



CAUSAS Y FACTORES IMPLICADOS EN EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Una aproximación a los conceptos incluidos como economía sumergida, así como a los factores más relevantes que la causan

Factors involved in underground economy increase and analysis of concepts included

MARÍA GOENECHEA DOMÍNGUEZ
Universidad Francisco de Vitoria, España

KEYWORDS

*Underground economy
Tax fraud
Economy policy
State
Tax Administration
Taxation
Tax collection*

ABSTRACT

Although tax collection is and should be the main source of financing for the State in its function of guaranteeing a minimum of social welfare to citizens, there are circumstances that motivate the taxpayer to evade their tax obligations. This situation causes serious consequences for the economy as well. as important inefficiencies in the allocation of resources, hence the importance of analyzing the factors that cause it in order to try, if not avoid it, reduce it as much as possible.

PALABRAS CLAVE

*Economía sumergida
Fraude fiscal
Política económica
Estado
Administración
Tributación
Fiscalidad*

RESUMEN

Aunque la recaudación impositiva es y debe ser la principal fuente de financiación del Estado en su función de garantizar un mínimo de bienestar social a los ciudadanos, existen circunstancias que motivan al contribuyente a eludir sus obligaciones tributarias. Esta situación, provoca graves consecuencias para la economía así como importantes ineficiencias en la asignación de recursos, de ahí la importancia de analizar los factores que la provocan de cara a intentar si no evitarla, reducirla en la medida de lo posible.

Recibido: 22/ 04 / 2022

Aceptado: 25/ 06 / 2022

1. Introducción

En la actualidad, una de las funciones más importantes que se encomiendan al Estado es la de garantizar a los ciudadanos un mínimo de bienestar social mediante la oferta de bienes y servicios públicos. Para financiarlos, se generan una serie de gastos que han de ser sufragados y que, por tanto, han supuesto un crecimiento de la fiscalidad.

Aunque existe una tendencia cada vez más marcada del sector público de recurrir a los mercados de capitales para cubrir los déficits presupuestarios, la recaudación impositiva debería ser la principal forma de financiación.

Por otro lado, también hay que tener en cuenta que la incidencia que supone la fiscalidad en la economía privada en ocasiones ha provocado ineficiencias en la asignación de recursos que han llevado a polémicas sobre las tareas concretas que deben asumir las instituciones públicas, hay que reconocer que la fiscalidad permite al Sector Público fundamentales servicios.

Esto es, en primer lugar, una fuente de recursos para financiar los distintos programas de gastos que se encuentran en sus presupuestos. En segundo lugar, tiene una importante función redistributiva en la medida que permite reajustar la distribución de la renta que se deriva del libre juego de la actividad económica. Por último, es un importante instrumento de política fiscal en la medida en que es un mecanismo que permite a la autoridad económica la consecución de determinados objetivos de política económica.

No obstante, existen circunstancias que motivan al contribuyente a evitar sus obligaciones tributarias. Como formas convencionales para ello están la elusión y evasión fiscal, así como el desarrollo de actividades encuadradas dentro de la economía sumergida.

2. Objetivos

El objetivo del presente estudio consiste en intentar precisar las principales causas que determinan el crecimiento de la economía sumergida, así como aquellos factores que fomentan su aumento de forma más relevante.

Es importante alcanzar estos objetivos puesto que las conclusiones corroboran las graves consecuencias que este tipo de actividades conllevan para la economía, así como para la sociedad en la que se realizan, ya que no sólo suponen una pérdida de información de datos para el Estado o de ingresos para la Administración Tributaria, sino que además supone una importante alteración en la equidad de la distribución de la renta entre los individuos que componen una sociedad, no sólo porque se aumenta todavía más la presión fiscal únicamente sobre los que soportan los impuestos, sino también por los beneficios recibidos por aquellos que están defraudando.

3. Metodología

Para empezar a analizar este tema, la metodología que se va a seguir consiste en una primera fase en delimitar y acotar los conceptos implicados. Así pues, comenzaremos por determinar qué se entiende por economía sumergida y fraude fiscal puesto que no hay consenso al respecto y es fundamental en primer lugar centrar estos conceptos. Para ello este estudio sigue una metodología cualitativa apoyada fundamentalmente en realizar una investigación interpretativa de la doctrina que hay publicada al respecto para las ciencias sociales.

Para llevar a cabo el estudio se realizará una aproximación al concepto de economía sumergida, llegando a determinar qué actividades quedan encuadradas dentro de dicho concepto.

A continuación, se tratará de hacer un estudio de las distintas razones y no sólo fiscales, que lleva a la realización de este tipo de actividades.

4. Resultados

4.1. Una aproximación al concepto de economía sumergida

En primer lugar, hay que destacar que existen multitud de conceptos utilizados y que no siempre son sinónimos, tales como “economía sumergida”, “economía irregular”, “economía informal” o “economía gris”. Por ello, se empieza por distinguir los conceptos implicados.

