignen. Propuestas para un Estado de bienestar sostenible». Josep Prats. Plataforma Actual. 2011.
- «Desigualdades territoriales en la economía sumergida». José María Serrano Sanz y otros. Confederación de Empresarios de Aragón (CREA).
- «Non-observed Economy in National Accounts. Survey of Country Practices». United Nations. 2008.
- «Size and development of the shadow economy from 2003 to 2012: some new facts» F. Schneider.



ANEXO 1

Relación de personas que asistieron a la Jornada de Debate del 19 de junio de 2013³⁶:

Miguel Cardoso

Economista Jefe de España
BBVA

Pilar Castrillo

Jefe Economía
TELEFÓNICA

Ignacio Conde

Subdirector
FEDEA

Antonio Cortina García

Director Adjunto Servicio de Estudios
SANTANDER

Miguel Cremades

Socio
URÍA MENENDEZ

Alfredo Cristóbal Cristóbal

Director General
INE

³⁶ Las opiniones reflejadas en el Documento de Trabajo no tienen por qué coincidir con la opinión individual de las personas que participaron en el debate ni con la de las instituciones o entidades en las que trabajan o colaboran.



Fernando Fernández Méndez de Andés

*Profesor de Economía
IE BUSINESS SCHOOL*

Ricardo Gómez-Barreda

*Senior Partner
GARRIGUES*

Silvia Hernández

*Gerente de Economía
TELEFÓNICA*

Alfredo Jiménez Fernández

*Director de Análisis y Estudios
FEF*

Ofelia Marín Lozano

*Directora de Economía
CÍRCULO DE EMPRESARIOS*

Ramiro Martínez-Pardo del Valle

*Director del Grupo Gomarq SL
Miembro de la Comisión Ejecutiva de la FEF*

Javier Méndez Llera

*Director General
FEF*

Juan Antonio Mielgo Carrizo

*Director de Economía y Estructura Financiera
TELEFÓNICA*

José M^a Peláez Martos

*Inspector
HACIENDA*

Juan Carlos Ureta Domingo

*Presidente
FEF*

Fermín Zancada Peinado

*Ex Inspector
HACIENDA*



ANEXO 2

Medidas implantadas en los países de la UE-27 y Noruega desde el inicio de la crisis para combatir el empleo irregular³⁷

A los efectos de presentar algunas de las actuaciones de los países de la UE para luchar contra el trabajo sumergido se clasifican las medidas en dos tipos diferentes: (i) disuasorias e (ii) incentivadoras.

1. MEDIDAS DISUASORIAS

Estas medidas se basan en la detección y en la penalización del incumplimiento. Tratan de cambiar el ratio coste beneficio asociado a la situación de inobservancia de las obligaciones laborales, incrementando la percepción de que la probabilidad de ser detectado es mayor.

Las principales medidas en este sentido se han centrado en:

- incrementar la efectividad de las inspecciones y
- desarrollar estrategias de comprobación, cooperación e intercambio de información tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

1.1. Inspecciones

Casi todas las autoridades del ámbito laboral en Europa han desarrollado iniciativas en este sentido.

³⁷ Fuente: «Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008». 2013.



- Las principales decisiones han consistido en focalizar las inspecciones en aquellos sectores más presentes en la economía sumergida (construcción e industria textil en Rumania; hoteles y catering en Letonia y Portugal; taxis, peluquería y construcción en Suecia; autoescuelas en Eslovenia; y limpieza en Noruega).
- Los anuncios públicos de inspecciones también se han utilizado frecuentemente. Por ejemplo en Italia se lanzó en 2010 una plan de inspección coordinada en agricultura y construcción para la zona sur del país (Calabria, Campania, Puglia y Sicilia) en el que se detectaron 20.300 trabajadores irregulares. En Estonia, se realizó una campaña entre marzo y abril de 2012 sobre 278 compañías del sector de la construcción con 132 inspecciones. Como resultado de estas actuaciones, se identificaron 780 mil euros de impuestos no declarados.
- Otros dos tipos de medidas dirigidas a mejorar la efectividad de las inspecciones han consistido en (i) la obligación de informar de la contratación de nuevos trabajadores antes de que comiencen a trabajar (ya implantada en casi todos los países de la UE) y (ii) el uso de tarjetas de identidad por los trabajadores, con sus datos personales y los de su relación laboral -empresa, fecha de comienzo, tipo de contrato- que se ha introducido en Italia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y República Checa por ejemplo.

