

COLEGIO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS FINANCIEROS (CUNEF)

DOBLE GRADO EN DERECHO Y ADE

Trabajo Fin de GRADO



ANÁLISIS COMPARADO DEL ESFUERZO Y LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA

Influencia de la economía sumergida

Autor

Beatriz Izquierdo Ortiz

Tutor

Prof. Dr. D. Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Madrid, abril de 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ECONOMÍA SUMERGIDA	6
2.1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SUMERGIDA	6
2.2. ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	8
3. CAUSAS Y EFECTOS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	12
3.1. PRINCIPALES CAUSAS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	12
3.1.1. La elevada presión fiscal	13
3.1.2. El índice de regulación de la economía.....	15
3.1.3. Las transferencias sociales	16
3.1.4. La moral tributaria.....	17
3.1.5. Los recursos disponibles	18
3.2. EFECTOS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	20
4. ESTIMACIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	25
4.1. MÉTODO DIRECTO	25
4.2. MÉTODO INDIRECTO	26
4.2.1. Enfoque monetario	27
4.2.2. Enfoque no monetario.....	29
4.3. MÉTODO MIMIC	29
5. INDICADORES DE PRESIÓN Y ESFUERZO FISCAL	32
5.1. EL INDICADOR DE PRESIÓN FISCAL	32
5.2. EL INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL.....	36
5.3. CAPACIDAD IMPONIBLE.....	38
5.4. CARGA FISCAL Y GASTO PÚBLICO.....	41
6. ANÁLISIS COMPARADO DE ESFUERZO Y PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA	44
6.1. ECONOMÍA SUMERGIDA EN LA UE	46
6.2. PRESIÓN Y ESFUERZO FISCAL EN LA UE.....	47
6.3. ECONOMÍA SUMERGIDA Y ESFUERZO FISCAL	54
6.4. ECONOMÍA SUMERGIDA Y GASTO PÚBLICO	58
6.5. ECONOMÍA SUMERGIDA Y GRADO DE DESARROLLO	61
6.6. ECONOMÍA SUMERGIDA Y PRESIÓN FISCAL NORMATIVA	65
7. CONCLUSIONES	68
BIBLIOGRAFÍA	71
WEBGRAFÍA	73
ÍNDICE DE TABLAS	75
ÍNDICE DE GRÁFICOS	76
ANEXO	77

ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
BM	Banco Mundial
CE	Comisión Europea
EF	Esfuerzo Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto de Sociedades
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
MIMIC	<i>Multiple Indicators and Multiple Causes</i>
NU	Naciones Unidas
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PF	Presión Fiscal
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
SEC	Sistema Europeo de Cuentas
SEM	<i>Structural Equation Modelling</i>
SNC	Sistema de Cuentas Nacionales

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene una labor de análisis e investigación acerca de la presión y el esfuerzo fiscal que existe en España en comparación con países de su entorno más cercano, prestando especial atención a la influencia que sobre ello ejerce el fenómeno de la economía sumergida.

Se trata de un tema controvertido y de gran relevancia, pues el empleo de los indicadores de presión y esfuerzo fiscal como instrumentos para justificar la adopción de políticas económicas, y en concreto de índole fiscal, en la medida en que estos no tienen en cuenta la distorsión que genera el tamaño de la economía como componente del PIB, puede dar lugar a decisiones poco acertadas y ajustadas a la realidad económica existente.

Para abordar toda esta problemática se comenzará con un primer análisis de lo que supone el fenómeno de la economía sumergida para el conjunto global de la economía de un país, profundizando en primer lugar en el concepto y las clases de economía sumergida, para pasar a analizar con mayor detalle las causas y consecuencias de tal fenómeno, y por último sus métodos de estimación.

A continuación, se abordará el análisis de los indicadores de presión y esfuerzo fiscal, incluyendo las posibles variantes y reparando principalmente en su concepto, metodología y limitaciones o debilidades como indicadores de la carga fiscal soportada por los contribuyentes.

Para finalizar, se desarrollará un análisis empírico de carácter estático que relacione los mencionados conceptos por medio de la comparativa internacional de España y un grupo de países seleccionado.

Para abordar su análisis se requiere una previa homogeneización del Producto Interior Bruto (PIB) nominal con el objetivo de eliminar el peso de la economía sumergida, y por tanto, su influencia distorsionadora como componente del PIB.

A continuación, se procederá a calcular los distintos indicadores de presión y esfuerzo fiscal, tanto con el PIB nominal (aparente) como con el PIB corregido, es decir, aislando el efecto de la economía sumergida.

Todo ello tiene por finalidad tratar de observar la verdadera carga fiscal que soportan los contribuyentes, pues los operadores o agentes de la economía paralela no contribuyen en ningún caso al sostenimiento de las finanzas públicas, de forma que no tener este factor en consideración supone emplear indicadores desajustados y erróneos en la toma de decisiones de política económica, pudiendo incluso llegar a agravar aún más el problema de la economía sumergida.

Finalmente se analizarán y compararán los resultados extraídos para terminar comentando las principales conclusiones extraídas a lo largo del estudio y poner de manifiesto su trascendencia y relevancia práctica.

2. ECONOMÍA SUMERGIDA

De cara a lograr un mejor entendimiento acerca de la distorsión que puede generar la economía sumergida a la hora de calcular y aplicar los distintos indicadores de presión fiscal, conviene realizar un análisis preliminar de lo que supone esta parte de la economía de un país.

Para ello se va a comenzar explicando el concepto de economía sumergida, así como las actividades que forman parte de la misma.

A continuación, se tratará de analizar los distintos métodos de estimación, al igual que sus causas y efectos, todo ello para poner de manifiesto la relevancia e interés en calcular su tamaño.

2.1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SUMERGIDA

Para contextualizar el objeto del presente trabajo resulta fundamental tratar de delimitar primero el concepto y los límites de la economía sumergida.

La Comisión Europea define la economía sumergida como *“aquella actividad remunerada que, siendo legal en cuanto a su naturaleza, no es declarada a las autoridades fiscales o a la Seguridad Social”*¹.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OECD), se refiere a la economía sumergida como el conjunto de *“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”*².

En términos más generales y más en sintonía con lo que se pretende analizar con el presente trabajo, la economía sumergida puede definirse como *“todas aquellas actividades económicas no registradas que de algún modo contribuyen al PIB”* (Frey y Weck-Hanneman, 1984)³.

¹ Comisión Europea (2007): *Undeclared work in the European Union*, en Special Eurobarometer 284, octubre, pág. 8. Disponible en: https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf. [Consulta: 29 de marzo 2020].

² OECD (2006): *Glossary of Statistical Terms*. Disponible en: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2789> [Consulta: 29 de marzo 2020].

³ Frey B.S y Weck-Hanneman H. (1984): “The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable”, *European Economic Review*, 26(1-2), págs. 33-53. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/journal/european-economic-review/vol/26/issue/1> [Consulta: 29 de marzo 2020].

En cualquier caso, la economía sumergida se sitúa dentro de la economía nacional de cualquier país (Gráfico n^o 1).

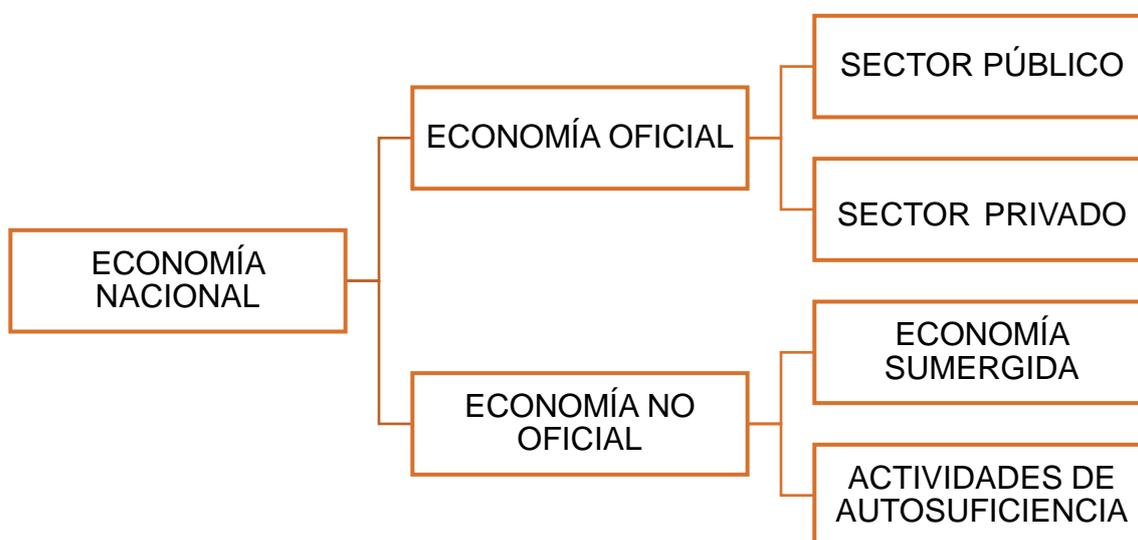


Gráfico n^o 1 – Componentes de la economía nacional

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico, la economía nacional se compone de dos grandes grupos.

Por un lado, el sector de la economía oficial es aquel que *“al margen de pequeñas desviaciones, es abarcado por el PIB”* (Schneider y Enste, 2013)⁴.

Por otro lado, el sector de la economía no oficial *incluye “la producción de bienes y servicios, ya sean legales o ilegales, que escapan de la detección de las estimaciones oficiales del PIB”* (Smith, 1994)⁵.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por medio de distintos métodos que se comentarán más adelante, esta economía no oficial se incluye en el cálculo del PIB por medio de estimaciones, ocasionando distorsiones a la hora de calcular los distintos indicadores de presión fiscal, cuestión que se trata de abordar con el análisis global de este trabajo.

⁴ Schneider, F. y Enste, D. (2013): *The Shadow Economy: an International Survey*, 2^o edición, Cambridge, Cambridge University Press, Pág. 9.

⁵ Smith, P. (1994): “Assessing the size of the underground economy: the Canadian statistical Perspectives”, *Canadian Economic Observer* (11), págs. 16 a 33.

2.2. ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Tras analizar el concepto de economía sumergida resulta conveniente profundizar en las actividades que se engloban dentro del mismo.

Antes de nada, debe tenerse en cuenta que son varios los términos existentes para referirse al fenómeno de la economía sumergida: economía oculta, irregular, no oficial, paralela, subterránea, marginal, no registrada, dual etc., pero que no todos implican exactamente el mismo concepto.

Partiendo de la base de que la economía sumergida forma parte de la economía no oficial, cabe distinguir, dentro de este último concepto, los siguientes grandes grupos o bloques de actividades (Gráfico n^o 2):

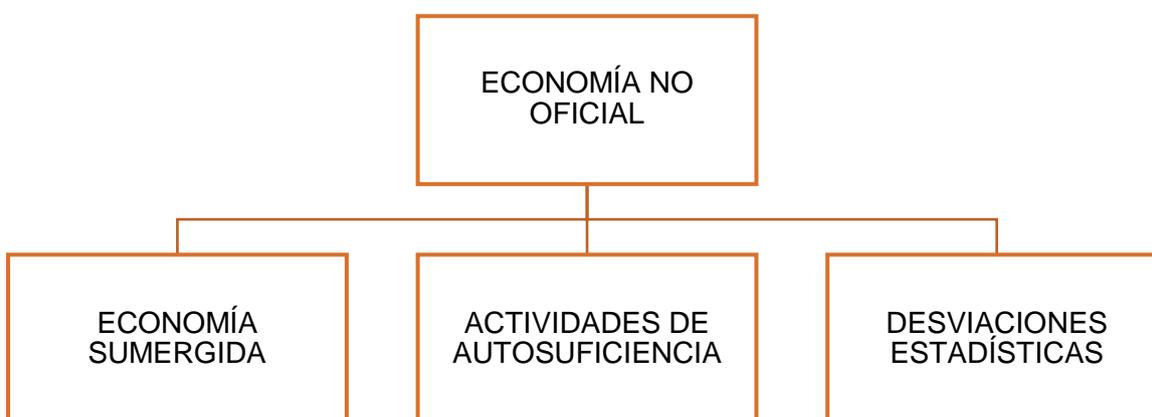


Gráfico n^o 2 – Componentes de la economía no oficial

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la economía sumergida, la OECD distingue tres conceptos diferentes dentro del concepto global de economía sumergida: economía oculta, ilegal e informal.