A continuación, se analizarán las causas que afectan a que se produzcan este tipo de situaciones, así como aquellos factores que la fomentan. En cualquier caso, según Ruesga y Carbajo

Dentro de la propia “economía sumergida” se pueden presentar tres planos: las actividades ilegales como las drogas; las operaciones simplemente no declaradas donde se presentaría el fraude tributario; y las operaciones simplemente no mercantiles como las domésticas y, por tanto, no registradas en la Contabilidad Nacional. (Ruesga & Carbajo, 2013, p.4)

Esto es, según dichos autores, el Estado es el elemento central para determinar cuándo una actividad es considerada “informal” puesto que se considera actividad sumergida aquella parte de la actividad económica que no se controla, computa o contabiliza por las instituciones y mecanismos del Estado instituidos a tal fin.

Añaden que, dado que el tránsito de actividades entre la economía formal e informal es continuo, y que la sociedad y la economía están en continuo movimiento y son cambiantes, resulta prácticamente imposible determinar las dos vertientes con exactitud y de manera clara.

Por otra parte, cada autor ofrece su propia definición, tal y como se observa en la XXVI Edición del *Libro Marrón del Círculo de Empresarios* (2012), sobre implicaciones de la economía sumergida en España, donde algunos autores analizan los efectos de dicha economía sumergida según varios aspectos. En concreto, para analizarlos, cada autor da una definición distinta según sea el objeto de su estudio. Así,

Uno de los autores dedica su artículo al análisis de algunas consideraciones éticas, lo limita a “las actividades más o menos organizadas y arraigadas de la economía no declarada, orientadas principalmente al incumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social” (Argandoña, 2010, p.12). Mientras, otro de los autores llama economía bajo la superficie y se refiere concretamente a “la parte de la economía no recogida en las estadísticas” (Serrano Sanz, 2010).

Otra corriente doctrinal lo analiza desde el punto de vista del fraude en el mercado laboral, y uno de ellos, se ajusta a la definición de la OIT de la economía informal, “una actividad económica realizada por trabajadores y unidades económicas que no cumplen las reglamentaciones laborales establecidas” (Moyano Jurado, 2010, p.12). Por su parte, otro de los autores que trabaja también con el concepto laboral, se centra en los diversos aspectos de la inmigración irregular (Solé, 2010).

Uno de los autores que analiza el fraude fiscal, se refiere necesariamente a la falsedad de las declaraciones de actividad económica en el pago de los impuestos (Peláez Martos, 2010). Mientras que otro de los autores que analiza este tema, comienza su artículo dedicado a la corrupción, acotando el concepto como un conjunto: “la economía sumergida incluye el fenómeno de la percepción de rentas fuera del circuito oficial sin pagar impuestos ni cotizaciones a la seguridad social... y también flujos monetarios procedentes de actividades ilegales y delictivas... estrechamente relacionados con la corrupción” (Fernández Díaz, 2010). Este tema de la corrupción, aunque relacionado con la necesidad de transparencia, también es abordado por otros autores como Lizcano Álvarez (2010).

En términos de dinámica social, otra corriente doctrinal pone de manifiesto la posibilidad de establecer diferentes niveles superpuestos en el análisis de la economía sumergida según se considere: la vida material (básicamente autoconsumo), las transacciones de mercado o economía en general y la economía no oficial monetaria (Hurtado, 2010).

Por último, los investigadores en FEDEA exigen una definición común, por lo que se atienen a la definición de la OCDE, de manera que todas las informaciones utilizadas se refieran al mismo concepto.

La OCDE considera economía sumergida a “las actividades que son productivas y relativamente legales pero que son escondidas deliberadamente a las autoridades para (...) evitar pagos de impuestos y seguridad social, así como el cumplimiento de ciertas regulaciones” (Anghel & Vázquez, 2010).

Por tanto, para la OCDE las actividades ilegales por criminales o delictivas, como la producción y distribución de drogas, armas, etc., quedan excluidas del concepto de economía sumergida. Para dicha organización, la economía sumergida hace referencia a todo el conjunto de actividades económicas cuyo producto final es legal, pero que son escondidas deliberadamente a las autoridades de un país para evitar el pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social, para evitar el cumplimiento de normas legales sobre salarios mínimos, normas sanitarias o de calidad, o simplemente para evitar el cumplimiento de procedimientos administrativos.

Con independencia de la controversia doctrinal, a los efectos de este estudio, se puede considerar que existe economía sumergida, en tanto la actividad en cuestión quede al margen del conocimiento y control del Estado. Se dará siempre que se realicen actividades ilegales y en caso de actividades legales cuando las mismas no se declaren debidamente.

Esto es, existe economía sumergida, encubierta, irregular, oculta, subterránea o como se quiera llamarlo, cuando la actividad económica no consta en los registros estadísticos o fiscales. Su origen puede ser variado lo que explica la variedad de los términos, pero no se limita a la economía ilegal proveniente de actividades delictivas como tráfico de drogas, armas, prostitución y otras prácticas delictivas. Y, consecuentemente en todo caso, se incurrirá en fraude fiscal (el cual será delito o no en función de la cantidad defraudada) o fraude laboral.