1.2. Comprobación, cooperación e intercambio de datos

Muchos países europeos han incrementado sus políticas de comprobación e intercambio de información entre instituciones internas y con otras jurisdicciones. Por ejemplo, Finlandia a partir del 1 de enero de 2011 ha creado un ente especializado dentro del Ministerio de Finanzas (Unidad de información de economía gris, Harmaan talouden selvitysyksikkö) para investigar organizaciones y personas sospechosas de participar en trabajos no declarados. Los trabajos de esta unidad especializada se centran en la recopilación de información y la vigilancia del cumplimiento. Después de 1,5 años de funcionamiento y aunque cuenta con medios limitados, han realizado un total de 732 auditoría e identificado 42 millones € de salarios no declarados y 65 millones € en ventas no declaradas.

1.3. Sanciones

Con carácter general se han endurecido las sanciones por incumplimientos. En Eslovaquia, en 2010 por ejemplo, la sanción por no registrar un empleado se ha aumen-



tado desde un máximo del equivalente a 16.600 euros hasta los 200.000 euros. Asimismo las sanciones se han endurecido de forma notable en la República Checa, Francia, Dinamarca, Holanda y Reino Unido.

2. MEDIDAS INCENTIVADORAS

Este tipo de medidas se centran en favorecer la transferencia de trabajo no declarado hacia el declarado, tratando de incrementar el compromiso social de los ciudadanos con la economía oficial (*tax morality*). A su vez, comprenden tres tipos de actuaciones: preventivas, curativas y las que promueven un mayor compromiso ciudadano.

2.1. Medidas Preventivas

Al menos cuatro tipos diferentes de medidas de este tipo han adoptado ya en numerosos países de la UE para favorecer que los ciudadanos trabajen de forma legal y se alejen del trabajo no declarado:

- (i) Simplificación del cumplimiento de las normas y de su supervisión, como por ejemplo, reducción del número de formularios a cumplimentar, o implantación de inspecciones integradas para todas las obligaciones tributarias y no una por cada carga impositiva.
- (ii) Uso de medios tecnológicos para el control de pagos en efectivo, como el uso certificaciones especiales y cajas registradoras (introducidas en 2010 en Suecia, requiriendo para la venta de bienes y servicios en efectivo una autorización exclusiva y una caja negra asociada a la máquina registradora para leer las operaciones y en Polonia haciéndolas obligatorias para los profesionales – médicos, abogados, asesores fiscales, traductores...-). Otros esquemas similares se han implantado en Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia y Hungría.
- (iii) Introducción de nuevas categorías de trabajo regular para permitir que aquellos que trabajan en la economía sumergida por necesidad tengan un camino para acceder al trabajo declarado. El mejor ejemplo son los *mini jobs* introducidos en 2002 en Alemania, que han experimentado un notable aumento del número de personas que lo usan. Así, por ejemplo, en el trabajo doméstico, los *mini jobs* se han incrementado desde 102.907 en diciembre 2004 a 234.453 en marzo 2012.



En Hungría, se aprobó en 2010 un esquema similar (Egyszerrűtett foglalkoztatási törvény) basado en la simplificación de trámites para el empleo estacional y el temporal u ocasional. La Ley permite, por ejemplo, al empleador notificar estas contrataciones por un mensaje SMS y pagar las contribuciones, muy reducidas, en base diaria.