La economía oculta o *shadow economy* hace alusión a “*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*” para evitar o sortear:

- a) *El pago de impuestos, tanto directos como indirectos.*
- b) *El pago de las cotizaciones a la seguridad social.*

- c) *El cumplimiento de ciertas normas legales de orden laboral, como el salario mínimo, la jornada máxima, estándares de seguridad y salud en el trabajo etc.*
- d) *El cumplimiento de determinados procedimientos administrativos*⁶.

La economía ilegal o *underground production* engloba aquellas actividades consistentes en la producción de bienes o prestación de servicios en condiciones contrarias a las leyes vigentes.

Su ilegalidad puede proceder de alguna de las siguientes razones:

- (i) La venta, distribución o mera posesión de los bienes o servicios está prohibida por la ley; o
- (ii) La realización de actividades legales que devienen ilegales al ser desempeñadas por productores no autorizados, como por ejemplo los médicos sin licencia⁷.

Sin embargo, el mero hecho de que una actividad sea ilegal no excluye para que sea contabilizada en la Contabilidad Nacional, pues a raíz del Reglamento UE 549/2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, conocido como SEC 2010, en el año 2014 se actualizó la metodología contable para aplicar la normativa denominada SEC 2010 con la que se incluyen en el cálculo del PIB las actividades ilegales como la producción y el tráfico de drogas, la prostitución y el contrabando⁸.

Este cambio metodológico supuso en España un incremento del PIB del 0,87%, donde un 0,35% derivaba de actividades relacionadas con la prostitución y un 0,50% del tráfico de drogas (INE, 2014)⁹.

Por último, la economía informal o *informal household economy* se compone de las actividades desempeñadas por empresas no registradas oficialmente

⁶ Schneider, F., Buehn, A. y Montenegro, C.E. (2011): "Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007", en F. Schneider, *Handbook of the Shadow Economy*, Cheltenham (UK), Editorial Edward Elgar, págs. 11 a 12.

⁷ OECD (2002): "Notions of the Non-Observed Economy", en OECD, *Measuring the Non-Observed Economy, A Handbook*, Paris, OECD Publications Service, Pág.38.

⁸ Reglamento (UE) N.º 549/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, aplicable a las cuentas económicas publicadas a partir del 1 de septiembre de 2014.

⁹ Instituto Nacional de Estadística (2014): *Contabilidad Nacional de España. Nueva base 2010 (Serie 2010-2013)*, Madrid, INE, Notas de prensa. Disponible en: <https://www.ine.es/prensa/np862.pdf> [Consulta: 29 de marzo 2020].

conforme a legislación nacional o bien que declaren menos trabajadores de los que realmente se encuentran empleados.

Por otro lado, la producción de autosuficiencia forma parte de la economía no oficial, pero no de la economía sumergida como tal en la medida en que no queda recogida por la Contabilidad Nacional.

Esta producción de autosuficiencia se refiere a todas aquellas actividades que son producidas y consumidas por los miembros del hogar para su autoconsumo final y que, según el Sistema de Cuentas Nacionales (en adelante, SNC), se excluye su incorporación al PIB¹⁰.

Cabe enumerar a modo de ejemplo algunos servicios, producidos y consumidos por los miembros del hogar (SNC, 2008):

- a) *“La limpieza, la decoración y el mantenimiento de la vivienda ocupada por el hogar, incluidas las pequeñas reparaciones del tipo de las que usualmente realizan tanto los inquilinos como los propietarios;*
- b) *La limpieza, el mantenimiento y la reparación de los bienes duraderos o de otros bienes de los hogares, incluidos los vehículos utilizados para servicio del hogar;*
- c) *La elaboración y el servicio de comidas;*
- d) *El cuidado, la formación y la instrucción de los hijos;*
- e) *El cuidado de los enfermos, de los inválidos y de las personas de edad avanzada;*
- f) *El transporte de los miembros del hogar o de sus bienes”.*

Como se puede observar, este tipo de actividades son muy habituales, requieren gran cantidad de mano de obra y, en definitiva, su autoconsumo contribuye al bienestar económico y social.

Las razones principales por las que se optan por no imputar al PIB estos servicios domésticos o personales no remunerados que se producen y se consumen dentro del propio hogar son las siguientes:

¹⁰ CE, FMI, OCDE, NU y BM (2016): *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, Nueva York, Págs. 113 a 116. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

En primer lugar, su inclusión supondría una distorsión estadística de los indicadores de población activa y desempleo, pues según la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), son personas económicamente activas *“las que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según y como lo hacen los sistemas de cuentas nacionales y de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia especificado”*, de modo que si se incorporan a la producción los servicios de los hogares, casi la totalidad de la población adulta sería considerada económicamente activa, desapareciendo por tanto el desempleo¹¹.

En segundo lugar, la repercusión en el resto de la economía por parte de este tipo de actividades es muy limitada. Se trata de actividades aisladas e independientes, desde un punto de vista relativo, respecto al mercado.

Finalmente, existe cierta dificultad para obtener estimaciones significativas de sus valores, pudiéndose generar distorsiones graves que afecten negativamente al diseño de la política económica y el análisis de los mercados.

¹¹ OIT (2013): *Resoluciones y directrices adoptadas por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)*, Ginebra, pág. 6 a 7. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-stat/documents/meetingdocument/wcms_234481.pdf. [Consulta: 29 de marzo 2020].

3. CAUSAS Y EFECTOS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Tras analizar el concepto de economía sumergida y las actividades que la componen, resulta conveniente pasar de describir el origen de este fenómeno, así como su impacto económico y social en el ámbito de cualquier país afectado por este tipo de prácticas.

3.1. PRINCIPALES CAUSAS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Analizar el origen de la economía sumergida es fundamental para comprender el trasfondo de este fenómeno y tratar de paliarlo.

Ya en 1776, Adam Smith, considerado como uno de los mayores exponentes de la economía, trató de explicar en su obra "*La riqueza de las naciones*" que el intercambio constituye un elemento importante de la teoría económica en la medida en que los hombres tienen una inclinación natural que les conduce a "traficar, hacer trueques e intercambios"¹².

De este modo, cada vez que los individuos encuentran obstáculos en el intercambio dentro de la economía legal, se produce un traslado hacia la economía sumergida u oculta.

Estos obstáculos son principalmente la elevada presión fiscal y la alta complejidad de las obligaciones tributarias, administrativas y laborales.

En cambio, las ventajas de operar en la sombra, que se resumen en la reducción de la carga fiscal y la posibilidad de incrementar los ingresos conservando las prestaciones sociales, tienen como contrapartida negativa el riesgo de ser detectado, regularizado y sancionado por las autoridades administrativas.

A continuación, se exponen los elementos potencialmente determinantes para la existencia de economías sumergidas en el seno de la economía nacional:

¹² Smith, A. (1776): *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial.

3.1.1. La elevada presión fiscal

Es un pensamiento extendido la correlación positiva entre el crecimiento y nivel de la presión fiscal tanto directa como indirecta (incluyendo las cuotas a la Seguridad Social), y el peso de la economía sumergida.

A mayor diferencia entre los salarios y las ganancias o ingresos obtenidos después de impuestos, más significativo es el traslado hacia la economía “gris” con el objetivo de sortear la carga fiscal (Buehn and Schneider, 2011)¹³.

Esta carga fiscal depende de los impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social que deban pagarse, constituyendo por tanto un factor clave para la existencia de actividades sumergidas.

De este modo, la economía sumergida que puede derivarse de la elevada presión fiscal pasaría a revestir la forma de “fraude fiscal”, “evasión fiscal” o “elusión fiscal”.

Conviene conocer el significado de los tres fenómenos en la medida en que suponen matices diferentes y dan lugar a distintos supuestos de economía sumergida.

El “fraude fiscal” se refiere a un *“incumplimiento consciente de la norma tributaria”*, mientras que la “evasión fiscal” supone la *“ocultación de ingresos o información con el ánimo de pagar menos impuestos”*. Por último, la “elusión fiscal” son *“todas aquellas actuaciones al límite de la legalidad que aprovechan vacíos legales para obtener ventajas fiscales no previstas por la propia normativa”*.

El siguiente cuadro supone en parte una aproximación a la clasificación de la economía sumergida desde esta perspectiva, es decir, partiendo de una distinción entre actividades legales o ilegales se definen los supuestos de “evasión” y “elusión” fiscal en el seno de la economía oculta.

¹³ Buehn, A. y Schneider, F. (2011): “Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates”, International Tax and Public Finance, págs. 5 a 6. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.476.3784&rep=rep1&type=pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

	Transacciones Monetarias		Transacciones No Monetarias	
ACTIVIDADES ILEGALES	Comercio de bienes robados; Tráfico y fabricación de drogas; Prostitución; Juegos de azar ilegales; Contrabando; etc.		Intercambio, producción o cultivo de drogas para uso propio; Robo para uso propio; etc.	
ACTIVIDADES LEGALES	Evasión Fiscal	Elusión Fiscal	Evasión Fiscal	Elusión Fiscal
	Ingresos, salarios y activos no declarados relacionados con bienes y servicios lícitos	Descuentos para empleados; Márgenes o beneficios adicionales	Intercambio de bienes y servicios lícitos	Trabajos personales de autoconsumo

Tabla n ° 1 – Actividades de la economía sumergida

Fuente: Lippert, O. y Walker, M. (1997)
Adaptación y traducción propia

En este sentido y, para terminar, cabe mencionar el estudio llevado a cabo por Reinhard, Hofreither y Schneider (1989) respecto a la predisposición de los hogares y empresas a trasladarse al sector de la economía sumergida.

Este estudio arrojó como resultados: que *a mayor tipo marginal del impuesto sobre la renta (IRPF), mayor es la inclinación de los hogares a trabajar en la economía sumergida; y que a mayores salarios en el sector de la economía oficial, menor es la tendencia a contratar o trabajar en el sector sumergido; y por último, cuanto mayores sean el tipo del impuesto sobre el consumo (IVA), los salarios y las cotizaciones a pagar por parte de las empresas, mayor es la tendencia a defraudar¹⁴.*

¹⁴ Reinhard, N., Hofreither, M., y Schneider, F. (1989): "The Consequences of Progressive Income Taxation for the Shadow Economy: Some Theoretical Considerations", en D. Bös y B.Felderer, *The Political Economy of Progressive Taxation*, Editorial Springer Nature, Págs. 149 a 176.

3.1.2. El índice de regulación de la economía

Por otro lado, la regulación excesiva, entendida como “*una excesiva profusión de normas que dificultan el desarrollo de la actividad en la economía oficial e incentivan el paso a la economía sumergida*”, tiene un efecto ambiguo como potencial determinante de la economía paralela¹⁵.

Si bien, una regulación excesiva induce a los operadores económicos a desarrollar sus actividades de una forma sumergida, en otros casos, la mayor presencia del Estado a través de un exceso de regulación evita o disminuye el nivel de actividades en la sombra¹⁶.

En especial, este factor es muy determinante cuando se trata de un exceso de regulación del mercado laboral, o bien en relación con la libertad para hacer negocios pues, en ambos casos, la capacidad de elección de los individuos en el supuesto de desarrollar sus actividades en el plano de la economía oficial se ve sensiblemente reducida a la vez que supone un coste adicional, incentivando por tanto el traslado hacia la economía paralela.

