



Economia submergida (2)

Observatori de la pime

Març 2013

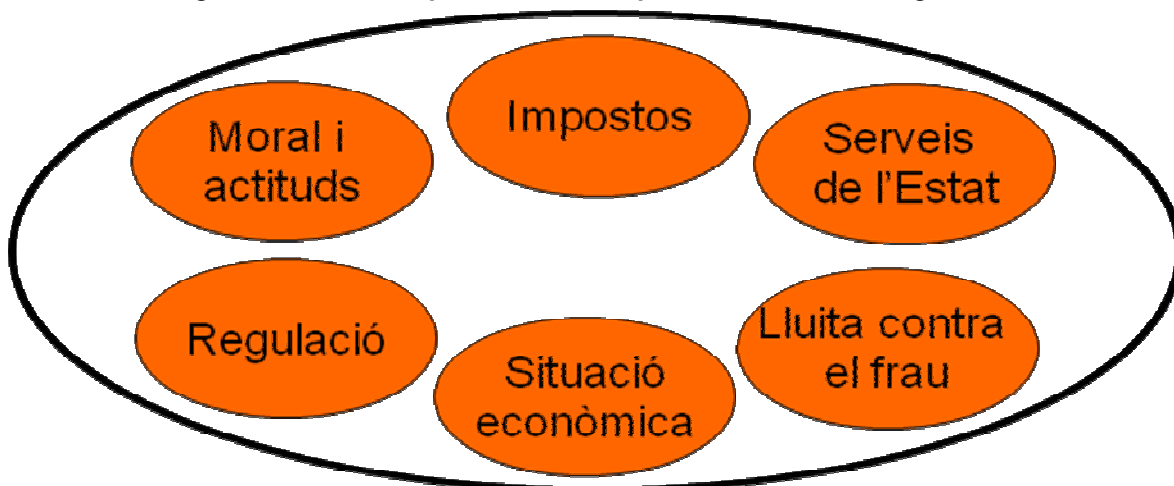
1. Introducció

Aquest informe és el segon d'una sèrie de tres que versen sobre l'economia submergida. Si en el primer es van tractar el concepte, la magnitud estimada i els tipus d'activitats ocultes, en aquest es tracten els factors que expliquen la seva existència i la seva importància.

Les causes que determinen l'existència d'economia submergida en les nostres societats han estat àmpliament identificades per múltiples autors. Dels factors que expliquen el fenomen, se'n pot fer una certa sistematització, que en el nostre cas hem elaborat tot agrupant els factors determinants per àrees (figura 1). Queden recollits en el capítol 2. En aquest document també s'apunten els resultats de les principals regularitzacions fiscals efectuades en època de democràcia (capítol 3).

Entre les principals causes trobem els impostos, la regulació i el conjunt d'instruments que l'Estat posa al servei de la lluita contra el frau. Actuen també sobre l'economia submergida factors socioculturals, com la moral i les actituds dels contribuents, percepcions, com ara la valoració que es fa dels serveis públics que rep la població a canvi dels impostos, i factors conjunturals, com l'actual situació de crisi econòmica.

Figura 1. Entorn en què es desenvolupa l'economia submergida



El substrat econòmic general sobre el qual s'assenta l'economia submergida és l'autointerès, un concepte molt lligat a la condició humana. Autointerès per part, tant de les persones com de les organitzacions, motivades per reduir els costos que comporta ser un agent econòmic que compleix amb les obligacions fiscals que hi ha establertes.

2. Principals factors determinants de l'economia submergida

2.1. Els impostos

La pressió fiscal es considera la principal causa de l'economia submergida. Nombrosos estudis posen en evidència que: a) els contribuents sempre preferiran pagar la menor quantitat d'impostos possible, i b) com més alta és la pressió fiscal a què estan sotmesos els contribuents, més gran és l'esforç que estan disposats a realitzar per pagar menys impostos (Schneider i Rowley, 2008; Schneider i Buehn, 2012; Tanzi, 2002; i Mara, 2011).