- (iv) Medidas para facilitar la *transición hacia autoempleo*: En Alemania se introdujo el *star-up premium* (Gründungzuschuss, GZ) dirigido a los beneficiarios de seguro de desempleo que quieran iniciar su propio negocio. Entre 2007 y 2010, entre 119 mil y 147 mil desempleados se han acogido a esta medida³⁸ y entre el 75% y el 84% de los que iniciaron actividad mediante este plan mantienen su negocio 19 meses después de iniciarlo³⁹.

2.2. Medidas curativas

Al igual que en el caso de las medidas preventivas muchos países han adoptado iniciativas para ayudar a los trabajadores a emerger sus actividades no declaradas.

Hay dos tipos de medidas entre las adoptadas:

2.2.1. Las dirigidas a facilitar la transición hacia la economía declarada tales como:

- Amnistías: España, siguiendo el llamamiento realizado por el Parlamento Europeo en 2008, aprobó en 2011 una amnistía (Real Decreto 5/2011) para que los empresarios registraran a trabajadores no declarados sin penalizaciones. Una vez finalizado el periodo de regularización (31 de julio de 2011) se aplicarían sanciones elevadas.
- Divulgación voluntaria: Esta medida no ha sido implantada por ningún país desde el inicio de la crisis. Consistiría en ofrecer amnistías personalizadas a los trabajadores no declarados que revelen su situación a las autoridades.
- Asesoramiento personalizado desde la administración para ayudar a las empresas en la transición.

³⁸ Datos de Bernhard y Wolff (2011).

³⁹ Caliendo y otros (2011).



2.2.2. *Las encaminadas a incentivar a los usuarios a contratar servicios de trabajadores regulares.*

- Una medida muy popular consiste en la aplicación del llamado IVA inverso, que se ha utilizado en el sector de la construcción en Suecia, Chipre y Finlandia. De acuerdo a este sistema, es el contratista principal el responsable de cargar y liquidar el IVA excluyéndose de ello a toda la cadena de subcontrataciones. Debido al escaso tiempo transcurrido no hay todavía evaluación de sus resultados.
- Deducciones específicas en los impuestos directos (Renta) para los consumidores de servicios, que han sido implantadas en Suecia Dinamarca y Finlandia.
- Subsidios para cubrir costes salariales y vales de servicios: Han sido muy utilizados para el trabajo estacional. En Italia en el sector agrícola se usaron durante la cosecha de 2008 con el objeto de regularizar a estudiantes, pensionistas y desempleados que trabajaban en la economía sumergida de forma temporal durante la cosecha.

2.3. **Fomento del compromiso**

El objetivo es generar compromiso entre los ciudadanos, favorecer una mayor moral tributaria; es decir transitar desde la vigilancia y persecución hacia el compromiso.

- Desde el inicio de la crisis de forma generalizada los países europeos han iniciado campañas informativas sobre los costes y los riesgos del trabajo no declarado, y sobre los beneficios del trabajo regular.
- Requerimientos: el envío de notificaciones a empresas pidiéndoles la revisión de sus libros contables y que informen a las autoridades sobre el resultado de sus actividades han contribuido en algunos países a incrementar la recaudación y a emerger trabajo sumergido.



ANEXO 3

Medidas contra el fraude fiscal en España propuestas por diversas organizaciones profesionales de inspectores y técnicos de Hacienda

Bloque 1º: Revisión de figuras impositivas y transferencias corrientes

- **Simplificar las figuras impositivas** y ensanchar las bases imponibles, rebajando los tipos impositivos del IRPF y del Impuesto de Sociedades:
 - **En IRPF:**
 - Reducción de tipos marginales del IRPF.
 - Eliminación (o revisión) del régimen de módulos.
 - **En el Impuesto de Sociedades:**
 - Reducción de los tipos impositivos
 - Eliminación de las deducciones.
 - En Imposición indirecta, ir hacia la **armonización gradual de categorías de productos en IVA.**

- Finalmente, en el ámbito de las prestaciones, debería exigirse el personarse físicamente cada mes para cobrar la prestación y cruzar datos con oficinas de empleo internacionales.

Bloque 2º: Actuaciones para mejorar el marco regulatorio.