La existencia de una economía al margen del ordenamiento es lo que da origen a la figura objeto de análisis en el presente estudio. En relación con esta economía, aunque responda a una clasificación más doctrinal que real el profesor Edgar L. Feige (1990) distingue dentro de la economía subterránea (*underground*) cuatro formas distintas que se podrían resumir de la siguiente manera: la ilegal en sentido estricto, que coincidiría con la economía derivada de la actividad delictiva, la no regulada, la no registrada y la informal; aunque con solapamientos entre ellas, en la medida en que la informal suele ser, a la vez, no regulada legalmente y no registrada en las estadísticas oficiales. De esta manera, cabría incluso incluir la economía doméstica entendida como la realizada en el ámbito familiar al margen de relación laboral o profesional alguna.

En conclusión, dada la variedad terminológica utilizada por los autores, y la confusión e interrelación de los conceptos utilizados, no es posible que haya un consenso doctrinal y, por tanto, tampoco de datos estadísticos y económicos precisos en relación con estas magnitudes a medir, puesto que ni siquiera está claro su contenido.

4.2. Principales causas del fraude fiscal

Considerando que el concepto de economía sumergida engloba toda aquella actividad al margen del conocimiento y control del Estado, una causa de esta sería la prohibición de determinadas actividades económicas en la medida en que dicha prohibición hace que las mismas, en lugar de ser eliminadas del todo, sean empujadas hacia una economía sumergida. Este es el caso del tráfico de drogas, la prostitución, etc.

En el caso de la economía sumergida derivada de actividades en principio, legales, las causas que las pueden producir son variadas y complejas.

Según algún autor, las causas se pueden decir que surgen de la interacción entre muchos factores. En primer lugar, dicho autor destaca la evasión del pago de impuestos (fraude fiscal) como razón para no declarar los ingresos de un agente económico o la realización de una transacción económica (Fernández Díaz, 2010). Esta situación se da no sólo en países y coyunturas en los que hay una tasa de paro muy elevada como “alivio” de la misma, sino también en economías con bajas o razonables tasas de paro, pero con niveles altos de corrupción (como puede ser el caso de Italia en los años 2008 y 2009).

Asimismo, la evasión de impuestos se da no sólo en el colectivo de trabajadores de rentas bajas sino también en el otro extremo, puesto que una fuerte presión fiscal contribuye a impulsar la economía sumergida.

Por tanto, se puede concluir que, aunque depende de muchos factores y afecta la tolerancia social hacia ella, al margen de la realización de actividades económicas ilegales, la evasión de impuestos podría ser considerada la principal causa de la economía sumergida.

Por otra parte, eludir la normativa laboral (fraude laboral) es otra causa de mantener actividades al margen del conocimiento del Estado.

Por último, se establece el carácter procíclico o contra cíclico de la economía sumergida por algún autor (Ruesga & Carbajo 2013), aunque para otros también hay controversia. Para analizarlo, se tienen en cuenta los efectos que puede tener una economía depresiva sobre los productos de bienes y servicios y sobre la función coste-beneficio de la ocultación.

Esto es, pretenden determinar si en una situación de depresión se aumentan o reducen los beneficios de la ocultación o los perjuicios de esta. Para ello, analizan cómo distintas circunstancias que se dan en épocas de depresión económica pueden afectar a la ocultación. Esto es, van viendo si cada una de esas circunstancias, aumenta los costes o disminuyen los beneficios de funcionar en régimen de economía sumergida o, por el contrario, si disminuyen los costes y aumentan los beneficios.

Entre los costes de la ocultación estaría la posibilidad de penalización tanto económica (sanciones o recargos) como penales (cárcel, inhabilitación, etc.) por incumplimiento de las normas. Por su parte, entre los beneficios de la ocultación estará la menor o nula carga fiscal sobre las rentas, el mantenimiento del beneficio y prestaciones sin contribuir a su financiación, menores costes de cumplimiento de normativa, mayor flexibilidad organizativa y de producción.

Los efectos de que los distintos aspectos que se producen en una época de crisis económica producen sobre los beneficios o costes de funcionar en régimen de economía sumergida, se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Efecto de crisis económica en economía sumergida

Situaciones derivadas de una depresión económica	Aumentan los costes de la ocultación y disminuyen los beneficios de la ocultación	Disminuyen los costes de la ocultación y aumentan los beneficios de la ocultación
Escasez de crédito		X
Descenso empleo formal, incremento desempleo		X
Déficit público (recorte gasto pub)	X	
<i>Déficit public (increment tributación)</i>		X
Deflación	X	
Reducción rentas familias		X
Caída demanda agregada		X
Tolerancia entorno (aumenta “riesgo moral”		X

Reformas estructurales	X
Tolerancia en administraciones	X
Campañas antifraude	X

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruesga y Carbajo (2013).

En general, se puede determinar que, como consecuencia de la crisis, se producen una serie de situaciones que tienden a disminuir los costes y a aumentar los beneficios, en términos relativos, de llevar una actividad de economía sumergida.