Aquesta visió general es pot concretar de forma diferenciada en cada un dels impostos, ja que els tipus i fets imposables són diferents en cadascun d'ells, tot i que hi ha una certa interconnexió:

- Impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF): es tracta d'un impost amb escala progressiva. El principal frau serà fonamentalment degut als tipus marginals més elevats, ja que les rendes més altes poden estalviar-se grans quantitats si no declaren part dels seus ingressos; però també pot venir dels tipus marginals més baixos, ja que si aquests tipus es consideren elevats, incentiven el treball submergit perquè és molt avantatjós en comparació amb obtenir rendes regulars. El frau en l'IRPF depèn, doncs, dels tipus marginals, i de manera derivada de les deduccions que es permet aplicar i dels tipus mitjans resultants.
- Impost sobre beneficis de les Societats (IS): igual que les persones físiques, com més alt el gravamen, més gran és l'incentiu de les empreses per reduir els beneficis declarats al fisc. Les grans societats, especialment les empreses multinacionals, tenen més facilitat d'accés als mecanismes per generar els beneficis en els països amb IS més baixos.
- Impost sobre el valor afegit (IVA): aquest impost sobre el consum implica un risc de frau tant pel cantó dels oferents com dels demandants. Pel venedor, vendre "sense IVA" permet reduir el preu del seu producte en una xifra igual o inferior al valor de l'IVA que pertocaria, i així és més competitiu que l'empresa que compleix amb les seves obligacions. El client, per seva banda, obté un estalvi important. Així doncs, tant compradors com venedors tenen incentius

per voler operar sense IVA i aquest interès, novament, serà major com més elevats siguin els tipus de l'impost.

- Cotitzacions a la Seguretat Social: les rendes del treball estan gravades de forma directa i proporcional per les cotitzacions a la Seguretat Social que, ja siguin a càrrec del treballador o de l'empresari, suposen un major cost laboral. Igual que en el cas de l'IVA, si un treballador no és donat d'alta i treballa de forma irregular, el percentatge del cost laboral total que s'hauria de destinar a la Seguretat Social es pot repartir entre treballador (major salari net) i empresari (menor cost laboral). A més, el frau laboral també ve condicionat pels tipus d'IRPF, ja que al treballador se li redueix el seu ingrés net mensual amb les retencions sobre la renda, i l'annual amb el tipus efectiu resultant.
- Impostos sobre el comerç internacional (duanes): per bé que cada vegada menys, encara hi ha intercanvis internacionals que estan gravats en entrar en un altre país. Com més elevat l'impost, més gran és l'incentiu per practicar el contraban o la importació fraudulenta.

2.2. La regulació

L'activitat econòmica està regulada per garantir diferents estàndards, ja sigui de seguretat en els productes, de condicions laborals (salari mínim, respecte als drets,...), etc. El compliment de les regulacions encareix el cost dels processos productius, dels productes, de la mà d'obra i de tots els *inputs* afectats per la regulació. Com més grans són les exigències, més incentius tenen els agents econòmics per dur a terme la seva activitat de forma irregular, amb la finalitat d'estalviar-se els costos que porta associats (Tanzi, 2002 i Mara, 2011). En aquest sentit, Schneider i Buehn (2012) relacionen l'elevada regulació i burocràcia no només amb l'economia submergida sinó també amb la corrupció, ja que els agents econòmics tendeixen a buscar els mercats més eficients i amb menys traves. De fet, la regulació va ser destacada pel premi Nobel, Milton Friedman, quan justificava l'existència de mercats negres perquè permetien a l'oferta i la demanda operar en un mercat lliure d'intervenció pública.

Entre les múltiples regulacions que generen incentius per operar en l'economia submergida hi ha la limitació legal del nombre màxim d'hores que es poden treballar (Schneider i Rowley, 2008). Aquells treballadors que desitgen treballar més hores de les establertes legalment es veuen obligats

a fer-ho en l'economia submergida; el mateix es pot dir respecte a l'edat de jubilació.

Un cas concret d'economia submergida són les activitats fora de la llei, que fan impossible que es duguin a terme d'una manera regular (Tanzi, 2002). Els casos més típics són la prostitució i les drogues il·legals. Tot i que hi ha oferta i demanda d'aquests béns i serveis, i que són sectors que mouen una gran quantitat de diners, la seva situació legal fa impossible que estiguin subjectes a impostos. No obstant això, països com Alemanya en el cas de la prostitució o d'Holanda en el de certes drogues, han optat per despenalitzar-les, i són regulars com qualsevol altra activitat.