- **Reformar la Ley General Tributaria**, creando un procedimiento especial para la lucha contra el fraude tributario delictivo y organizado. Reforma del régimen sancionador con el objetivo de agravar las sanciones en algunos supuestos de resisten-



cia a la inspección y de no aportación de la información requerida. Tipificar como infracción tributaria el ofrecimiento de productos y servicios sin factura, o sin incluir el IVA, o tipificar como infracción tributaria la conducta de las personas o instituciones que colaboren habitualmente en la comisión de fraudes.

- **Aprobación del estatuto de la AEAT**, pendiente desde su creación, que regule un marco jurídico para garantizar la máxima independencia a la hora de aplicar el sistema tributario.
- **Reforma de la definición de delito fiscal y de las penas aplicables.**
- **Nueva regulación de paraísos fiscales**, mediante medidas coordinadas a nivel internacional.

Bloque 3º: Reforzar y mejorar la coordinación entre las partes implicadas en la inspección fiscal.

- **Creación de una oficina anti-fraude** bajo la dependencia funcional de la AEAT.
- **Creación de una policía fiscal dependiente de la Agencia Tributaria** integrando las unidades especializadas de diversos cuerpos en la lucha contra el fraude organizado. Existen modelos internacionales de eficacia contrastada (EEUU e Italia).
- **Promover la especialización en materia fiscal de jueces y fiscales.**
- Creación de una **base de datos fiscales única**, compartida por todas las administraciones tributarias y actualizar listados «públicos» de deudores insolventes a modo disuasorio.
- Revisión de **los incentivos de detección del fraude** de los funcionarios.
- Potenciar las actuaciones a través de la Agencia Anti-fraude Europea y promover la creación de bases de datos unificadas.
- **Mayor dotación de recursos a la Agencia Tributaria**, en línea con la media europea de países con menor economía sumergida.

Bloque 4º: Actuaciones para mejorar la eficacia en el cobro de las deudas tributarias.

El sistema tributario español es eficiente, ya que presenta unos costes de administración inferiores a Europa (0,78 unidades monetarias por cada 100 u.m. de recaudación frente a 1,02 u.m. por 100 u.m. en UE-15); sin embargo, el volumen de deudas identificadas



tras realizar procesos anti-fraude y pendientes de cobro es muy elevado, así como el volumen de deudas que han sido dadas de baja por ser incobrables, prescribir o ser anuladas por los tribunales.

Para evitar esto se debería:

- **Mejorar la calidad de las liquidaciones practicadas.**
- **Mayor especialización judicial en materia tributaria** para agilizar la resolución de expedientes, buscando una mayor seguridad jurídica del contribuyente.
- **Plantear resoluciones acordadas y extraprocesales**, como se ha hecho en otros países de nuestro entorno (Reino Unido, Portugal o Italia).

Bloque 5º: Revisar en profundidad el procedimiento de inspección tributaria y revisión administrativa.

- La relación con la Administración Tributaria, debe basarse en la cooperación, la mutua confianza, la transparencia, la seguridad jurídica, y la reducción de litigiosidad.
- **Alineamiento entre la política tributaria y la política económica** y homogeneidad en la aplicación de los tributos.
- Modificar los criterios de asignación de funcionarios a las unidades más especializadas.
- Promover las actas con acuerdo entre Administración y Empresa, eliminando los incentivos salariales de los inspectores por la incoación de actas en disconformidad.
- **Promover acuerdos previos realmente vinculantes para la Administración y para el administrado**, al modo de los denominados «rulings» existentes en otros países, que no puedan ser alterados ni por decisiones administrativas ni judiciales.
- **Publicar guías prácticas** sobre la aplicación de los tributos con ejemplos y aclaraciones suficientes que permitan a los contribuyentes alcanzar una total comprensión sobre su funcionamiento.
- Promover el **mantenimiento en el tiempo de las normas fiscales**, cuya modificación debe respetar los tratamientos fiscales previos, y anticipar los cambios con plazo suficiente.