Además, también debe incluirse como factor determinante dentro de esta causa la excesiva complejidad de las obligaciones tributarias o administrativas, es decir, la facilidad o dificultad a la que se enfrentan las empresas a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales, así como la sencillez o complejidad de los sistemas.

En este sentido, resultan relevantes los datos obtenidos del informe “*Doing Business*”, elaborado cada año por el Banco Mundial (en adelante, BM) que trata de analizar, mediante una comparativa a nivel mundial y a partir una compañía tipo de tamaño medio, indicadores como: (i) la contribución tributaria total; (ii) el número de pagos necesarios; (iii) el tiempo que se necesita para cumplir con las administraciones fiscales; (iv) el tiempo necesario para reclamar devoluciones fiscales.

¹⁵ Lago Peñas, S. (2018): *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?*, Madrid, FUNCAS, Estudios de la fundación. serie economía y sociedad, Pág. 38.

¹⁶ Alañón Pardo, A. y Gómez de Antonio, M. (2004): “Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes”, en *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, pág. 9.

De los 190 países que forman parte del ranking elaborado por el BM, España ocupa en el año 2020 el puesto 35º en la categoría relativa a la complejidad de la estructura fiscal¹⁷.

A pesar de que el 2015 ocupó el puesto 6º, en los años posteriores pasó a ocupar los puestos 45º en 2016 y 37º en 2017, manteniéndose en el 34º durante 2018 y 2019.

Las mejoras se deben principalmente al uso de las nuevas tecnologías por parte de las autoridades fiscales que han ido implementando sistemas electrónicos para la declaración y pago de impuestos como el IVA o las contribuciones de la Seguridad Social, así como la creación de sistemas de *reporting* fiscal en tiempo real o de otros que permiten la devolución automatizada de impuestos.

Sin embargo, el estudio concluye que el uso de la tecnología no es suficiente para mejorar los sistemas fiscales, sino que además se requiere la superación de un conjunto de obstáculos políticos y culturales en aquellos países con un nivel significativo de economía informal, debiéndose llevar a cabo reformas laborales y fiscales que simplifiquen el pago de impuestos y favorezcan la inclusión de empresas y trabajadores en la economía regular.

3.1.3. Las transferencias sociales

Las transferencias sociales otorgadas por del Estado, y más concretamente las prestaciones o subsidios por desempleo, son un factor desincentivador a la hora de mantenerse en el sector oficial, desencadenando una fuerte y creciente huida hacia la economía sumergida.

Los individuos que reciben ayudas por desempleo tratan de agotar el periodo de prestaciones, ya que, la fuente de ingresos que estas suponen junto con los que se pueda obtener por el desempeño de actividades sumergidas llega a superar fácilmente lo que se podría ingresar de una actividad o empleo que forme parte de la economía oficial¹⁸.

¹⁷ Banco Mundial (2020): *Doing Bussines 2020. Comparing Bussines Regulation in 190 Economies*, Economy Profile of Spain. Disponible en: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/spain/ESP.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

¹⁸ Schneider, F. y Enste, D. (2000): *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*, IMF Working Paper, Pág.26.

3.1.4. La moral tributaria

Otro factor determinante es la moral tributaria o “*predisposición de los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones tributarias de forma voluntaria*”¹⁹.

Varios estudios concluyen que la moral fiscal responde a factores culturales o de transferencia, pues en los países del norte de Europa (como Austria, Países Bajos, Reino Unido, Francia y Dinamarca) existe una mayor moral tributaria que en los países del sur (como España, Italia, Grecia y Portugal)²⁰.

Sin embargo, el concepto de moral tributaria está directamente relacionado con la eficiencia del sector público en la medida en que el cumplimiento de las obligaciones tributarias es impulsado por un contrato psicológico que conlleva derechos y obligaciones para ambas partes, es decir, tanto para los ciudadanos como para el Estado.

De este modo, los contribuyentes presentan una mayor predisposición al pago de impuestos si obtienen a cambio como “recompensa” buenos servicios públicos y prestaciones sociales.

Además, en determinadas situaciones los contribuyentes continúan pagando impuestos aún sin obtener el beneficio o “recompensa” siempre que se lleven a cabo procedimientos de asignación justos, como ocurre en los casos de las políticas redistributivas.

Por otro lado, juega un papel importante el modo de organizar el tratamiento tributario con los contribuyentes por parte de la autoridad fiscal, pues existe mayor predisposición al pago voluntario de impuestos si el trato es de “socios” en lugar de “subordinados”²¹.

Por todo ello, el alto o bajo nivel de moral fiscal de la población incide en la generación y agravación del fenómeno de la economía sumergida.

¹⁹ Lago Peñas, S. (2018): *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?*, Madrid, FUNCAS, Estudios de la fundación. serie economía y sociedad, Pág. 39.

²⁰ Frey, B. y Weck-Hannemann, H. (1984): “The hidden economy as an ‘unobserved’ variable”, en *European Economic Review*, 26 (1-2), Págs. 33 a 53.

²¹ Frey, B. y Feld, L. (2002): *Deterrence and morale in taxation: an empirical analysis*, CESifo Working Paper No. 760. Disponible en: <https://www.ifo.de/DocDL/760.pdf> [Consulta: 29 de marzo 2020].

3.1.5. Los recursos disponibles

Por su parte, el control y represión de la economía sumergida es proporcional al número de recursos destinados para ello.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) incide en que los recursos de los que dispone son muy inferiores a la media de la OCDE.

La plantilla de la AEAT en 2020 asciende a 25.400 empleados, debiendo crecer un 57% para igualar la media de la Unión Europea (UE) según los datos de su Plan estratégico 2020-2023²².

Además, la elevada media de edad de los funcionarios, cercana a la jubilación y el sistema de provisión de puestos de trabajo español basado en los principios de mérito y capacidad, impiden que se produzcan grandes incrementos de plantilla en el corto o medio plazo.

Sin embargo, la digitalización favorece el incremento de la información disponible y de las técnicas de procesamiento masivo de datos sin la necesaria intervención de un elevado número de funcionarios, pero a su vez aumentan significativamente los riesgos fiscales sobre los que se podría intervenir, siendo necesario incrementar el volumen de funcionarios que ejerzan tareas de control.

No obstante, en este sentido debe tener en cuenta si el funcionamiento de los impuestos se basa en un sistema de autoliquidación, o bien, la propia administración pública es la encargada de realizar las liquidaciones, pues las necesidades de personal y recursos varía sensiblemente.

Respecto al personal dedicado a las inspecciones de trabajo, el cuerpo de inspectores y subinspectores de Trabajo y Seguridad Social ascendía a 2.055 efectivos en 2019, es decir, aproximadamente uno por cada 15.000 asalariados, mientras que la media de la UE es uno por cada 7.300.

²² Agencia Tributaria (2020): *Plan estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023*, España, Págs. 32 a 34. Disponible en: https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf [Consulta: 29 de marzo 2020].

Sin embargo, el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2018-2020, prevé *"la continuación de los esfuerzos por mejorar la dotación de las plantillas"*²³.

De esta manera, se puede considerar que el déficit de recursos puede ser una de las causas que determinan el volumen de la economía sumergida. Sin embargo, no se debe obviar que el problema no gira exclusivamente alrededor del número de recursos disponibles, sino que también depende de la organización y eficiencia en la gestión y asignación de los mismos.

Esta consideración puede observarse en países como Letonia y Croacia, los cuales cuentan con un número de empleados públicos por millón de habitantes de 322 y 315 respectivamente, mientras que España cuenta con 161. En cambio, a pesar de contar con los mayores números de recursos de Europa para perseguir el fraude fiscal, el porcentaje de economía sumergida respecto al PIB en Letonia (21,3%) y Croacia (26,5%) es significativamente mayor que el porcentaje de España (17,2%).

Por último, además de factores estructurales, debe tenerse en cuenta factores de índole coyuntural, pues en tiempos de depresión económica, la subida del desempleo, el descenso de los ingresos y la incertidumbre sobre el futuro promueve que los operadores económicos sumerjan algunas de sus actividades, para incrementar sus fuentes de ingresos particulares y compensar así la caída de los ingresos regulares²⁴.

En definitiva, la variedad de factores que propician la aparición de actividades en el ámbito de la economía sumergida hace que esta sea un problema complejo, y de complicada solución, pues se precisa la aplicación de medidas en ámbitos muy diversos. Sin embargo, la mayoría de estos factores pueden ser atajados con los medios adecuados, evitándose así las consecuencias negativas aparejadas a este fenómeno, y que se abordarán en el apartado siguiente en mayor detalle.

²³ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2018): Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, España, Págs. 31 a 36. Disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/gl/Documentos/ORGANISMO_ESTATAL/Doc_Organismo/Plan_Estrat_formato.pdf. [Consulta: 29 de marzo 2020].

²⁴ Jiménez Fernández, A. y Martínez-Pardo de Valle, R. (2013): *La economía sumergida en España*, Fundación de Estudios Financieros, Pág.24.

3.2. EFECTOS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

La economía sumergida puede considerarse como una anomalía dentro de la economía de un país, pues supone una serie de efectos negativos tanto a nivel económico como social, afectando a la vez a quienes se mantienen en el sector de la economía oficial, como a los que se trasladan a las actividades de la economía paralela.

De este modo, la existencia de economías sumergidas genera a nivel económico y social los siguientes efectos:

En primer lugar, la economía paralela genera un grave desaprovechamiento de los recursos tanto para el Estado como para los operadores que desarrollan actividades sumergidas.

Por un lado, el Estado soporta unos costes asociados a la persecución y regularización de las actividades no registradas, y, por otro lado, los individuos que desempeñan actividades en el seno de la economía paralela realizan grandes esfuerzos para ocultar su trabajo.

En segundo lugar, la economía sumergida produce un efecto distorsionador sobre los índices macroeconómicos que se emplean para adoptar políticas económicas.

Las autoridades de los estados buscan estabilizar la economía mediante políticas monetarias y fiscales que mitiguen los efectos de las fluctuaciones que se produzcan en cada ciclo económico.

Para adoptar estas políticas se parte de datos macroeconómicos que incluyen información sobre el crecimiento económico, el desempleo o el nivel de precios, entre otros.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de la economía puede variar con respecto a la cifra de crecimiento oficial si la tasa de crecimiento en el sector no oficial es superior o inferior a la tasa oficial.

Igualmente, la tasa de inflación en el sector oficial será superior a la tasa del sector irregular puesto que, en las actividades sumergidas, al soportarse costes inferiores, los precios son más bajos.

Además, la tasa de desempleo oficial incluye también a los trabajadores de la economía sumergida como desempleados, de modo que el nivel de desempleo oficial será superior al nivel del de desempleo real.

Los mismo ocurre con los indicadores de presión y esfuerzo fiscal, cuyo análisis y desarrollo son objetos de este este trabajo.

Estos indicadores se calculan sobre el PIB, el cual incluye las estimaciones de la economía sumergida, arrojando por tanto datos de presión y esfuerzo fiscal distorsionados en la medida en que la carga fiscal sólo es por soportada por el sector oficial.

Es por todo ello que la economía sumergida, por su poder distorsionador de la información macroeconómica, impide realizar un adecuado diagnóstico de los problemas socioeconómicos y, por tanto, una correcta toma de decisiones respecto a las políticas económicas que se deben adoptar²⁵.

En tercer lugar, la economía subterránea plantea problemas de carácter distributivo al generar desigualdades e inequidades entre las empresas e individuos del sector oficial que respetan la legalidad y las del sector oculto²⁶.

Por un lado, las empresas del sector oficial soportan unos costes de funcionamiento como consecuencia del pago de impuestos y el cumplimiento de obligaciones administrativas y laborales que les genera una desventaja respecto del sector sumergido cuyos costes son mucho más reducidos, sobre todo por el empleo ilegal que lleva aparejado unos costes laborales inferiores.