No obstante, según señalan dichos autores, de forma sectorial, este efecto puede no producirse. Así, en relación con el sector de la construcción donde la economía sumergida puede tener cierto peso, en la medida en que en épocas de crisis dicho sector se reduce, el efecto de la crisis sobre la economía sumergida pudiera considerarse anticíclico. Sin embargo, en la medida en que dicho efecto de reducción en épocas de crisis se produce tanto en la actividad formal y en la informal, ese efecto anticíclico se puede considerar moderado y en todo caso, su efecto es insuficiente para disminuir el volumen de la economía sumergida en épocas de mala coyuntura económica.

Otro argumento para apoyar el carácter procíclico de crisis económica a la economía sumergida proviene del hecho de que, en las situaciones de crisis financiera de los últimos años, se ha aumentado la presión sobre las economías de la Eurozona, fomentándose políticas de ajustes con el objetivo de equilibrar las cuentas públicas y reducir la amenaza de los mercados de capitales sobre la Unión Monetaria (Ruesga & Carbajo, 2013). En concreto, los programas de ajuste fiscal se han enfocado tanto en políticas de disminución del gasto público (especialmente en temas de sanidad, educación y prestaciones) como en el aumento de impuestos, imponiendo condiciones muy duras para conseguir el objetivo del déficit establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Este proceso de ajuste afecta al comportamiento de los agentes económicos en la medida en que el aumento de la presión fiscal conlleva una tendencia a participar en régimen de economía sumergida y así mejorar su nivel de competitividad, especialmente en épocas en las que se reduce la actividad económica y los márgenes de beneficios.

En conclusión, aunque las causas de la existencia de economía sumergida pueden ser variadas, es un hecho que el fraude fiscal (aunque no siempre sea la causa de la economía sumergida), va intrínsecamente unido a ella. Esto es, puede haber economía sumergida por actividades delictivas, por intentar eludir la normativa laboral o por la razón que sea; pero lo que es un hecho es que en caso de que la actividad esté al margen del Estado (hay economía sumergida) conlleva que no se estén pagando los impuestos que se deberían (hay fraude fiscal). Por tanto, economía sumergida y fraude fiscal son dos conceptos que van intrínsecamente unidos.

De los análisis econométricos realizados que analizan el nivel de economía sumergida regional en España en el período 2004-2012 se determina que hay un incremento significativo de las consecuencias de la economía sumergida sobre la recaudación fiscal. Esto es, se concluye que la economía sumergida conlleva una reducción de la recaudación en los estados analizados (Lago, 2018). En concreto, se estima que por cada punto porcentual que se incrementa la economía sumergida, los ingresos tributarios disminuyen, aproximadamente, en un 0,35 %.

De hecho, se puede decir que España es el país que presenta un aumento mayor de la media en lo que se refiere a economía sumergida. Como se ha expuesto anteriormente, este aumento tiene unos efectos muy negativos en lo que se refiere a sus ingresos tributarios, por lo que España es el Estado que refleja una mayor pérdida de recaudación tributaria.

En base a todo lo anterior, se puede llegar considerar que el fraude fiscal y el fraude laboral son las causas más manejables a tener en cuenta de cara a una política encaminada a reducir la economía sumergida en la medida en que ni la prohibición de determinadas actividades ni el carácter procíclico de la economía son fácilmente manejables.

4.3. Principales modalidades de fraude fiscal

Dentro de la múltiple variedad que se puede encontrar de fraude fiscal en la economía, los casos más extremos están íntimamente relacionados con actividades delictivas que requieren posteriormente actividades de blanqueo de capitales que permitan reincorporar el dinero obtenido en la economía.

Por otra parte, los casos más perjudiciales para la economía suelen presentarse mediante estructuras organizadas y auténticos entramados que se han constituido con el objetivo de defraudar. Estas estructuras suelen presentar complejidad para ser descubiertas por lo que exige de un sistema muy organizado para combatirlo que requiere la actuación coordinada de distintos organismos del Estado.

Los casos de fraude fundamentalmente suelen ir relacionados con los impuestos que gravan el consumo (IVA); operaciones de ingeniería financiera que aunque en principio individualmente pudieran ser lícitas, en su conjunto producen un montaje para defraudar; procedimientos de emisión de facturas falsas; ocultación de rentas y patrimonios detrás de testaferreros o sociedades pantalla; actuación a través de paraísos fiscales; fraude fiscal internacional por actuaciones entre entidades localizadas en varios países; fraude inmobiliario...

4.4. Otros factores que fomentan el fraude fiscal

Como se ha señalado anteriormente, una de las principales razones por las que los sujetos realizan actividades al margen del control de Estado y, por tanto, dentro de lo que se conoce como economía sumergida, es evitar el pago de impuestos o fraude fiscal. Pero con independencia de ello, aunque la razón fuera otra, en caso de realizarse actividades en régimen de economía sumergida, siempre se estarán realizando en régimen de fraude fiscal (aunque inicialmente no fuera el objetivo principal perseguido).

Por tanto, siempre que haya actividades en régimen de economía sumergida, en la medida en que las mismas han sido realizadas al margen del control del Estado, se estará produciendo una situación de fraude fiscal, de ahí que el presente estudio, se centre en las situaciones de fraude fiscal.