Havoscope calcula que el mercat negre d'activitats il·legals a Espanya mou al voltant de 123.590 milions de dòlars, concentrats en les drogues (95.000 milions) i la prostitució (26.500 milions). Aquesta xifra absoluta és la quarta a nivell mundial, per darrere dels EUA, la Xina i Mèxic. D'altra banda, Espanya és el país amb la ràtio de mercat negre per habitant més alt del món.

2.3. L'eficàcia de la lluita contra el frau

Tenint present la incidència dels impostos i de la regulació abansamentada, en la pràctica, la importància que assoleix l'economia submergida depèn de:

- L'existència de facilitats per a evadir
- L'eficàcia dissuasòria del sistema de sancions
- Les probabilitats de detecció i condemna.

Altrament dit, operar en l'economia submergida està subjecte a decisions que es prenen sobre la base de la relació entre el cost i el benefici de defraudar.

D'acord amb investigacions sobre aquest tema, sembla que té més rellevància la probabilitat percebuda pels defraudadors fiscals de ser detectats, que no pas la multa o penalització que se'ls aplica quan són detectats i condemnats (Schneider i Buehn, 2012). En conseqüència, generaria millors resultats desplegar un elevat nombre d'inspectors i que aquests disposessin dels mitjans necessaris (major probabilitat que et trobin defraudant), que no pas endurir les penes, tot i que, evidentment, ambdós elements tenen una incidència dissuasòria.

Un dels problemes de la lluita contra el frau és el temps. La inspecció, sobretot quan és complexa, requereix temps, recollir informació. També són

llargs els procediments judicials que s'inicien quan s'observa un deute tributari. Això fa que algunes grans inspeccions no es puguin dur a terme per falta de recursos i perquè hi ha risc de prescripció abans d'enllestir les investigacions. Per altra banda, l'allargament dels processos judicials provoca que el cobrament del deute, si s'arriba a produir, trigui diversos exercicis, la qual cosa fa que s'acumulin expedients i quanties impagades.

En la lluita contra el frau s'ha demostrat que, per raons d'eficiència, el més indicat és dedicar els majors esforços a centrar l'atenció en l'economia submergida en què es donen economies d'escala en les auditories dels comptes i en el compliment de la llei (Takala *et al.* 2012). O sigui, centrar l'atenció allà on hi hagi un major rendiment de la informació generada en el procés i la seguretat que les sancions se satisfaran.

Hi ha dades que posen en relleu que un dels problemes de la lluita contra l'economia submergida a Espanya ve del fet que l'Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT) disposa d'1 funcionari per cada 1.680 contribuents, mentre que la mitjana dels països avançats de la UE és de 1/200; és a dir, a Espanya es disposa de menys d'una vuitena part d'efectius que en altres països. Si bé el sistema informàtic de l'AEAT és dels més complets i avançats que hi ha al món, una dotació d'efectius tan distanciada és realment un factor diferencial espanyol. És prou conegut que, com més inspectors, menys economia submergida.

D'altra banda, d'acord amb Gestha¹, mentre que el 71,8% del frau fiscal el realitzen les grans fortunes, només el 20% dels inspectors es dedica a investigar aquests contribuents, davant el 80% destinat a autònoms, pimes i assalariats (que acumulen el 28,2% del frau total).

En aquest mateix sentit, cal tenir en compte que Catalunya, amb una economia submergida inferior a la mitjana espanyola², és la comunitat amb més inspeccions i una major recaptació derivada d'aquestes inspeccions. Al 2008, es van recaptar 311 milions d'euros (el doble que a Madrid i 6 vegades més que a Andalusia).

Catalunya, que és la comunitat on es concentren més pimes, i tenint en compte que el frau es concentra en les grans empreses, localitzades principalment a Madrid, compta amb 1 inspector per cada 563 empreses (a Madrid 1 per cada 607).³

¹ INFORMES PIMEC 13/2013.

² INFORMES PIMEC 13/2013.