Además, estas actividades sumergidas no sólo ahorran en costes por la falta de regularización laboral, sino también porque el perfil de trabajadores que predomina en este ámbito es de baja cualificación profesional, lo que además dificulta la posible reinserción en el mercado laboral oficial.

²⁵ Jiménez Fernández, A. y Martínez-Pardo de Valle, R. (2013): *La economía sumergida en España*, Fundación de Estudios Financieros, Pág. 16.

²⁶ Fernández Díaz, A. (2010): "Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto", en XXVI edición del Libro Marrón, *Implicaciones de la economía sumergida en España*, Círculo de Empresarios, Madrid, Págs. 86.

Es por esta razón por la que la mayor parte de las actividades irregulares son intensivas en mano de obra o factor trabajo.

Por otro lado, los trabajadores de la economía oficial realizan aportaciones a la seguridad social y pagan impuestos a cambio de una contraprestación que se reparte entre todos, incluyendo a los trabajadores de la economía sumergida que no realizan ninguna aportación.

Este comportamiento recibe el nombre de “*free-rider*” (“pasajero sin billete” o “polizón”) pues los operadores de la economía sumergida se aprovechan de la tarea redistributiva del sector público que proporciona de forma gratuita o a precios subvencionados servicios fundamentales del Estado de Bienestar como la sanidad o la educación, a la vez que es frecuente que estos operadores continúen recibiendo prestaciones como el subsidio por desempleo que no les corresponderían obtener dado que desarrollan un trabajo en el sector irregular²⁷.

Sin embargo, operar en el sector irregular también trae consigo una serie de desventajas, tanto para las empresas como para los trabajadores de dicho ámbito.

Respecto a los trabajadores, la permanencia en el sector irregular les impide el acceso al sistema de pensiones, a oportunidades de promoción y en definitiva conlleva una desprotección en cuanto a una serie de derechos que como trabajadores no pueden reclamar.

Por su parte, las empresas irregulares se enfrentan a numerosas dificultades para consolidarse en el mercado, así como ven coartado su crecimiento en la medida en que carecen de posibilidades de acceso a fuentes de financiación ajena.

Finalmente, en relación con el efecto fiscal, la economía sumergida afecta negativamente a las finanzas públicas, pues al ser actividades no declaradas, no pagan los correspondientes impuestos, dando lugar un menor volumen de

²⁷ Fernández Díaz, A. (2010): “Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto”, en XXVI edición del Libro Marrón, *Implicaciones de la economía sumergida en España*, Círculo de Empresarios, Madrid, Págs. 86 a 87.

recaudación y, por ende, dificultades para el Estado como proveedor de servicios públicos y responsable del bienestar social.

Esto genera lo que se conoce como círculo vicioso. La reducción de ingresos fiscales como consecuencia de la economía sumergida, pues son actividades que no se declara ni tributan, obliga al Estado a incrementar la carga tributaria, agravando la huida o migración al sector sumergido, generándose de nuevo un descenso de la recaudación con la correspondiente elevación de la carga fiscal y así sucesivamente (Schneider, F. y Enste, D.H., 2000; Jiménez Fernández, A. y Martínez-Pardo del Valle, R., 2013)²⁸.

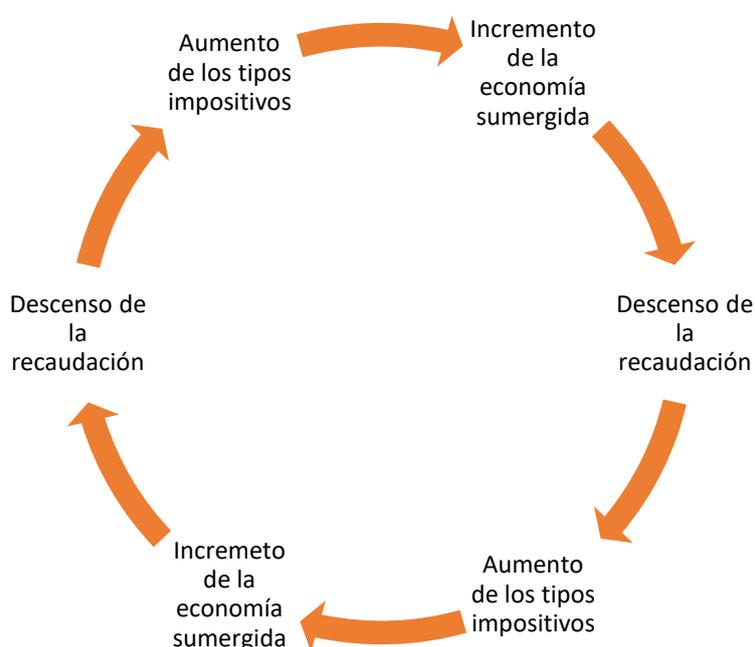


Gráfico n ° 3 – Círculo vicioso de la economía sumergida

Fuente: Elaboración propia

Además, debe tenerse en cuenta que la reducción de la recaudación no sólo supone una necesidad de incrementar los tipos impositivos, sino también una empeoramiento o disminución de la calidad de los servicios y prestaciones públicas, lo que provoca una mayor reticencia al pago voluntario de impuestos para contribuir a la financiación de tales servicios.

²⁸ SCHNEIDER, F. Y ENSTE, D. (2000): “*Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*”, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 38 (1), págs.77 a 114.

Por tanto, se observa que el nivel impositivo o carga fiscal pueden favorecer la aparición de economías sumergidas y por tanto del mencionado círculo vicioso (Gráfico n ° 3), siendo necesario poder contar con un sistema fiscal debidamente equilibrado como para alcanzar una recaudación suficiente, pero sin tipos impositivos desmesurados que agraven la huida al sector irregular.

En este sentido, y en sintonía con lo que se pretende analizar con el presente trabajo, se debería diseñar un sistema fiscal capaz de hacer converger el nivel de economía sumergida a los niveles promedio de países del entorno, pues la erradicación total de estas actividades es un objetivo irreal.

En resumen, los efectos derivados de la economía sumergida afectan a un país en su conjunto, pues reduce el nivel de recursos disponibles, y con ello, la capacidad para financiar servicios públicos, a su vez que perjudica a los propios operadores del sector irregular que renuncian a oportunidades y derechos, presentes y futuros por operar a espaldas del sector oficial.

4. ESTIMACIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Partiendo de la complejidad que existe para determinar el marco de la economía sumergida y, sobre todo, por la deliberada actuación de los agentes que se esfuerzan por ocultar este tipo de actividades, la estimación de la economía sumergida es extremadamente compleja.

Su cuantificación es esencial para conocer y valorar el impacto que las actividades irregulares tienen sobre la economía, y en este caso, más concretamente, su impacto sobre los indicadores de presión fiscal.

Aunque la estimación se puede llevar a cabo desde enfoques muy variados, los analistas emplean principalmente tres grandes grupos de herramientas: el uso de técnicas directas, las estimaciones indirectas y, por último, el denominado método MIMIC (*multiple indicators-multiple causes*)²⁹.

En este capítulo se tratará de desarrollar y analizar las principales características de cada una de las metodologías mencionadas.

4.1. MÉTODO DIRECTO

Los métodos de estimación directos tratan de medir el tamaño de la economía sumergida haciendo acopio de información mediante técnicas directas realizadas a los propios agentes económicos.

Estas técnicas consisten principalmente en: a) Consultas, encuestas o cuestionarios a una muestra representativas de la población; b) Consultas a expertos de cada rama o sector de actividad; c) Método de aproximación fiscal mediante las actas de auditorías o inspecciones tributarias y de la Seguridad Social que presenten discrepancias entre los ingresos declarados y los observados.

Entre sus ventajas, destaca la posibilidad de conocer las actividades o sectores en los que se concentra la economía sumergida, así como la estructura y composición del trabajo ilegal.

²⁹ Jiménez Fernández, A. y Martínez-Pardo de valle, R. (2013): *La economía sumergida en España*, Fundación de Estudios Financieros, Documento de trabajo n° 4, Foros de debate, pág.16.

En función de la calidad de los datos, así como de la realidad económica y social del país, este método brindará una imagen más o menos completa del tamaño de la economía sumergida, pues la herramienta adolece de ciertas limitaciones.

Como apuntan Schneider y Enste (2013), existe el riesgo de que las respuestas obtenidas no sean ciertas, y, por tanto, la estimación no sea válida y completa respecto a la realidad de la economía informal³⁰.

Para sortear el sesgo que pudiera darse por la falta de participación o veracidad en las encuestas e incrementar la calidad de las respuestas existe como alternativa el método de respuesta aleatoria, con el cual, la respuesta dada por los entrevistado se realiza de forma aleatoria según el método que haya propuesto el entrevistador, sin que éste sepa si es cierta o no, buscando respetar la privacidad de los entrevistados en aspectos delicados como puede ser el fraude fiscal, trabajo ilegal, etc.

A la anterior limitación se añade la complejidad de hacer extensivos los resultados obtenidos de la muestra al total de la población, la dificultad para procesar e interpretar los datos, los elevados costes monetarios y de tiempo asociados, así como la falta de dinamismo de la herramienta, pues permite realizar estimaciones puntuales para conocer la situación en un momento concreto, pero no representa la posible evolución, desarrollo y crecimiento de la economía sumergida en el tiempo.

A pesar de ello, algunos países como Noruega (Isachsen 1982)³¹ y Dinamarca (Mogensen, 1995)³² emplean este método de forma habitual.

4.2. MÉTODO INDIRECTO

Los modelos de estimación indirectos se caracterizan por su perspectiva macroeconómica, pues tratan de cuantificar la economía sumergida mediante la evolución de variables estadísticas oficiales, observando y analizando

³⁰ Schneider, F. y Enste, D. (2013): *The Shadow Economy: an International Survey*, 2ª edición, Cambridge, Cambridge University Press.

³¹ Isachsen, A. J.(1985): "The Size and Growth of the Hidden Economy in Norway", en *Review of Income and Wealth*, 31(1), Págs. 21-38.

³² Mogensen, G.V. (1995): *The shadow economy in Denmark 1994 : measurement and results*, Copenhagen, Rockwool Foundation Research Unit.

variaciones entre lo que se consideraría normal dentro de una economía y lo que realmente se observa en ciertas variables macroeconómicas como el gasto, la renta o el empleo.

De este modo, se comparan dos escenarios, el que correspondería a una situación de normalidad en la economía y el escenario real observado.

En términos metodológicos, la finalidad perseguida es la estimación del volumen o tamaño de una variable inobservable (la economía no declarada) desde el comportamiento de otras variables observadas (estadísticas oficiales), haciendo uso de supuestos restrictivos entre la relación de dichas variables y la economía sumergida.

Según la naturaleza de los indicadores empleados, los métodos de estimación indirecta pueden clasificarse desde dos perspectivas o enfoques:

4.2.1. Enfoque monetario

Los métodos que siguen el llamado enfoque monetario tratan de estimar el tamaño de la economía sumergida mediante las herramientas siguientes:

a) La demanda de efectivo; este método lleva a cabo la estimación a partir del análisis de las transacciones que se realiza en efectivo.

Su punto de partida es la hipótesis de que las transacciones económicas irregulares se realizan con medios de pago difícilmente rastreables o identificables por las autoridades fiscales, de modo que un aumento de la economía paralela supondría un incremento en la demanda de efectivo.

En este sentido, el indicador más empleado es la ratio Efectivo-Depósitos (e), también denominado enfoque del Cociente Fijo de Retención de Efectivos (Gutmann, 1977)³³.

$$e = \frac{EMP}{D}$$

EMP -Efectivo en Manos del Público; D -Depósitos

³³ Gutmann, P.M. (1977): "The Subterranean Economy", *Financial Analysts Journal*, Vol. 33 (6), Págs. 26 a 27.