En primer lugar, hay que analizar la relación entre la carga fiscal y la presencia de fraude fiscal. En principio, según la comúnmente conocida como "Curva de Laffer" en un principio, a mayor tipo impositivo habría mayor recaudación fiscal. No obstante, lo anterior, una subida excesiva del tipo impositivo conllevará una reducción de la recaudación fiscal en la medida en que, a partir de una determinada carga fiscal, se desmotivaría a los sujetos a aumentar sus ingresos. Esto es así sobre las rentas del trabajo, puesto que, a partir de un nivel de presión fiscal, se desmotivaría a las personas a trabajar más y a ganar más dinero. Asimismo, una subida de la carga impositiva sobre el capital incentivaría a que los patrimonios se expatrien a países con menor tributación. Lo mismo ocurriría en las rentas de sociedades en la medida en que se desmotivaría a las empresas a incrementar sus beneficios. Asimismo, una subida del impuesto sobre el consumo podría reducirlo.

Por tanto, la curva de Laffer representa cómo afecta la subida de tipos impositivos a la recaudación derivada de un impuesto. Se puede decir que una subida de la carga fiscal por encima de un nivel dejaría de conllevar un aumento de la recaudación entre otros factores porque incentivaría también la economía sumergida y el fraude fiscal.

Esta teoría descrita anteriormente no siempre ha funcionado puesto que, en determinados casos, una menor tributación ha conllevado un aumento de la recaudación puesto que se ha incentivado la actividad, el consumo, ha atraído a empresas extranjeras, y en general, disminuye las actividades en régimen de economía sumergida y fraude.

Además, dado que la recaudación proviene de una heterogeneidad de impuestos y de tipos, es difícil de prever su funcionamiento, de ahí que la curva de Laffer se pueda considerar una simplificación.

Aunque hay datos de que en determinados países como Irlanda o Suecia ha funcionado, no siempre ha sido así (i.e. política de Reagan en EE. UU.).

En el caso concreto de España, hay que señalar que siendo uno de los países de la zona euro con los impuestos más altos, sin embargo, está entre los países con menos recaudación. La razón de esta situación se basa en que tiene un régimen fiscal no muy eficaz en el que existen altos niveles de fraude. De ahí la importancia de crear un sistema más eficiente y que permita reducir la carga fiscal.

En España, la presión fiscal producida por el conjunto de impuestos y contribuciones en el año 2015 está en torno al 35% del PIB, colocándose por debajo de la media europea, puesto que la misma se sitúa en torno al 41,5% según datos de la oficina de estadística Eurostat, siendo Francia, Dinamarca y Bélgica los países con mayor presión fiscal de la zona euro (alcanzando los tres casi el 48%). Por su parte, los países miembros con menos presión fiscal son Irlanda, Rumanía y Bulgaria.

No obstante, lo anterior, existen una serie de ineficiencias en el sistema tributario español que hace que no se recaude todo lo que se debería ni por IRPF, ni en IVA ni por el Impuesto sobre Sociedades

Según el estudio realizado por Amigot (2014), en la subida de dichos impuestos realizada en España en 2012, la recaudación por dichos impuestos sólo supuso unos 800 millones, frente a los 5.000 previstos. Con la misma, aunque en un principio se anunció como temporal para ese ejercicio y el siguiente, finalmente fue mantenida posteriormente. Con esta reforma, el tipo máximo de IRPF aplicable en España se sitúa en el 52%, sólo por debajo de Portugal (53%) y Bélgica (53,7%), y muy lejos de la media del resto de países que está en el 43,4% (8,6 puntos porcentuales de diferencia).

Por su parte, el tipo máximo de IVA que se aplica en España (21%) también es superior a la media aplicable en Europa (20,5%). En este caso, no es tan distante, no sólo porque hay países con un tipo máximo superior (Finlandia con el 24%; Grecia, Irlanda y Portugal con el 23% e Italia con el 22%), sino porque coincide con el aplicado en otros países (Bélgica, Letonia y Países Bajos). Pero sí se aleja del tipo máximo aplicado en Luxemburgo (15%) y en Malta y Chipre (18%).

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, es el sexto país con el tipo (30%) más alto, sólo superado por Francia (36,1%), Malta (35%), Bélgica (34%), Portugal (31,5%) e Italia 31,4%. Además, en este caso, se aleja de la media europea que se sitúa en torno al 25,3% puesto que hay países con tipos por debajo del 20%, como Eslovenia con un 17%, Letonia con un 15%, Irlanda con un 12,5% y Chipre con un 10%.

A pesar de tener una carga fiscal por encima de la media de países europeos, España tiene una de las peores recaudaciones. En concreto la media de ingresos públicos en Europa en el año 2012 estaba en el 46,2% del PIB

mientras que en España está en el 37,1% del PIB sólo superada por Letonia, Irlanda y Eslovaquia, que ingresaron todavía menos.