³ *La Vanguardia* 6 i 7 de juny de 2012.

2.4. La moral i actituds davant els impostos

En l'economia submergida pot arribar a ser molt rellevant la influència dels aspectes culturals. Si observem la importància del fenomen a Europa, en els països mediterranis es dona més economia submergida que als països centreeuropeus.⁴

Diversos estudis posen en relleu que el frau s'accepta més quan hi ha algun element que permet justificar-lo, com pot ser el fet que es tracta d'una pràctica generalitzada, o perquè el salari és massa baix per haver de pagar impostos. D'acord amb la Fundació Rockwool (2011), la mateixa societat accepta en major grau que un treballador no declari el seu salari com més baix és aquest.

En un estudi realitzat a Alemanya per Haigner *et al.* (2011) relatiu a la pràctica del treball en negre, hi ha tres percepcions en què es produeix un alt grau de coincidència: 1) el treball informal és molt més barat que el treball oficial; 2) a causa del treball informal, l'Estat perd milers de milions d'euros; i 3) l'Estat és el responsable de la situació, perquè posa uns impostos massa alts. També es mencionen les percepcions que el treball informal millora el nivell de vida, que es tracta d'un tipus de treball disponible ràpidament i que és flexible, que el treball té unes regulacions o que, sense treball informal, moltes compres no es podrien fer. En aquest mateix estudi, les persones que s'ofereixen per treballar de manera informal ho consideren com una manera senzilla de guanyar més diners. Hi ha, per tant, una certa legitimació del treball en negre, fins i tot en països socialment i políticament avançats com Alemanya.

Un cas concret i específic contraposat a l'anterior és el dels grans defraudadors, el comportament fiscal dels quals es pot explicar per dos factors crematístics i un de moral. Els crematístics són: 1) que tenen grans incentius per al frau (l'estalvi impositiu que poden tenir és elevat donada la progressivitat impositiva) i 2) disposen dels mitjans per fer-ho⁵, per la via d'assessors especialitzats en aquesta matèria, així com de comptes en paradisos fiscals, i controlen multinacionals a través de les quals poden realitzar moviment de capitals sense una vigilància clara del fisc, entre altres.

Pel que fa a l'aspecte moral, les grans fortunes poden tenir menys consciència de responsabilitat fiscal per qüestions de distància social, o pel

⁴Veure INFORMES PIMEC 13/2013.

⁵"El 'caso Emperador' destaca una multinacional de la evasión fiscal", *El País* 23 de desembre de 2012.

simple fet que utilitzen menys els serveis públics i se senten menys obligats a contribuir-hi.

Situant-nos a casa nostra, les percepcions al voltant de la moralitat de l'economia submergida, resulta indicatiu el darrer baròmetre de l'Institut de Estudios Fiscales (2012), que mostra que el 42% dels joves entre 18 i 24 anys justifiquen el frau fiscal. És rellevant que aquest sigui el percentatge més alt de tots els estrats d'edat considerats, perquè aquests són els contribuents del futur. Així mateix, la ciutadania té la percepció que el frau ha crescut en els darrers anys.

També afavoreix l'economia submergida la combinació d'impostos elevats i l'existència de subsidis (d'atur i d'altres tipus), ja que hi ha incentius per a combinar petites feines irregulars amb prestacions socials (Schneider i Rowley, 2008). Aquest problema s'agreuja quan hi ha un baix o nul control respecte a la recepció d'ajudes socials. El Ministeri de Treball espanyol, en el seu intent de combatre aquestes pràctiques, al 2012 va realitzar 20.500 inspeccions, que van comportar que es detectessin voltant de 17.000 infraccions a tot Espanya.

Pel que fa al sector públic, la corrupció política o burocràtica altera els preus i genera moviments de diners que no queden registrats i, per tant, també entren a formar part de l'economia submergida (Tanzi, 2002). Com més laxos són els mecanismes de control de l'activitat pública i més granés la tolerància del sistema polític i de la ciutadania, més fàcil serà la corrupció.