Partiendo de la existencia de un deseo por parte de la población de mantener constante la ratio entre el efectivo (EMP) y los depósitos bancarios a la vista (D), y tomando como año base el momento en el que el coeficiente de retención de efectivo (E) es fijo, es decir, hay ausencia de economía sumergida, todo aumento inexplicado de dicha ratio como consecuencia de un incremento de efectivo en manos del público puede deberse a motivos de ocultación fiscal, actividades ilegales, etc.

Sin embargo, las transacciones ocultas no siempre se llevan a cabo en efectivo, pues es frecuente, especialmente en el caso de los servicios, que existan relaciones de trueque. Además, la velocidad de circulación del dinero no tiene por qué ser idéntica y constante en la economía sumergida y la economía oficial.

b) La discrepancia entre renta y gasto; este método intenta cuantificar diferencias entre las estadísticas de ingresos y de gastos, es decir, detectar si los gastos superan a los ingresos y, por ende, el tamaño de la economía sumergida, pues en condiciones normales, los gastos de los agentes no deberían superar la suma de sus ingresos por rentas y la financiación ajena que puedan haber obtenido.

La limitación de este método radica en las posibles omisiones o errores cometidas por parte del Estado en la Contabilidad Nacional que puedan desvirtuar la validez de este método.

c) El método transaccional; este método presume una relación constante entre el PNB real y el volumen de transacciones económicas, de forma que la diferencia entre el PNB real y el PNB nominal representa el tamaño de la economía sumergida (Feige, 1979)³⁴.

En este caso, las limitaciones se sitúan en la dificultad para obtener datos precisos sobre el volumen de transacciones, así como, para establecer un año base en el que no exista economía sumergida.

³⁴ Feige, E.L. (1979): "How Big Is the Irregular Economy?", *Challenge Journal*, Vol. 22 (5), Págs. 5 a 13.

4.2.2. Enfoque no monetario

Los métodos de carácter no monetarios tratan de estimar el tamaño de la economía a través del rastro que deja sobre la economía oficial. Los indicadores más empleados son:

a) El consumo de electricidad; se puede considerar que el consumo de electricidad está relacionado con el nivel de actividad económica total dado que la elasticidad entre el consumo de electricidad y el PIB se encuentra cercana a uno.

De este modo, si el crecimiento en el consumo de electricidad es un indicador del incremento del PIB, la diferencia entre el PIB registrado y la tasa bruta de consumo eléctrico se atribuye al tamaño de la economía sumergida³⁵.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muchas actividades no utilizan la electricidad en su proceso productivo, si no otras energías como el gas o el petróleo o incluso ni siquiera requieren un uso significativo de la misma, como ocurre por ejemplo con los servicios personales.

b) La discrepancia entre la población activa real y la población activa oficial; este método se fundamenta en que un incremento del número de parados puede deberse a un aumento de la economía oculta, pues tomando la tasa de participación en el mercado de trabajo como constante, un descenso de la tasa de participación oficial puede considerarse como un aumento de la economía sumergida.

En este caso, las limitaciones se encuentran en la posibilidad de formar parte de la economía formal e informal al mismo tiempo, así como la existencia de causas a la economía sumergida por las que aumente el número de desempleados.

4.3. MÉTODO MIMIC

Ante las limitaciones de los métodos directos e indirectos, así como su imposibilidad para estimar la economía sumergida de un modo completo y preciso, el método MIMIC (*Multiple Indicators and Multiple Causes*) surge con la finalidad de sortear tales limitaciones, estudiando las relaciones existentes entre

³⁵ Kaufmann, D. y Kaliberda, A. (1996): *The dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence*, Policy Research Working Paper, The World Bank (Europe and Central Asia Country), Págs. 10 a 12.

la economía sumergida (variable latente, no observable), ciertas variables observables que la causan (variables causa) y otras variables, también observables, sobre las que influye (variables indicadores).

Dentro de las variables causa se encuentran “*la presión fiscal, la regulación estatal o la moral fiscal*”, mientras que, entre las variables indicadores, se sitúan la “*tasa de participación económica, la demanda de dinero efectivo o la tasa de crecimiento*”.

De este modo, la economía sumergida es una variable latente no observable, estimada a partir del método de modelización estadística denominado *Structural Equation Modelling* (SEM).

Su metodología primero trata de identificar las causas y efectos del fenómeno la economía sumergida. A continuación, se emplean dos tipos de ecuaciones:

- a) Ecuaciones del modelo de medición que relacionan la variable no observable (economía sumergida) con los indicadores observables.
- b) Ecuaciones del modelo estructural que establecen las relaciones causales entre la variable no observable y las variables observables que la causan.

La ventaja fundamental de este modelo es que permite tomar en consideración un gran número de variables para estimar el tamaño de la economía sumergida, pues, en definitiva, ésta influye en la producción, el mercado laboral y el mercado monetario simultáneamente.

Sin embargo, el modelo tampoco está exento de limitaciones ya que, existe cierta complejidad a la hora de realizar y fundamentar teóricamente la elección de los indicadores, generando a su vez incertidumbre sobre la consistencia y fiabilidad de las variables y los resultados.

Por último, llegados a este punto y para finalizar el capítulo sería adecuado realizar una breve mención de los métodos más empleados por los investigadores.

La importancia de ello radica en la necesidad de obtener datos homogéneos que permitan llevar a cabo comparaciones a nivel evolutivo e incluso internacional.

Según la OCDE, los métodos más empleados son el indirecto, y más concretamente la ratio efectivo-depósitos, así como el método MIMIC³⁶.

Un ejemplo de ello son los numerosos estudios llevados a cabo por el Profesor Friedrich Schneider, uno de los principales autores que más ha investigado sobre el fenómeno de la economía sumergida³⁷.

En cualquier caso, con independencia del método que se emplee, la tarea de estimación de la economía sumergida es compleja y costosa, pues se trata de un fenómeno difícil de delimitar conceptualmente, generado por múltiples causas, con incidencia global en la economía y del que se tienen escasos datos fiables y precisos.

Sin embargo, estos métodos posibilitan la obtención de una aproximación relativamente fiable su tamaño, y, a pesar de sus limitaciones, permiten tener presente la existencia y alcance de este fenómeno, y, por tanto, ajustar adecuadamente las medidas y políticas económicas que se deban llevar a cabo.

³⁶ CEOE (2017): *Empresas y Economía Sumergida*, Santa Cruz de Tenerife, CEOE, Págs. 10 a 20. Disponible en: <https://ceoe-tenerife.com/wp-content/uploads/2016/02/Guia-Economia-Sumergida.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

³⁷ SCHNEIDER, F. Y ENSTE, D. (2000): “*Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*”, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 38 (1), págs.77 a 114.

5. INDICADORES DE PRESIÓN Y ESFUERZO FISCAL

Tras el análisis del fenómeno de la economía sumergida conviene retomar el objetivo del trabajo, pues, en definitiva, se trata desvirtuar la idoneidad de los actuales indicadores de presión y esfuerzo fiscal como instrumentos para justificar la adopción de políticas económicas o la modificación del sistema fiscal, en la medida en que estos no tienen en cuenta la distorsión que genera el tamaño de la economía como componente del PIB, en los diferentes resultados.

Para ello, antes de elaborar las tablas que recojan los datos de presión fiscal corregida del grupo de países seleccionado, es decir, sin la distorsión que genera el tamaño de la economía sumergida, conviene analizar brevemente la definición y metodología de los indicadores, así como conceptos más relevantes que permitan realizar una mejor aproximación al objetivo final del estudio.

5.1. EL INDICADOR DE PRESIÓN FISCAL

5.1.1. Definición

El concepto genérico de presión fiscal aparece determinado por el peso relativo que la fiscalidad representa respecto del PIB³⁸, es decir, expresa el *“porcentaje de la renta nacional que es recaudada por el sector público, mediante tributos, en un año determinado”*³⁹.

$$PF1 = \frac{\text{Ingresos por impuestos}}{PIB} \times 100$$

Sin embargo, con el objetivo de poder realizar comparaciones entre países a nivel internacional, la búsqueda de homogeneización exige incorporar en la cifra de recaudación todos los tributos, con independencia de su naturaleza, debiendo incluir también en el numerador los ingresos públicos procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social, pues de lo contrario, se minoraría la presión fiscal soportada realmente en España dado que, a diferencia de la mayoría de países de su entorno, la Seguridad Social española se financia principalmente de tales cotizaciones además de transferencias del Estado que ya quedan recogidas en la fórmula PF1 por proceder del conjunto de ingresos públicos.

³⁸ PÉREZ DE AYALA, J.L. (1972): “Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al «esfuerzo fiscal»”, en *Revista de Economía Política*, N.º 60.

³⁹ Instituto de Estudios Económicos (2019): *Índice de Competitividad Fiscal 2019; Presentación de la presión fiscal normativa en España*, Tax Foundation – IEE, España, Pág. 7.

De este modo, conviene ampliar la fórmula, obteniendo el indicador PF2, expresado del modo siguiente:

$$PF2 = \frac{\text{Ingresos por impuestos} + \text{Cotizaciones a la Seguridad Social}}{PIB} \times 100$$

Nótese que el indicador PF2 arrojará un resultado mayor que el de PF1 en la medida en que el numerador es mayor.

Además, estos indicadores también pueden medir la presión fiscal respecto a cada ingreso tributario, en función de lo que se incluya en el numerador. De este modo, se produce un desglose en múltiples indicadores como puede ser la presión fiscal directa (por impuestos como el IRPF), indirecta (IVA), empresarial (IS), etc.

5.1.2. Limitaciones

El indicador de presión fiscal cuenta con ciertas limitaciones como indicador de la carga impositiva, pues sólo se ajusta parcialmente a la percepción de los contribuyentes sobre la carga fiscal soportada. Respecto a tales limitaciones cabe mencionar lo siguiente:

En primer lugar, el indicador no tiene en cuenta la distorsión que genera la economía sumergida, pues el peso de los impuestos respecto al PIB queda enmascarado artificialmente a la baja como consecuencia de incluir en el denominador del indicador de presión fiscal a la economía sumergida, la cual no contribuye a la recaudación.

En segundo lugar, el indicador de presión fiscal, al referirse a la recaudación obtenida como porcentaje del PIB, implica cierta problemática a la hora de indicar subidas o bajadas de impuestos, pues tales modificaciones en los tipos de gravamen no implican de forma necesaria una variación correlativa de la recaudación.

En este sentido debe mencionarse la denominada *Curva de Laffer*, la cual determina que, cuando los tipos impositivos alcanzan cierto umbral, disminuye la recaudación (en lugar de aumentar), como consecuencia de diversos motivos

como el descenso de la inversión, el empleo, el consumo, o incluso el traslado al ámbito de la economía sumergida⁴⁰.

En tercer lugar, el indicador no refleja el coste que suponen los tributos desde un punto de vista del bienestar social, pues no incorpora aspectos cualitativos que algunos autores como Pérez de Ayala (1972) consideran necesario incorporar a la cifra de recaudación para llegar a definir la verdadera "presión fiscal"⁴¹.

Estas partidas cualitativas se refieren a aspectos como *“el coste social de los tributos derivados de imperfecciones legislativas, inseguridad jurídica o una praxis administrativa deficiente”*, que no quedan recogidos monetariamente en la cuota tributaria, pudiéndose hablar por tanto de una presión fiscal psicológica o “no recaudada” que debería añadirse a la presión fiscal derivada de la recaudación (Pérez de Ayala, 1972).

En este sentido, debe llamarse la atención sobre los costes administrativos que conlleva el pago de impuestos que no quedan reflejados o recogidos en los indicadores de carga fiscal. Esto es relevante dado que a igualdad de presión fiscal, un sistema impositivo puede resultar más gravoso que otro como consecuencia de factores como la ineficiencia de la administración e infraestructura encargadas de la gestión tributaria o la complejidad y falta de claridad de la legislación vigente, entre otros.