Aunque la crisis económica ha podido afectar, es un hecho que incluso antes de la misma, la recaudación de la Hacienda española ha estado por debajo de la media europea (en el año 2007 en pleno auge económico, la recaudación en España era del 41,1% mientras que la media europea estaba en el 45,3%).

La principal razón de este desfase entre la carga fiscal que recae en los contribuyentes y la recaudación que obtiene la Administración se encuentra en el fraude fiscal tan alto que tiene nuestro país. Así, aunque la presión o carga fiscal pueda ser un factor para determinar el fraude fiscal, hay otras razones que lo determinan.

Para tratar de identificar los factores que influyen en el incumplimiento de las obligaciones tributarias, se han realizado diversos estudios por los distintos gobiernos ayudados por las aportaciones de la comunidad científica en el ámbito de la Economía Pública (Prieto Jano, 1994).

Entre los factores que se han identificado como más influyentes en las decisiones de incumplir con las obligaciones fiscales se establecen los siguientes:

1. El ambiente legal en general: En concreto, la creciente complejidad de las normas tributarias tiende a disminuir el nivel general de cumplimiento en la medida en que se dificulta la comprensión y ejecución de estas. Esto es, el contribuyente repudia tanto sus obligaciones principales de pago como las formales de declaración.
2. En este sentido se pronuncian algunos autores cuando establecen que un dato para tener en cuenta como causa de la evasión fiscal es el coste de realizar debidamente las declaraciones fiscales (Jensen & Wöhlbier, 2012). Esto es, si se mide el tiempo de preparar, cumplimentar y pagar los impuestos correspondientes, hay países como la República Checa, Bulgaria, Polonia, Letonia, Italia, Hungría y Portugal que tienen unos costes muy altos comparados con la media europea (189 horas en 2001). En este sentido, hay que señalar que la tendencia de estos costes ha ido decreciendo desde 2005.
3. Asimismo, la doctrina considera que existe una estrecha relación entre la capacidad para aplicar las leyes tributarias y el riesgo de los individuos a la hora de decidir el cumplimiento de sus obligaciones (Prieto Jano, 1994).
4. Esto es, según esta autora, a medida que la capacidad para aplicar las leyes tributarias disminuye, proporcionalmente se reduce el riesgo de los contribuyentes y, por tanto, con carácter general, aumenta la tendencia a defraudar (aunque a este respecto habría que señalar que también influyen las consideraciones éticas del contribuyente). Esto es, la efectividad en la aplicación de las leyes tributarias influye en el riesgo a ser detectados y, por tanto, aumentaría la tendencia a defraudar (sin tener en cuenta las consideraciones éticas del individuo).
5. Dentro de los factores circunstanciales, se incluye la percepción por parte del contribuyente de la carga fiscal, esto es, la relación entre el nivel de ingresos y gravamen impositivo. En principio, la renta del contribuyente muestra la capacidad de pago para su contribución a la cobertura de los gastos públicos. Sin embargo, si el contribuyente percibe que está sometido a una carga excesiva de gravamen se considerará legitimado para defraudar. Es decir, la percepción de una carga fiscal excesiva constituye una justificación plena de las actitudes evasoras en la medida en que el individuo considera dichas actuaciones en legítima defensa ante un fisco que como sea ha de recaudar los ingresos previstos en sus planes. De hecho, se puede constatar que los contribuyentes sometidos a elevados tipos impositivos muestran una probabilidad bastante alta de defraudar.
6. A este respecto, hay que distinguir entre la carga tributaria legal y la percepción de esta por el contribuyente. En la carga tributaria legal se incluyen tanto los impuestos directos como los indirectos que le son trasladados. Sin embargo, dicha carga no siempre coincide con la percepción que recibe el contribuyente en la medida en que en la percepción del sujeto la imposición indirecta no suele ser percibida como gravamen sino como mayor precio de mercado del bien o servicio adquirido. Es lo que se conoce como “anestesia fiscal”. Es decir, en la medida en que la percepción de los impuestos indirectos es menor puesto que se percibe como parte del precio del bien o servicio, se es, por tanto, menos receptivo a los mismos y tendrá menor propensión a evadirlos.
7. Otro de los factores circunstanciales será la inflación. Elevadas tasas de inflación en la economía afectan a la renta del individuo erosionando el valor real de su renta disponible en la medida en que tiene mejor poder adquisitivo por el aumento de precios. Esto es, en economías con tasas de inflación altas, el poder adquisitivo de los individuos se ve disminuido. De ahí que se tienda a aumentar la presión fiscal soportada por la tributación, así como por la anticipación de esta vía retenciones y pagos fraccionados.
8. Por otra parte, la ineficiencia de la Administración Tributaria también puede conllevar una reticencia a pagar los impuestos. Esto es, los contribuyentes se mostrarán reticentes a pagar sus impuestos si existe una mala organización de la Administración y no se mejora la eficiencia ni la eficacia de sus actuaciones.
9. La ética del contribuyente entendida como el conjunto de normas de comportamiento que rige a los contribuyentes en sus obligaciones como ciudadanos y en concreto, en relación con su gobierno. Cómo

es el comportamiento ético de los contribuyentes también influye en el cumplimiento o no de las normas tributaria. En concreto, se manifiesta en:

