

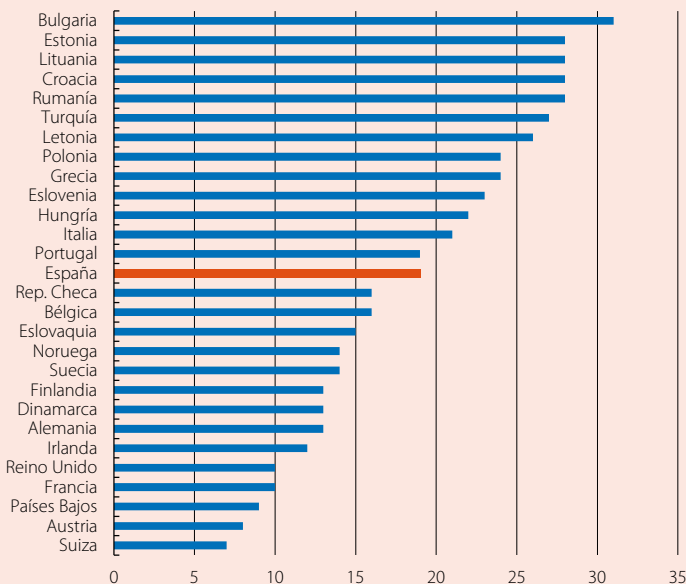
## Economía sumergida: un lastre excesivamente oneroso

Cuando se plantea la cuestión de la fiscalidad en España, es inevitable tratar el fraude fiscal y, por tanto, el sempiterno problema de la economía sumergida, también llamada encubierta, negra, irregular, B, y un sinfín de calificativos similares. No en vano, esa economía encubierta —ese conjunto de actividades productivas y, habitualmente, legales pero deliberadamente ocultadas a las autoridades públicas para esquivar determinados costes fiscales o cumplimientos normativos— no solo dificulta la estimación del tamaño verídico de la economía sino que, además, reduce, significativamente, la eficiencia fiscal y el propio crecimiento económico. ¿Cómo minimizarla?

Lo primero: cuantificar la magnitud del problema; una tarea nada trivial ni precisa (por la naturaleza oculta del objetivo a medir) sino basada en aproximaciones más o menos fidedignas. En ese sentido, una de las referencias básicas es el informe elaborado anualmente por Friedrich Schneider que, en 2013, estima que la economía sumergida en España —incluyendo empleo no declarado y el registro inadecuado de ingresos por ventas o prestaciones de servicios— equivaldría al 18,6% del PIB<sup>(1)</sup>. Aun equiparándose a la media europea (18,5%), se trata de una cifra que supera ampliamente el registro de los países de referencia, como Alemania (13%), Francia o Reino Unido (10%). En España destaca el elevado peso, dentro de la economía sumergida, del fraude en materia laboral, estimado en torno al 8% del PIB o lo equivalente a ocultar un millón de empleos a tiempo completo<sup>(2)</sup>.

### Economía sumergida española: demasiada distancia con los países de referencia

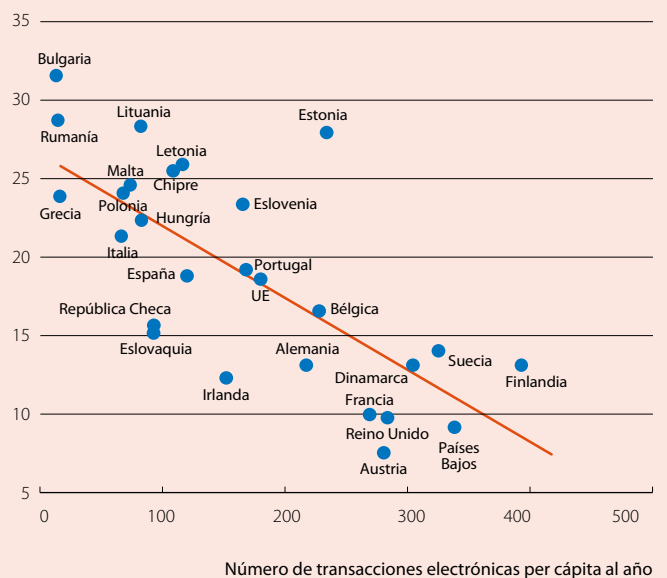
(% del PIB)



Fuente: Schneider, 2013.

### Más transacciones electrónicas, menor peso de la economía sumergida

Peso de la economía sumergida (% del PIB)



Fuentes: Schneider (2013), BCE y "la Caixa" Research.

Ante la relevancia económica del fenómeno, no sorprende que su impacto en materia de recaudación fiscal perdida también sea apreciable. Así pues, se calcula que la erradicación de la economía sumergida acarrearía un aumento de la recaudación fiscal de entre 60.000-80.000 millones de euros, un montante notable si se tiene en cuenta que, en 2012, el total de impuestos y contribuciones sociales pagados en España fue de 347.000 millones. Si partimos de una corrección más realista, por ejemplo de una reducción del peso de la economía sumergida hasta el equivalente alemán, se afloraría una recaudación de unos 18.000-20.000 millones de euros<sup>(3)</sup>. Ello ayudaría, sin duda, a acortar la distancia con la eurozona en términos de recaudación fiscal sobre PIB: en 2012, 33% del PIB vs. el 42% de media en la UEM. En un contexto de crisis económica y con la imperiosa necesidad de consolidar las cuentas públicas, es evidente que esa menor recaudación fiscal derivada de la elevada economía sumergida es un lastre para la economía española. Y es que, en un entorno recesivo, aumentar la recaudación vía subida de tasas impositivas es mucho más dañino para el crecimiento que lograrlo vía mayor base imponible, aflorando actividades encubiertas o consiguiendo un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales ya vigentes.