Ello lleva al concepto de presión fiscal normativa, definida como *“la carga de gravamen que el diseño del sistema fiscal introduce en las economías, al margen de la recaudación que obtenga”*.

Una fórmula para cuantificar dicha presión fiscal normativa es el Índice de Competitividad Fiscal (ICF), elaborado por la Tax Foundation y reproducido por el Instituto de Estudios Económicos. Este índice trata de analizar, mediante modelos que emplean más de cuarenta variables, el sistema fiscal de un país,

⁴⁰ SOTO, J.A. (2019): *Esfuerzo fiscal y economía sumergida*, Civismo, Informe 02/2019, Págs. 8 a 10. Disponible en: <https://civismo.org/wp-content/uploads/2019/02/esfuerzo-fiscal-sumergida.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

⁴¹ PÉREZ DE AYALA, J.L. (1972): “Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al «esfuerzo fiscal»”, en *Revista de Economía Política*, N.º 60, Pág. 9 a 12.

para determinar si existe un código tributario basado en los principios de competitividad y neutralidad⁴².

Igualmente, existen otros indicadores como el “*Doing Business*” elaborado anualmente por el Banco Mundial, para tratar de medir y reflejar estos aspectos que cuantitativamente son difíciles de considerar, pero inciden significativamente en la carga tributaria de los contribuyentes⁴³.

Estos aspectos deberían introducirse en el resultado de la cuantificación de la presión fiscal por medio de matizaciones que permitan reconocer, además de las dimensiones explícitas (impuestos pagados), dimensiones implícitas en forma de costes derivados del “*cumplimiento normativo o de distorsiones inducidas*”, entre los que se incluyen:

- a) *Pagos realizados (asesoría fiscal, obtención de información, etc.);*
- b) *Costes de oportunidad (tiempo dedicado a la cumplimentación de documentos, llevanza de registros, etc.);*
- c) *Costes contingentes (riesgo de ser sancionado, preparación y atención de inspecciones, etc.); y*
- d) *Reasignación de recursos inducidos por la tributación*⁴⁴.

Por otro lado, el indicador de presión fiscal tampoco refleja modificaciones en la carga fiscal individual como consecuencia de la reducción de los incentivos a ciertas modalidades de ahorro, o de la alteración de la estructura de retenciones o fraccionamientos que afectan a los contribuyentes.

Por último, el empleo de este indicador en comparaciones internacionales también se ve limitado al no reflejar el hecho de que una misma carga fiscal (en términos de porcentaje o tipo impositivo) afecta de distinta manera según el nivel de renta, pues el indicador constituye simplemente un tipo medio de gravamen sobre la renta total, sin plasmar la influencia de los niveles de renta media por persona sobre la capacidad imponible de los contribuyentes.

⁴² Instituto de Estudios Económicos (2019): *Índice de Competitividad Fiscal 2019; Presentación de la presión fiscal normativa en España*, Tax Foundation – IEE, España, Pág. 7 a 8.

⁴³ Banco Mundial (2020): *Doing Bussines 2020. Comparing Bussines Regulation in 190 Economies*, Economy Profile of Spain. Disponible en: www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/spain/ESP.pdf. [Consulta: 9 de abril 2020].

⁴⁴ PIZARRO SANTOS, M y TRIGO PORTELA, J. (1999): *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*, Círculo de Empresarios, Monografía 6, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, Págs.20 a 22.

Por ello, al comparar los niveles impositivos entre países, el indicador resulta insuficiente, debiéndose incorporar el concepto de renta per cápita, es decir, la carga fiscal que soportan los individuos debe ser ponderada en relación con la renta per cápita, lo que conduce al concepto de esfuerzo fiscal.

De esta manera, se pueden dar situaciones en las que países que presentan un bajo nivel de presión fiscal, lo que incita al incremento de los tipos impositivos, cuentan paradójicamente con un nivel de esfuerzo fiscal sensiblemente superior⁴⁵.

Esta contradicción pone de manifiesto la incapacidad del sistema fiscal en cuestión para aumentar su recaudación ante incrementos de los tipos impositivos, pues tales incrementos afectan negativamente a la productividad, así como incentivan la huida al ámbito de la economía sumergida.

5.2. EL INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL

5.2.1. Definición

Como se ha comentado, a pesar de que la presión fiscal y la recaudación pública van de la mano, el indicador de presión fiscal no refleja el porcentaje de renta que los contribuyentes destinan a la financiación de las arcas públicas, siendo conveniente tomar en consideración el indicador de esfuerzo fiscal que relaciona la presión fiscal con el PIB per cápita, a la hora de analizar las decisiones de los individuos sobre mantenerse, regresar o trasladarse al ámbito de la economía sumergida, o, por el contrario, al del sector de economía oficial.

El esfuerzo fiscal en su versión más simple se representa como el cociente entre el porcentaje que suponen los ingresos públicos respecto al PIB, es decir, la presión fiscal (anteriormente desarrollada) y el PIB o renta per cápita, lo que se conoce como el Índice de Frank (1959)⁴⁶.

$$EF1 = \frac{PF1}{PIB \text{ per cápita}} \times 100 = \frac{\frac{\text{Ingresos por impuestos}}{PIB}}{\frac{PIB}{Población}} \times 100 ; \text{ o bien}$$

⁴⁵ SOTO, J.A. (2019): *Esfuerzo fiscal y economía sumergida*, Civismo, Informe 02/2019, Pág. 5. Disponible en: <https://civismo.org/wp-content/uploads/2019/02/esfuerzo-fiscal-sumergida.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

⁴⁶ FRANK, H.J. (1959): "Measuring State Tax Burden", en *National Tax Journal*, Junio 1959.

$$EF2 = \frac{PF2}{PIB \text{ per cápita}} \times 100 = \frac{\frac{\text{Ingresos por impuestos} + \text{Cotizaciones a la S. Social}}{PIB}}{\frac{PIB}{Población}} \times 100 = \frac{(\text{Ingr. por impuestos} + \text{Cotizaciones a la S. Social}) \times Población}{(PIB)^2} \times 100$$

De esta forma se puede reflejar la cantidad de renta que queda libre o disponible una vez han sido pagados los impuestos, pudiéndose concluir que el esfuerzo fiscal requerido es menor cuando bien aumenta el PIB o el PIB per cápita, o bien cuando se reducen los ingresos por impuestos o la población.

5.2.2. Limitaciones

El indicador de esfuerzo fiscal, a pesar de resultar más apropiado que el de presión fiscal para medir la carga fiscal que soporta el contribuyente medio, no está libre de limitaciones.

Por un lado, respecto a la necesaria disminución del indicador de esfuerzo fiscal ante incrementos del PIB junto con descensos de en la recaudación del sector público, debe tenerse en cuenta la actuación de los denominados estabilizadores automáticos y de carácter progresivo de la tributación, por los cuales, ante un ritmo de crecimiento determinado, el incremento en la recaudación será más que proporcional⁴⁷.

Igualmente, ante combinaciones de incremento del PIB y disminución de la población, aritméticamente el indicador de esfuerzo fiscal disminuye. Sin embargo, un cambio en la estructura de la pirámide poblacional por disminución de la tasa de natalidad o aumento de la esperanza de vida conlleva el incremento de la carga fiscal a soportar por los contribuyentes de cara a poder mantener el actual sistema de pensiones.

Por otro lado, el indicador no contempla la tasa de actividad, definida como el porcentaje de población activa en relación con la población en edad de trabajar, pues en definitiva, cuanto menor sea la tasa de actividad, menor será el número

⁴⁷ PIZARRO SANTOS, M y TRIGO PORTELA, J. (1999): *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*, Círculo de Empresarios, Monografía 6, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, Pág.32.

de individuos del conjunto de la población que soporten la carga fiscal y, en consecuencia, el esfuerzo fiscal realizado será mayor.

En este sentido, también debe tenerse en cuenta que el indicador no considera la ocupación de la economía sumergida, pues de ser contemplada, además de reducirse la cifra de desempleo, incrementaría la tasa de actividad y por tanto mejoraría el índice de esfuerzo fiscal⁴⁸.

Además, el esfuerzo fiscal también se ve limitado ante escenarios de comparativa internacional, pues toda comparación con relación al PIB, aun cuando se trate de países semejantes de la Unión Europea, lleva implícito el riesgo de obtener resultados distorsionados como consecuencia de las distintas estructuras productivas existentes en cada Estado.

Teniendo en cuenta que el concepto de capacidad tributaria es inseparable de dos elementos: los recursos disponibles y las necesidades a satisfacer con tales recursos, resultaría más adecuado emplear la renta disponible bruta per cápita en lugar del PIB per cápita con el objetivo de poder reflejar de un modo más fiel la realidad de los contribuyentes en los diferentes países a la hora de pagar impuestos, dando lugar al concepto de esfuerzo fiscal revisado:

$$EF4 \text{ (revisado)} = \frac{PF2}{Renta\ disponible\ bruta\ per\ cápita} \times 100 =$$

$$\frac{\frac{Ingresos\ por\ impuestos + Cotizaciones\ a\ la\ S.\ Social}{PIB}}{\frac{Renta\ disponible\ bruta}{Población}} \times 100 =$$

$$\frac{(Ingr.\ por\ impuestos + Cotizaciones\ a\ la\ S.\ Social) \times Población}{PIB \times Renta\ disponible\ bruta} \times 100$$

5.3. CAPACIDAD IMPONIBLE

Por otro lado, además de los conceptos anteriores, al hablar de presión y esfuerzo fiscal también debe mencionarse el concepto de capacidad imponible o capacidad gravable pues, en definitiva, el esfuerzo fiscal se define por relación a tal capacidad.

⁴⁸ PIZARRO SANTOS, M y TRIGO PORTELA, J. (1999): *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*, Círculo de Empresarios, Monografía 6, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, Págs.36 a 39.

Según Chernick (1998)⁴⁹, la capacidad fiscal o capacidad imponible puede definirse como la "*posibilidad que tiene la administración pública de traducir la actividad económica que se desarrolla dentro de sus fronteras en gasto público*", la cual presenta una gran complejidad de cálculo.

En este sentido, el ya mencionado Índice de Frank calcula la capacidad fiscal efectiva relacionando la capacidad imponible utilizada (CIU) y la capacidad imponible potencial (CIP) mediante el cociente entre la presión fiscal (proxy de la CIU) y el PIB per cápita (proxy de la CIP)⁵⁰.

De este modo, se puede lograr una mejor aproximación de la adecuación de los niveles de recaudación, pues la presión fiscal debe ser proporcionada y adecuada a la capacidad de pago, lográndose observar el grado con el que la imposición recae sobre la "capacidad objetiva" de los contribuyentes para ceder recursos en favor del estado.

La importancia de ello también se pone de manifiesto en comparativas internacionales e incluso interregionales, ya que, ante situaciones de igualdad en el nivel de presión fiscal entre dos o más países, la carga tributaria no tiene por qué resultar igual de gravosa para los individuos de cada país, pues dependerá en definitiva de la respectiva capacidad imponible de los contribuyentes, la cual es inferior en aquellos estados dónde el nivel de renta per cápita o ingresos medios sea menor, y por tanto, los contribuyentes realizan un mayor "esfuerzo" para cumplir las respectivas obligaciones fiscales⁵¹.

Así se puede determinar que las comparaciones de la carga fiscal soportada por los contribuyentes en los distintos países sólo son precisas y legítimas en cuanto se tiene en cuenta la respectiva capacidad de contribución, pues en todo caso, esta carga fiscal debe ser proporcionada a la capacidad de pago.

⁴⁹ CHERNICK, H. (1998): "Fiscal Capacity in New York: The City Versus the Region", en *National Tax Journal*, National Tax Association, 51(3), septiembre, Págs. 531 a 540.