- Nivel de confianza en el Gobierno. En la medida en que el ciudadano sienta que sus objetivos no coinciden con el del Gobierno, se sentirá más reacio a pagar sus impuestos. A esto se une la percepción de la utilización de estos y de la transparencia. En caso de percibir cierta corrupción en el manejo del gasto público, afectará negativamente a la conciencia respecto al cumplimiento de sus obligaciones.
 - Percepción que tienen los contribuyentes de la contraprestación que van a recibir del Estado. El sistema fiscal como instrumento para financiar los gastos públicos se aprecia de forma abstracta por la mayoría de los individuos que lo soportan en la medida en que existe una falta de percepción del intercambio entre contribución y beneficio de la prestación de servicios públicos (no ocurre así en las transacciones de los individuos en el mercado). Esto ocurre porque para los bienes y servicios prestados por el Sector público no hay una comparación previa de utilidades y la percepción de estos no se supedita al pago. Esta falta de vínculo positivo entre lo aportado mediante impuestos y el beneficio recibido será motivo suficiente para incumplir las obligaciones tributarias.
 - Percepción de desigualdad de trato entre los contribuyentes. Este factor se da cuando no hay equidad horizontal en el proceso impositivo, esto es, cuando pueden ver agravios por discriminaciones legales derivadas de privilegios tributarios (como en el caso de programas de amnistías). Esto es, existe una incidencia negativa de este tipo de actuaciones en la medida en que la conciencia de los contribuyentes pasa de considerar comportamientos en principio inaceptables en su ética personal, en comportamientos aceptables.
 - Percepción del efecto de las sanciones legales. En concreto, la impunidad legal o la tolerancia de la Administración tributaria hacia el incumplimiento tributario. Esto es, la ineficacia de las acciones administrativas, las prácticas dilatorias de los procedimientos y la inexistencia de desaprobación ante las acciones evasoras tienen a aumentar la probabilidad de defraudar.
 - Otros factores culturales y/o personales también afectan, tales como la moralidad o el papel de la reputación de la persona, ponderado con la tolerancia social al fraude.
10. Por último, se establece que el beneficio esperado de la ocultación (ahorro de los costes impuestos por fiscalidad y regulación) actuará como incentivo o estímulo a la ocultación. Como freno, en cambio, estará la intensidad de las sanciones y, sobre todo, la probabilidad de ser descubierto.

Una mención especial en este epígrafe merece las operaciones denominadas de ingeniería fiscal, entendiéndose por tales, una sucesión de operaciones que individualmente consideradas son correctas y lícitas, pero que globalmente llevan a un montaje para defraudar. Para conseguir descubrir este tipo de operaciones es necesaria una profunda investigación.

Una típica operación de este tipo se produce cuando se utiliza de forma abusiva regímenes fiscales especiales que han permitido a empresas o personas con altos patrimonios a eludir el pago de los correspondientes impuestos. Un ejemplo de esto sería la utilización indebida de las instituciones de inversión colectiva (SICAV) para la gestión de patrimonios personales, tributando al 1% cuando no cumplen los requisitos legales para ello.

Dado que normalmente este tipo de operaciones requieren de unos conocimientos técnicos, para tratar de reducirlos, la Organización de Inspectores de Hacienda propone regular la responsabilidad solidaria de los despachos que colaboren en su montaje.

Otra mención especial merecería el análisis sociológico del fraude. Esto es, cómo los ciudadanos perciben el fraude fiscal, tanto a nivel individual de conciencia, como a nivel social de valoración.

Es importante destacar que todos estos factores no han de considerarse como compartimentos estancos, sino que influyen como una combinación de estos en la toma de decisiones sobre cumplir o no con las obligaciones tributarias. Además, dado el carácter multidisciplinar de los mismos (jurídico, económico, político, social, psicológico, etc.), deberían ser estudiados desde un enfoque multidisciplinar. Sin embargo, los Gobiernos limitan sus operaciones a los medios a su alcance tales como medidas y controles, así como ciertos programas de concienciación y educación tributaria. En tanto estas medidas no tienen en cuenta la combinación de factores o circunstancias que las producen, suele producir limitados efectos.

6. Conclusiones

Es importante destacar las consecuencias negativas que estos fenómenos de fraude fiscal tienen para la economía. Como se ha visto en el apartado anterior, a pesar de los altos niveles de carga fiscal soportado en España, como consecuencia del fraude fiscal existente, la recaudación por parte de la Administración está muy por debajo de la media europea. Esta pérdida de ingresos para el Estado se intenta solventar aumentando todavía más la carga fiscal, lo que suele tener un efecto pernicioso no sólo porque conlleva un aumento del fraude, sino que supone un ataque a la equidad.