(1) Véase Schneider, Friedrich. 2013. The Shadow Economy in Europe. Visa Europe, AT Kearney.

(2) Datos para 2008. Véase Jiménez, Alfredo y Martínez-Pardo del Valle, Ramiro. 2013. «La economía sumergida en España». Documento de trabajo, 4, Fundación de Estudios Financieros. 2013.

(3) Para el detalle de dichas estimaciones, véase el estudio ya mencionado de Jiménez, Alfredo y Martínez-Pardo del Valle, Ramiro, 2013.

Vista la importancia de la economía sumergida, y antes de plantear posibles soluciones, es obligado indagar sobre el porqué de su prevalencia. Desde el punto de vista individual (empresa, trabajador o consumidor), los motivos para ocultar actividades económicas son evitar el pago de impuestos y de contribuciones sociales u obviar el cumplimiento de estándares legales (salario mínimo, jornada laboral máxima...) y de obligaciones administrativas. En consecuencia, dos determinantes clave del tamaño de la economía sumergida serán la carga fiscal en todas sus formas y la intensidad regulatoria del país. Asimismo, dicha práctica será más o menos probable en función de tres factores adicionales: la posibilidad de que la práctica sea detectada y sancionada, el grado de aceptación social de las prácticas sumergidas y la facilidad para incurrir en dichas prácticas. Respecto a este último aspecto, cabe mencionar que resulta más fácil, por ejemplo, en una economía con escaso recurso a las transacciones electrónicas —véase gráfico— o en sectores como la construcción o el comercio que, a diferencia de otros como los servicios financieros o los suministros, tienden a una mayor utilización de efectivo en las transacciones comerciales.

¿Cuáles de estos factores son más relevantes en el caso español? Uno de los pocos estudios empíricos disponibles (Schneider y Buehn, 2012) relaciona el relativamente abultado tamaño de la economía sumergida española con la excesiva e ineficiente regulación en un ámbito muy concreto: el mercado laboral<sup>(4)</sup>. A cierta distancia de esa sobrerregulación laboral, también identifican el nivel de imposición indirecta y la imposición personal (no estudian el impacto del impuesto de sociedades) como factores que incentivan la ocultación de actividades en España. Asimismo, establecen que el grado de aceptación social de las prácticas fraudulentas es un factor relevante, aunque mucho menos que las variables laborales y fiscales<sup>(5)</sup>. Schneider y Buehn no analizan la facilidad y probabilidad de detección.

Diagnóstico en mano, ¿pueden trazarse estrategias para aflorar la economía sumergida en España y, con ello, incrementar la recaudación fiscal? El origen del problema sugiere que las actuaciones de la administración pública deben centrarse en dos grandes vías: aumentar los costes de incurrir en la ocultación de actividades (disuasión) y disminuir sus beneficios (incentivación). En el ámbito disuasorio, las acciones suelen entrar en dos categorías, ambas destinadas a incrementar la percepción de riesgo por parte del infractor: las que buscan incrementar la capacidad de detección de las actividades no declaradas y las que persiguen aumentar el castigo en caso de detección. Cuanto menor sea la probabilidad de detección o mayor el coste de maximizar dicha probabilidad, más efectivo resultará, como vía disuasoria, optar por una sanción ejemplar cuando se detecte una infracción. En el caso español, el Plan Nacional de Reformas vigente se inclina por aumentar las actuaciones de inspección tributaria, especialmente en el ámbito de hostelería y construcción, como medida explícita para reducir la economía sumergida.

En lo relativo a la incentivación, las estrategias habituales son dos: por un lado, incentivar el tránsito de la economía sumergida a la formal, incluyendo las distintas variantes de «amnistía fiscal», con sus ventajas e inconvenientes reputacionales; por otro, tratar de evitar el paso de la economía formal a la sumergida. En este segundo ámbito, de cariz preventivo, las acciones clave a seguir son tres: la simplificación administrativa y de la regulación, el impulso de la inclusión financiera y la generación de una mayor concienciación social. Aunque, a menudo, la motivación explícita no es la lucha contra la economía sumergida, parece indudable que la simplificación de los trámites administrativos y tributarios minora los incentivos a la actividad no regulada. En ese sentido, tanto en España como en los países de nuestro entorno, se está tratando, con mayor o menor acierto, de simplificar el entorno legal de la actividad empresarial. En cuanto a la inclusión financiera, las medidas más comunes son vincular determinados beneficios sociales al hecho de estar registrado o promover el uso de medios de pago diferentes del efectivo —en promedio, un aumento del uso de medios de pago electrónicos del 10% se asocia a 5 puntos de PIB menos de economía sumergida—. En este ámbito, una de las vías más frecuentes es la limitación de las transacciones en metálico a ciertos montantes relativamente bajos. Entre 2011 y 2013 han adoptado esta línea, o anunciado planes, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Italia y Rumanía. En cuanto a la concienciación social, un mayor desarrollo contribuiría a crear conciencia de que el fraude fiscal va en detrimento de la calidad de los servicios públicos o que comporta un esfuerzo fiscal adicional importante, y podría resultar tanto o más efectivo que aumentar las inspecciones o las multas.

Àlex Ruiz

*Departamento de Economía Internacional, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"*

(4) Véase Schneider, Friedrich y Buehn, Andreas. 2012. «Shadow Economies in highly developed OECD countries: What are the driving forces?». Institute for the Study of Labor Discussion Paper, nº 6891.

(5) Estas conclusiones son similares a las presentadas en el estudio previamente citado de la Fundación de Estudios Financieros que destaca entre las causas de la elevada economía sumergida española: el aumento de la carga fiscal, su papel como válvula de escape en situaciones de recesión económica, la falta de conciencia fiscal entre la ciudadanía, la sobrerregulación y las rigideces del mercado laboral.