Bloque 6º: Aumentar la sensibilización fiscal de los ciudadanos.

- **Programas de información, sensibilización y educación fiscal de los ciudadanos** en medios de comunicación e Internet.



- **Reforzar la concienciación social** para fomentar entre los ciudadanos actitudes de condena a la corrupción, evasión, contrabando, economía sumergida y abuso en los servicios públicos.
- Desarrollar **programas de asesoramiento fiscal** a los contribuyentes.
- Incluir cuestiones sobre fiscalidad en la Educación Secundaria Obligatoria para **inculcar a la juventud que el fraude fiscal atenta contra los derechos económicos de la sociedad.**
- Regulación de la profesión de los asesores fiscales, su estatuto técnico-legal y el régimen de responsabilidad.



ANEXO 4

Características e implicaciones del nivel de población activa en el mercado laboral español

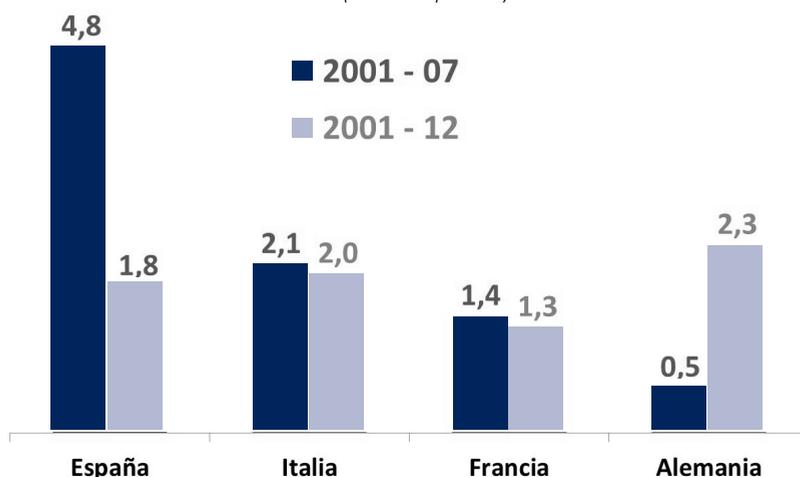
Sea cual sea la forma en la que se compute la población desempleada en España, la tasa de paro es inaceptablemente elevada, especialmente la juvenil. Hay factores coyunturales y estructurales que explican el por qué de esa tasa tan elevada y cómo ha sido posible un repunte tan notable en la actual crisis económica. Entre los factores coyunturales está el elevado ritmo de aumento de población activa por inmigrantes y la incorporación de la mujer al mercado laboral, que no se han producido con igual intensidad en otros países europeos. Entre los factores estructurales, hay que destacar el elevado empleo sumergido y las rigideces en el funcionamiento de nuestra legislación laboral que estarían explicando aproximadamente el 60% del aumento del paro desde el año 2008.

Sin embargo, a pesar de las inmensas cifras de desempleo actuales, España ha sido uno de los países europeos, entre los más grandes, que más empleo ha generado desde principios de 2000.



GRÁFICO Nº 12

Creación de empleo

(millones de personas)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AMECO, abr-13.

Como se aprecia en el Gráfico 14, entre 2001 y 2007 se generaron en España 4,8 millones de puestos de trabajo. En el mismo periodo, la población activa española creció un 26% (4,6 millones de personas de los que un 64% correspondió a extranjeros).

Es decir, con anterioridad a la crisis, hasta 2007, España generaba empleo suficiente para absorber el importante flujo migratorio recibido y la relevante incorporación de la mujer al mercado de trabajo (de hecho más que Italia, Francia y Alemania juntas). Hasta tal punto la creación de empleo fue importante en España en este periodo que el 42% de los puestos de trabajo creados en la Zona Euro 12⁴⁰ en esos años se generó en España (mientras que sólo representaba un 14% de la población total de esta zona).