En este sentido se pronuncia la doctrina cuando establece entre las consecuencias perjudiciales que acarrea el fraude fiscal para la economía, destacan como más importantes las siguientes: Por la pérdida de ingresos

que supone para la Administración tributaria. Como consecuencia de ello, se recurrirá a otras fórmulas para reajustar el equilibrio presupuestario como aumentar la presión fiscal soportada por las rentas cuyo control es más fácil para las autoridades fiscales como son las rentas del trabajo. Como consecuencia de lo anterior, se provoca un ataque a la equidad en la distribución de rentas entre los individuos que soportan esos mayores tipos impositivos. Incidencia negativa en la exactitud de cálculos de los indicadores económicos, especialmente en el caso del Producto Nacional Bruto (PNB) y de niveles de desempleo. Y como señala Prieto Jano (1994) “distorsión en la localización de los factores y una ineficacia en la asignación de los recursos en la medida en que supone un trasvase de recursos de actividades económicas registradas fiscalmente hacia las otras encuadradas en la economía sumergida (p. 221).

En cuanto a las consecuencias que tiene en la economía real la economía sumergida, cabría señalar que no se puede conocer exactamente el nivel de las macromagnitudes económicas dado que, entre otros aspectos, el PIB estará infravalorado (Fernández Díaz, 2010).

Por tanto, al margen de la imposibilidad de contar con indicadores exactos de la economía, la primera consecuencia del fraude fiscal viene producida por una reducción del volumen de recaudación con respecto al que se debería producir. Este hecho dará lugar a desajustes para el Estado en la prestación de bienes y servicios públicos especialmente grave en época de crisis y con desequilibrios en las cuentas públicas.

Esta situación conllevará a aumentar la presión fiscal sobre los sujetos cumplidores, además de una merma en los servicios públicos y prestaciones sociales, de los que además se beneficiarán los incumplidores.

Como consecuencia de lo anterior, hay que resaltar el ataque a la equidad que todo esto conlleva puesto que con estos mecanismos se favorece económicamente a los que no siguen la legalidad puesto que evitan las cargas fiscales y reguladoras.

Si, además, los que actúan bajo la fórmula de economía sumergida se aprovechan de los bienes y servicios provistos por el sector público en base a la tarea redistributiva, se acrecienta las desigualdades descritas anteriormente.

Como consecuencia de lo anterior, se produce una grave distorsión de la competencia entre los sujetos que interactúan en la economía.

Asimismo, hay que señalar que el funcionamiento bajo el régimen de economía sumergida es muy desfavorable para los trabajadores en la medida en que están desprotegidos en cuanto a sus derechos y cotizaciones futuras. Además, a la empresa se le reducen las posibilidades de acceder a fuentes de financiación ajena.

Por último, hay que señalar que hay que ser cautelosos con las expectativas de aumentar los ingresos estatales como consecuencia de un aumento de la lucha contra la economía sumergida (Jensen & Wöhlbier, 2012). Aunque la economía sumergida fuera totalmente erradicada, los ingresos del Estado no sufrirían un aumento tan significativo en la medida en que muchas de esas actividades desaparecerían en tanto no habría demanda para esos servicios a precio de mercado.

Referencias

- Amigot, B. (2014, marzo, 13). España tiene unos impuestos de los más altos de la zona euro, pero está entre los países que menos recauda. *Expansión.com* <https://www.expansion.com/2014/03/12/economia/1394645964.html>
- Anghel, B. y Vázquez, P. (2010). La economía sumergida. Comparativa Internacional y Métodos de estimación. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (17-45).
- Argandoña, A. (2010). La economía sumergida: consideraciones éticas. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (45-63)
- Feige, E. (1990). Defining and estimating the underground and informal economy: the new institutional economics approach. *World Development* 18 (7), 989-1002. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(90\)90081-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(90)90081-8)
- Feige, E. (1979). How big is the irregular economy? *Challenge* 22, issue 5, 5-13. DOI: 10.1080/05775132.1979.11470559
- Fernández Díaz, A. (2010). Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (63-99).
- Hurtado, J. (2010). La dinámica social de la economía sumergida. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (99-127).
- Jensen, J. & Wöhlbier, F. (2012). Improving tax governance in EU Members States: Criteria for successful policies. European Central Bank. *Occasional Papers* 114. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012
- Lago Peña, S. (2018). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?* Estudios de la Fundación (FUNCAS) <https://www.funcas.es/libro/economia-sumergida-y-fraude-fiscal-en-espana-que->
- Lizcano Álvarez, J. (2010). Corrupción a nivel nacional e internacional: La transparencia como antídoto. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (149-173).
- Moyano Jurado, C. (2010). Fraude en el mercado laboral. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (173-195).
- Peláez Martos, J. (2010). El fraude fiscal en España. Situación y propuestas para combatirlo. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (195-221).
- Prieto Jano, M. (1994). Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. *Anales de estudios económicos y empresariales* 9 (219-242). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=116379>
- Ruesga, S. & Carbajo, D. (2013). El "tax gap" en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción. Madrid. shorturl.at/CFORU
- Serrano Sáenz, J. (2010). Economía bajo la superficie. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (221-241).
- Solé i Puig, C. (2010). Inmigración irregular y mercado de trabajo. Libro Marrón del Círculo de Empresarios (XXVI Edición). *Implicaciones de la Economía Sumergida en España* (241-264).