Precisament, la corrupció s'utilitza com a justificació per part de molts contribuents a l'hora de no pagar els seus impostos, davant la inseguretat generada que els seus diners acabin essent malgastats o a la butxaca d'algun corrupte. En aquest sentit, com apunta Sala i Martín,⁶ una forma de reduir el frau seria que la classe política expliqués per què són útils els impostos i demostrés que es gasten de la millor manera possible.

2.5. La percepció del valor dels serveis que presta l'Estat

Quan els contribuents perceben que les administracions públiques no gasten els seus impostos de forma correcta, més esforços estan disposats a fer per no pagar impostos i quedar-se'ls per "gastar-los de forma adequada" (Mara, 2011; i Schneider i Buehn, 2012).

⁶"Crisi (46): Evasió fiscal", *La Vanguardia* 2 de gener de 2013.
INFORMES PIMEC
Número: 2/2013

En aquest àmbit hi influeix la transparència del sector públic i l'adequació de la despesa a les demandes socials. L'enquesta d'opinió de l'Institut d'Estudis Fiscals (2012) posa en relleu que 6 de cada 10 espanyols considera que els serveis públics no justifiquen el pagament d'impostos.

Per altra banda, la quantitat i la qualitat dels serveis públics poden ser una causa indirecta d'economia submergida (Schneider i Buehn, 2012) a través de la pressió impositiva, ja que quan els governs pretenen oferir més serveis dels que els seus sistemes impositius poden finançar, es veuen obligats a augmentar la pressió fiscal i això alimenta l'activitat submergida. Més encara si el contribuent considera que el nivell de qualitat dels serveis prestats no és satisfactori en relació a l'esforç realitzat.

2.6. La situació de crisi econòmica

Tot i que certs col·lectius actuen permanentment submergits i que l'hàbit de defraudar és difícil de modificar, la conjuntura econòmica també influeix sobre els nivells d'economia submergida (Wanet *al.*, 2011). Com més difícil és obtenir una feina (per l'alt nivell d'atur, per exemple), més predisposició hi haurà a acceptar feines en l'economia submergida (Schneider i Buehn, 2012).

En la mateixa línia, com menys elevades siguin les expectatives de benefici, més incentius tindran les empreses per intentar estalviar-se els costos laborals associats als impostos o a les regulacions laborals; i el mateix passa amb el consum, ja que tant venedors com compradors estaran més disposats a evitar el pagament d'impostos indirectes, a no exigir mínims de qualitat o a fer competència deslleial als oferents que sí que compleixen amb les seves obligacions tributàries.

De fet, analitzant una de les sèries històriques de l'economia submergida a Espanya (Círculo de Empresarios, 2010), s'observa una correlació negativa entre el pes de l'economia submergida sobre el PIB i la taxa de creixement de l'economia oficial (com més creix l'economia, més baix és el nivell d'economia submergida) i una correlació positiva amb els nivells d'atur (com més alt el nivell d'atur, més economia submergida).

3. Algunes regularitzacions recents

En general, les mesures que s'han aplicat a Espanya per a fer aflorar diner i activitats submergides han tingut un èxit més aviat escàs. Les actuacions es remunten al 1984, any en què es va permetre la inversió de diner negre en pagarés del tresor. No es van exigir impostos sobre el capital invertit i

s'eximia d'informar sobre aquells que els compraven en mercats secundaris, de manera que els defraudadors simplement havien de mantenir opaca la inversió fins que prescrivís el delictes fiscal. Aquesta mesura tenia la doble finalitat de fer aflorar diner i de finançar l'Estat a baix cost.

Uns anys més tard, al 1991, es va intentar fer aflorar el diner negre mitjançant la subscripció de deute públic especial a baix interès, a la vegada que s'iniciaven inspeccions massives. Les empreses i persones investigades preferien subscriure deute abans que pagar. Sense conèixer-ne la incidència real, el cert és que en aquells anys l'economia submergida es va mantenir en els nivells habituals del voltant del 20% del PIB.

L'any 2011 es va realitzar una amnistia laboral per fer aflorar el treball domèstic submergit, però pràcticament no es van produir altes laborals que s'acollissin a la llei. Al 2012 s'hi torna, reformant la llei del 2011, i es produeixen 120.000 altes noves de treballadors domèstics, que equivalen, segons algunes estimacions, a una tercera part d'un terç de l'economia submergida en aquest sector.