A partir de la crisis, la situación cambió radicalmente. Entre 2008 y 2012 la población activa ha crecido solamente en 900.000 personas (similar al crecimiento de la Zona Euro

⁴⁰ Se entiende aquí por Zona Euro la formada por los primeros 12 países que introdujeron la moneda única en 1999, no los 17 actuales.



12) y se han destruido el 60% de los puestos de trabajo que se habían generado entre 2001 y 2007. Con esto, han sido 1,8 millones los puestos de trabajo generados entre 2001 y 2012, lo que supone que desde 2001 el empleo ha crecido en España un 11,8% frente a Italia (9,5%), Alemania (6%) y Francia (5,2%).

Estos datos nos permiten hacer un ejercicio teórico sobre lo que hubiera ocurrido si el crecimiento de la población activa en España hubiera seguido patrones europeos.

Así, partiendo de una tasa de desempleo del 26,1% (con una población activa de 23 millones de personas y una tasa de ocupación de 17 millones) el desempleo ha crecido en España 17 puntos porcentuales (pp.) en los últimos cinco años (desde el 9.1% de 2007).

TABLA N° 10

Tasas de paro bajo distintos supuestos							
		Población Activa (millones de personas)					
		19,0	20,0	21,0	22,0	23,0	
		<i>Pobl. Activa según Europa</i>		<i>Pobl. Activa 2007</i>	<i>Pobl. Activa 2012</i>		
Empleo <i>(millones de personas)</i>	17,0	Empleo 2012	10,5%	15,0%	19,0%	22,7%	26,1%
	18,0		5,3%	10,0%	14,3%	18,2%	21,7%
	19,0		0,0%	5,0%	9,5%	13,6%	17,4%
	20,0	Empleo 2007	n.a.	0,0%	4,8%	9,1%	13,0%
	21,0		n.a.	n.a.	0,0%	4,5%	8,7%

Fuente: Elaboración propia.



De éstos 17 pp. de crecimiento, el aumento de población activa (0,9 millones de personas) explica sólo 3,5 pp. frente a 13,5 pp. que se explican por la destrucción de empleo (3 millones).

Asumiendo como hipótesis de trabajo que la población activa hubiese crecido en España a la misma tasa que en la Zona Euro 12, entre 2001 y 2012, se hubiera situado en 19 millones de personas y la tasa de paro se situaría en el 10,5%, es decir, 15,6 pp. por debajo de los niveles actuales.

Son datos estimativos que parten de hipótesis teóricas sobre comportamientos pasados que, de hecho, no se han dado en el mercado español. Sin embargo pueden servir para sacar algunas conclusiones.

Tal y como se observa en la tabla, por cada millón de personas que disminuya la población activa o que aumente el empleo, la tasa de paro se reduciría en 3,7pp. Esto supone que si afloraran la mitad de los puestos de trabajo en la economía sumergida (lo que supondría situar el mercado español en niveles europeos) y se cumplieran las previsiones de caída de la población activa⁴¹, la tasa de paro podría reducirse en casi 10 puntos porcentuales.

⁴¹ Fuente: últimas previsiones de la Comisión Europea (AMECO) que suponen una caída en torno al 0,8% anual de la población activa en 2013 y 2014.



ENTIDADES PATRONO
de la Fundación de Estudios Financieros

BANCO SANTANDER, S.A.

TELEFONICA, S.A.

ENDESA, S.A.

BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA

CITI

BANCO SABADELL

BANKIA

CLIFFORD CHANCE

ERNST & YOUNG

FIDELITY WORLDWIDE INVESTMENT

FUNDACIÓN REPSOL

INDITEX

KPMG

LA CAIXA

MAPFRE

ZURICH ESPAÑA

BOLSAS Y MERCADOS ESPAÑOLES

URIA & MENENDEZ



ACS

DELOITTE

FUNDACIÓN MUTUA MADRILEÑA

FUNDACIÓN PRICEWATERHOUSE COOPERS

INDRA SISTEMAS, S.A.

FUNDACIÓN ABERTIS

MIRABAUD

BAKER & MCKENZIE

J&A GARRIGUES, S.L.

CECA