⁵⁰ MARTÍN ORO, A. (2010): *La falacia de los impuestos bajos en España. Estudio comparado de fiscalidad*. Instituto Juan de Mariana, Trabajos de Investigación, Informes IJM 002, Madrid, Pág. 21. Disponible en: www.juandemariana.org/system/tdf/investigacion/101227falacia-impuestos-bajos-esp.pdf?file=1&type=node&id=8764&force= [Consulta: 9 de abril 2020].

⁵¹ MARTÍN ORO, A. (2010): *La falacia de los impuestos bajos en España. Estudio comparado de fiscalidad*. Instituto Juan de Mariana, Trabajos de Investigación, Informes IJM 002, Madrid, Pág. 21. Disponible en: www.juandemariana.org/system/tdf/investigacion/101227falacia-impuestos-bajos-esp.pdf?file=1&type=node&id=8764&force= [Consulta: 9 de abril 2020].

Llevando el análisis a un nivel superior, se puede considerar por tanto que la capacidad imponible utilizada (CIU) se aproxima al indicador de presión fiscal como índice para medir la recaudación obtenida por parte del sector público respecto al PIB que sirve de límite a la hora de definir la capacidad de los contribuyentes para pagar impuestos.

Por su parte, la capacidad imponible potencial (CIP) se identifica con el PIB per cápita, pues partiendo de la idea de que los impuestos deben pagarse con cargo al valor de los bienes y servicios finales producidos en un país, el volumen de producto nacional bruto sirve como límite respecto a la capacidad imponible o capacidad para pagar impuestos.

En cambio, debe tenerse en cuenta un límite aún más estrecho, ya que hay una parte de los recursos a los que el contribuyente no puede renunciar por considerarse necesarios. Por ello, la capacidad imponible potencial se aproxima al valor de los ingresos netos, es decir, deducidos en el importe de los gastos en la adquisición de bienes y servicios de carácter necesario o indispensable. Este límite hace referencia al principio del sacrificio como máxima de imposición enunciado por Stuart Mill, según el cual, se debería *“dejar libre de impuestos un determinado ingreso mínimo suficiente para proveer a las cosas más necesarias de la vida”*⁵².

Para que un bien o servicio revista el carácter de necesario debe presentar las siguientes características: *“a) Su adquisición habrá de ser prioritaria con respecto a los restantes bienes y servicios; y b) Su volumen de compras deberá ser relativamente insensible a las variaciones de los niveles de renta”*⁵³.

De esta forma cabe aproximar el grado de necesidad en función de la elasticidad-renta de los gastos efectuados en la adquisición de los bienes y servicios de los que se trate.

Sin embargo, la estimación de la capacidad imponible o capacidad gravable se complica al tener que considerar el hecho de que las necesidades que resultan prioritarias dependen de la estructura política, social y cultural, así como del

⁵² STUART MILL, J. (1951): *Principios de economía política*, 2ª edición en español, México, Fondo de Cultura Económica de España, Pág. 690.

⁵³ FAÍÑA MEDÍN, J.A. (1983): “Presión fiscal, capacidad imponible y carga tributaria”, en Instituto de Estudios Fiscales, *Hacienda Pública Española*, n.º 80, Pág.14.

grado de desarrollo de cada país, los cuales son cambiantes a lo largo del tiempo y del espacio, obligando a adoptar una perspectiva dinámica en el estudio.

Esta consideración hace posible estimar el concepto de capacidad imponible haciendo referencia a un determinado nivel de vida. De este modo, el consumo necesario, al ser un concepto relativo, pueden concretarse a partir de los hábitos y pautas de consumo propios de cada país, pues autores como el propio Adam Smith (1776) entiende por consumos necesarios, *“no sólo los bienes que son indispensables para la conservación de la vida, sino todos aquellos que la costumbre del país hace indecoroso para las personas respetables, incluso de la más baja categoría, estar sin ellas”*⁵⁴.

Por todo ello, se puede concluir que el análisis y estimación de la capacidad de los contribuyentes de un país para ceder recursos en favor del sector público es una tarea realmente compleja, pues tal capacidad no deriva del volumen de renta total, sino de la confrontación entre la renta y las necesidades de los contribuyentes, las cuales, además de ser cambiantes a lo largo del tiempo, varían en función del grado de desarrollo de cada país, así como los hábitos y pautas de consumo de cada sociedad, complicando aún más la fiabilidad de toda comparativa a nivel internacional.

5.4. CARGA FISCAL Y GASTO PÚBLICO

Por último, existen versiones y análisis que buscan obtener una aproximación aún mayor a la carga tributaria soportada por los contribuyentes, introduciendo el gasto público como variable más precisa y ajustada de la carga fiscal soportada en la medida en que tal gasto se financia a través de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social actuales junto con cierto nivel de endeudamiento que se traduce como mayor tributación futura, así como tipos de interés superiores⁵⁵.

De esta forma, la presión fiscal podría calcularse como el cociente entre el gasto público y el PIB:

⁵⁴ FAÍÑA MEDÍN, J.A. (1983): “Presión fiscal, capacidad imponible y carga tributaria”, en Instituto de Estudios Fiscales, *Hacienda Pública Española*, n.º 80, Pág.12.

⁵⁵ PIZARRO SANTOS, M y TRIGO PORTELA, J. (1999): *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*, Círculo de Empresarios, Monografía 6, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, Págs.30 a 34.

$$PF3 = \frac{\text{Gasto P\u00fablico}}{PIB} \times 100$$

Con ello se logra cierta consideraci\u00f3n acerca de la progresividad del sistema tributario, pues si se comparan las tres versiones del indicador de presi\u00f3n fiscal, se observar\u00e1 como el indicador *PF3* es superior al de *PF2*, y este a su vez mayor que el de *PF1* ($PF3 > PF2 > PF1$), como consecuencia de la mayor dimensi\u00f3n del numerador en el caso del indicador *PF3*, es decir, mayor dimensi\u00f3n del gasto p\u00fablico, pues se financia en cierta parte a trav\u00e9s de deuda.

Esto permite recoger tanto la carga fiscal en el momento considerado, como la trayectoria o evoluci\u00f3n que \u00e9sta tendr\u00e1 en el futuro.

As\u00ed, toda comparativa internacional respecto a este indicador determinar\u00e1 por pa\u00edses, cuales presentan una trayectoria favorable o desfavorable a la reducci\u00f3n progresiva de la presi\u00f3n fiscal, indicando no s\u00f3lo el sacrificio o esfuerzo realizado por el contribuyente, sino tambi\u00e9n el que se deber\u00e1 realizar en el futuro.

Del mismo modo, cabe calcular el indicador de esfuerzo fiscal empleando la variable del gasto p\u00fablico, de forma que en el numerador se incluye el gasto p\u00fablico como porcentaje del PIB (*PF3*), y el denominador alberga el PIB per c\u00e1pita:

$$EF3 = \frac{PF3}{PIB \text{ per c\u00e1pita}} \times 100 = \frac{\frac{\text{Gasto P\u00fablico}}{PIB}}{\frac{PIB}{Poblaci\u00f3n}} \times 100 = \frac{\text{Gasto P\u00fablico} \times Poblaci\u00f3n}{(PIB)^2} \times 100$$

En ambos casos se logra ajustar m\u00e1s los indicadores de carga fiscal a la realidad econ\u00f3mico-financiera del medio y largo plazo pero, en cualquier caso, presentan las mismas limitaciones, inconcreciones y debilidades que los indicadores previamente desarrollados, con el \u00fanico matiz positivo de que la variable de gasto p\u00fablico se puede considerar que reporta un mayor grado de precisi\u00f3n.

En \u00faltima instancia, para finalizar el cap\u00edtulo debe hacerse menc\u00edon de lo siguiente:

Que las limitaciones de las que adolecen los indicadores desarrollados a la hora de determinar la verdadera presión y esfuerzo fiscal de los contribuyentes ponen de manifiesto la incapacidad de recoger la complejidad que existe en cualquier agregado macroeconómico a través de un único indicador.

Por otro lado, es posible considerar que estos indicadores son en todo caso susceptibles de mejora, pues incorporando aspectos como la estimación de los costes asociados a la imposición implícita, o tratando de reflejar la capacidad de pago de los contribuyentes, sería posible recoger un mayor número de aspectos y variables que forman parte de la realidad de la carga fiscal soportada por los contribuyentes, pero que en cualquier caso, escapan de la pretensión del estudio de este trabajo.

Además, no debe olvidarse que los indicadores son simples instrumentos de medida y que, por tanto, su forma y utilización dependerá en todo caso del objeto y las finalidades del análisis perseguido.

En todo caso, aunque los indicadores por sí solos sean insuficientes para servir de base a la hora de adoptar decisiones adecuadas e informadas de política económica, lo cual exige tener en cuenta un mayor número de perspectivas o enfoques, resulta complicado encontrar métodos de cálculo mejores. Sin embargo, esto no debe considerarse una renuncia a continuar con la búsqueda de soluciones superiores para la definición de dichos conceptos.

6. ANÁLISIS COMPARADO DE ESFUERZO Y PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En este capítulo se va a realizar un análisis práctico que relacione los distintos conceptos desarrollados a lo largo del trabajo: economía sumergida y carga fiscal, poniendo de manifiesto su realidad y relevancia práctica.

En concreto se va a llevar a cabo un análisis estático relativo al año más reciente del que se disponen datos completos sobre las distintas variables, el año 2017, pues la demostración de la distorsión que genera el fenómeno de la economía sumergida como componente del PIB resulta más clara y evidente con un periodo completo como es un año, que a través de un análisis dinámico o evolutivo.

Respecto al grupo de países que van a formar parte del análisis, se han incorporado los 28 países que forman parte de la UE, pues no sólo son los países más cercanos o del entorno de España, sino que también forman un grupo suficientemente heterogéneo como para que se puedan apreciar diferencias en el nivel de desarrollo, el modelo o estructura impositiva, el nivel de renta e incluso el nivel de economía sumergida entre países.

De este modo, el análisis permitirá abordar un mayor número de perspectivas o enfoques atendiendo a este tipo de diferencias.

Respecto a los datos empleados, los porcentajes de economía sumergida sobre el PIB (2017) de cada país se han obtenido del informe del FMI elaborado Medina y Schneider (2018)⁵⁶.

Por otro lado, de la Base de Datos de Eurostat se han extraído los datos de cada país relativos al PIB, al PIB per cápita, a los Ingresos por Impuestos, a las Cotizaciones a la Seguridad Social, a la Renta disponible bruta y al Gasto Público.

⁵⁶ MEDINA, L. y SCHNEIDER, F. (2018): *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, IFM Working Paper, African Department, WP/18/17. Disponible en: www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583 [Consulta: 18 de abril 2020].

A continuación se han homogeneizado o corregido los datos a partir del dato de economía sumergida para eliminar la distorsión que esta genera como componente del PIB a la hora de calcular la carga tributaria, pues los operadores de la economía irregular no contribuyen en ningún caso al sostenimiento de las finanzas públicas.

Con los datos homogeneizados se han calculado los distintos indicadores desarrollados a lo largo del capítulo 5 cuyo formulario queda recogido en la página 77 del documento.

En concreto se han calculado los indicadores de presión y esfuerzo fiscal “aparente”, es decir, con la economía sumergida como componente del PIB, y los indicadores de presión y esfuerzo fiscal “corregido”, es decir, sin el peso o distorsión que genera la economía sumergida⁵⁷.

A partir de ello se ha podido observar el comportamiento de los indicadores por la influencia del fenómeno del fraude fiscal, que junto con las características propias de cada país va a dar lugar al siguiente comentario.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que debido a la complejidad que entrañan las comparaciones entre países como consecuencia de la heterogeneidad de cada sistema impositivo y demás características de índole estructural, el análisis profundizará principalmente en los temas básicos relacionados con el fenómeno de la economía sumergida y la presión y esfuerzo fiscal, sin adentrarse en el trasfondo de cada estructura impositiva, pues se trata de un mero análisis empírico y todo lo demás sobrepasa los límites de estas páginas.