També al 2012⁷ s'aprova una amnistia fiscal que ha suposat l'aflorament de 40.000 milions d'euros, que han generat una recaptació fiscal de 1.200 milions d'euros, menys de la meitat del previst, amb el tipus efectiu resultant sobre aquests capitals del 3%, lluny del 10% que estava previst, atès que part de la generació d'aquest diner ja havia prescrit.

Una dada que il·lustra la relativament baixa eficàcia de la lluita contra el frau fiscal és que a Espanya només el 12% dels deutes tributaris s'acaben cobrant. I aquest percentatge disminueix, perquè tot i els esforços per augmentar el nombre d'expedients resolts, el volum de deute tributari creix més que no pas els ingressos que s'obtenen de la inspecció. Sembla que aquest fet té a veure amb el volum de recursos humans i materials dedicats a la inspecció, més baixos relativament que en altres països europeus, com s'ha indicat més amunt.

La lluita contra l'economia submergida inclou diversos organismes governamentals: l'Administració tributària, l'Administració de duanes, les autoritats encarregades de combatre el blanqueig de diner, la Unitat d'Intel·ligència Financera (UIF), la policia i organismes especialitzats en el compliment de la llei, l'oficina del fiscal general, i els reguladors financers. Aquests organismes disposen de coneixements i habilitats complementaris

⁷Reial Decret-Llei 12/2012, de 30 de març, que contempla les anomenades "declaracions tributàries especials" amb la finalitat de regularitzar la situació tributària dels que s'hi acullen.

però no sempre es comparteixen, de manera que la seva eficàcia i eficiència s'han posat històricament en dubte ja que entre els diferents implicats hi ha barreres legals, operatives i polítiques.⁸

Bibliografia

- Círculo de Empresarios (2010): *Implicaciones de la economíasumergida en España*. XXVI edició del *LibroMarrón*.
- Haigner, Jenewein, Schneider i Wakolbinger (2011): *Dissatisfaction, FearandAnnoyance: Driving Forces of Informal Labor SupplyandDemand*. Paper a l'EuropeanPublicChice Meeting, Rennes, abril 2011.
- Havoscope: <http://www.havoscope.com/>
- GESTHA: diversos informes i notícies. www.gestha.es.
- Instituto de EstudiosFiscales (2012): *Opinionesyactitudesfiscales de los españoles en 2011*.
- Mara (2011): *Causes andconsequences of underground economy*. MPRA núm. 36438.
- Pedersen (2003): *TheShadowEconomy in Germany, GreatBritainandScandinavia. A mesurementbased on questionnairesurveys*. TheRockwoolFundationResearch Unit.
- Schneider i Rowley (2008): *Readings in PublicChoiceandConstitutionalPoliticalEconomy*; Springer. ISBN 978-0-387-74574-9.
- SimWanJie, HuamHon Tat, AmranRasli (2011): *Underground economy: definitionand causes*. Business and Management Review Vol. 1(2) pp. 14 – 24.
- Schneider (2010): *TheShadowEconomy in Europe. Usingelectronicpaymentsystems to combat theshadoweconomy*. ATK.1010.159.
- Schneider (2012); *TheShadowEconomyandWork in theShadow: What Do We (Not) Know?* Discussion paper series, IZA DP No. 6423

⁸Les barreres legals inclouen les restriccions i prohibicions que impedeixen a un organisme l'accés a informació rellevant. Les barreres operatives són aquells procediments complexos i llargs necessaris per obtenir informació d'un altre organisme, o el desconeixement de l'existència d'informació. Les barreres polítiques inclouen qualsevol falta de suport perquè els organismes adoptin un enfocament de govern integral o per reduir les barreres legals i/o operatives.

- Schneider i Buehn (2012): *Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces?* Discussion paper series, IZA DP No. 6891.
- Takala i Viren (2012): *Why does a Large Shadow Economy not show up in Administrative Inspections?* Economic Analysis & Policy, vol. 42 núm. 2.
- Tanzi (2002): *The Shadow Economy, Its Causes and Its Consequences*. International Seminar on the Shadow Economy Index in Brazil.