⁵⁷ Puede consultarse la tabla de resultados en las páginas 78 a 80 del documento.

6.1. ECONOMÍA SUMERGIDA EN LA UE

Como punto de partida del análisis resulta conveniente conocer con carácter previo la situación del conjunto de países respecto a la media del volumen de la economía sumergida (% del PIB) de los países de la UE.

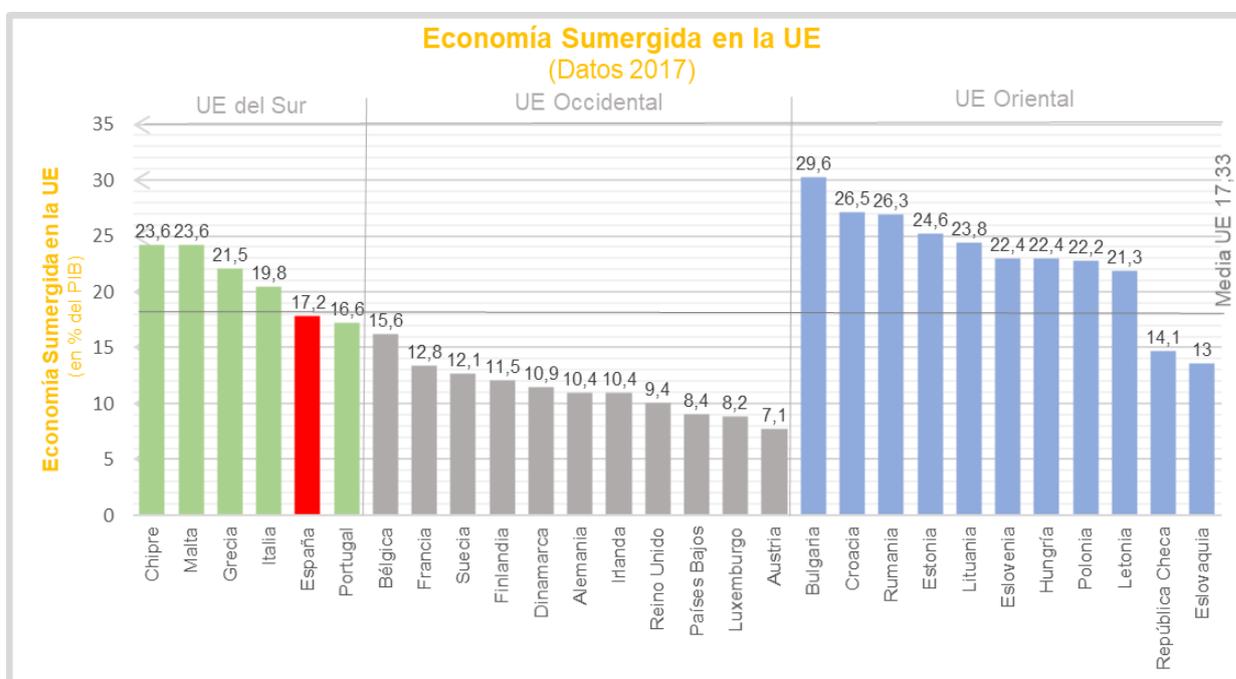


Gráfico n° 4 – Economía Sumergida en la UE (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Medina y Schneider 2018 (FMI)

Como se observa, el gráfico muestra el volumen de economía sumergida (en % del PIB) de los 28 países europeos, organizados por zonas geográficas (UE Sur, UE Occidental y UE Oriental).

A fecha de 2017, la media del porcentaje de economía sumergida respecto al PIB total en estos países se situaba en torno al 17,3%.

Sin embargo, se pueden reconocer diferencias significativas entre ellos:

Por un lado, países como Bulgaria, Croacia o Rumanía (UE Oriental) presentan los mayores volúmenes de economía sumergida de Europa, superando el 26% del PIB, porcentaje que casi alcanzan algunos países bálticos, como Estonia o Lituania, con cifras en torno al 24%.

Por su parte, los países del Sur como Italia, España, o Portugal pivotan entorno a la media con porcentajes de entre el 16% y el 20%, aunque otros países del

Sur como Chipre, Malta y Grecia ostentan porcentajes ligeramente por encima del 20%.

Finalmente, los países más occidentales de Europa presentan unos volúmenes significativamente inferiores a los anteriores, destacando como líderes a Austria, con un 7,1%, junto con Luxemburgo y Países Bajos, con una cifra alrededor del 8%.

Otros países Occidentales como Alemania, Irlanda, Dinamarca, Suecia y Francia se sitúan por debajo de la media de la UE, con volúmenes en torno al 10-13%.

Del gráfico llama especialmente la atención la posición de España, pues se sitúa prácticamente en la media europea con un 17,2%.

En cualquier caso, a pesar de las significativas diferencias entre países, los porcentajes, aún los más reducidos alcanzan un nivel relevante como para que se busque su reducción, para lo cual resulta fundamental detectar sus causas, y en concreto, la motivación que lleva a los agentes económicos a desarrollar su actividad económica en el ámbito de la economía sumergida.

6.2. PRESIÓN Y ESFUERZO FISCAL EN LA UE

Para continuar con el análisis del actual contexto del conjunto de países de la UE respecto al nivel de carga fiscal, se da un paso más allá tratando de introducir el efecto o influencia que el fenómeno de la economía sumergida genera en los indicadores de presión y esfuerzo fiscal.

Antes de nada, debe resaltarse que a pesar de la existencia de tres indicadores de presión y esfuerzo fiscal en función del contenido del numerador y que ya han sido desarrollados extensamente en el Capítulo 5, los gráficos que a continuación se incluyen se refieren exclusivamente a los indicadores de PF2 (Presión Fiscal 2) y EF2 (Esfuerzo Fiscal 2), pues el numerador compuesto de “Ingresos tributarios y Cotizaciones a la Seguridad Social” constituye la fórmula más tradicional de cuantificar la carga tributaria⁵⁸.

⁵⁸ Pueden consultarse las fórmulas en la página 77 del documento.

En este sentido, también debe llamarse la atención sobre el caso concreto de tres países (Irlanda, Reino Unido y Malta) cuyo sistema impositivo no aplica la recaudación mediante cotizaciones de la Seguridad Social, por lo que los resultados de los indicadores de PF1 y EF1 (Ingresos por Impuestos sobre el PIB) coinciden con los indicadores de PF2 y EF2 (Ingresos por Impuestos + Cotizaciones a la Seguridad Social sobre el PIB). Por esta razón se han señalado en color verde en los diferentes gráficos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los indicadores no homogeneizados respecto al peso de la economía sumergida han sido denominados o catalogados como indicadores “*aparentes*”, mientras que aquellos en los que se ha eliminado la distorsión provocada por la economía paralela reciben el nombre de indicadores “*corregidos*”.

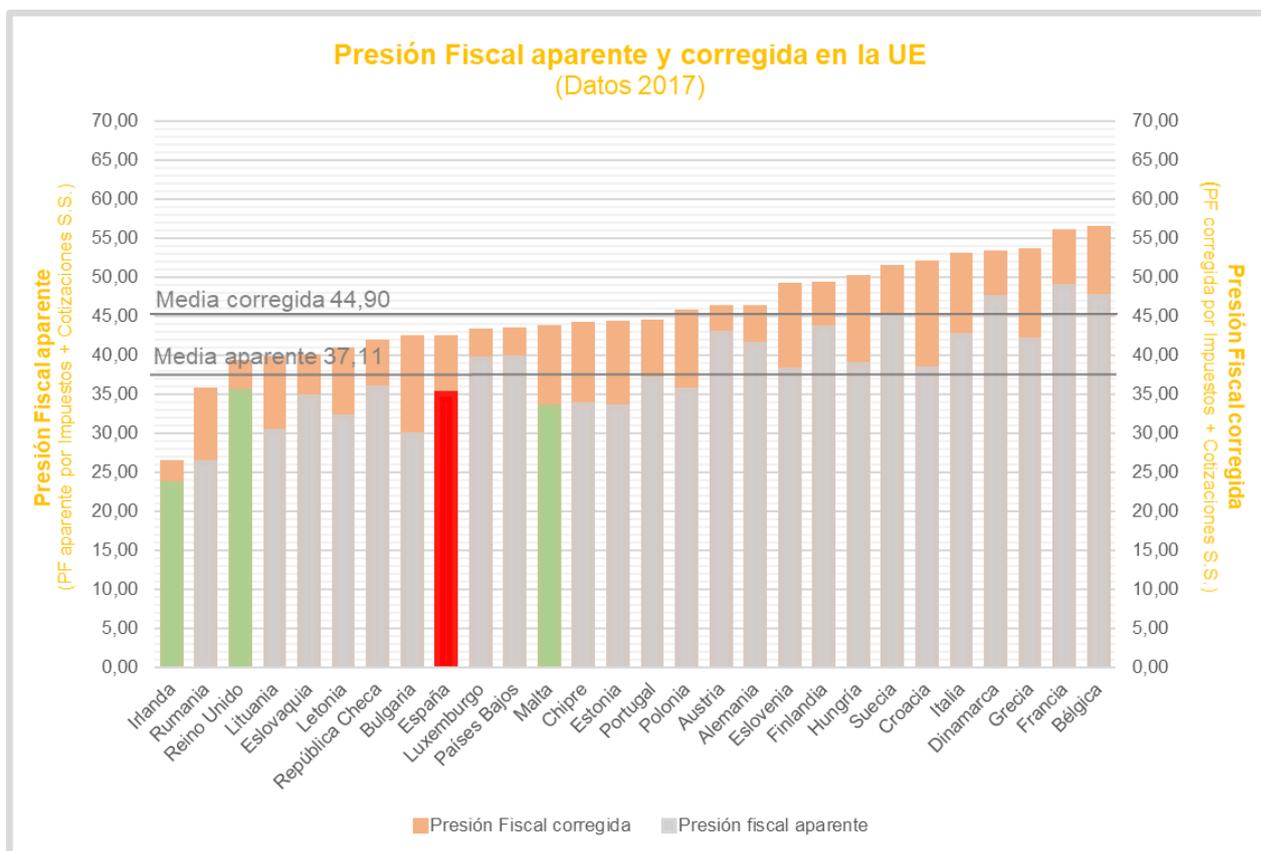


Gráfico n º 5 – Presión Fiscal aparente y corregida en la UE (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

En este caso el gráfico muestra en orden ascendente y por países, la presión fiscal “corregida” (como % del PIB), es decir, sin el efecto de la economía

sumergida, mientras que las barras grises incorporan el volumen (en % del PIB) de la presión fiscal “aparente”.

Esto desemboca en dos medias distintas, la media de presión fiscal corregida (44,9% del PIB) y la media de presión fiscal aparente (37,11% del PIB).

Lógicamente, a la mayor o menor variación entre la presión fiscal “aparente” y la presión fiscal “corregida” se explica por el mayor o menor tamaño de la economía sumergida en el seno de cada país.

En cualquier caso, al igual que ocurría con el fenómeno de la economía sumergida, también se observan diferencias significativas entre países principalmente ligadas a la estructura y características del sistema impositivo propio en cada país.

En cuanto al PIB “aparente”, por un lado llama la atención como Francia, que presenta un modelo impositivo típicamente europeo lidera como uno de los países con mayor presión fiscal de Europa (48,31%), equiparándose a países nórdicos como Suecia (44,71%), Finlandia (43,08%) o Dinamarca (46,91%) donde tradicionalmente existen impuestos muy elevados. La razón de ello se sitúa principalmente en la elevada recaudación que Francia lleva a cabo a través de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Por otro lado, en el extremo opuesto se encuentra Irlanda (23,4%), cuyo modelo anglosajón de impuestos bajos la sitúan como el país con menor presión fiscal de Europa. A su mismo nivel hay otros países, principalmente del Este europeo: Rumania (25,83%), Bulgaria (29,42%), y Lituania (29,78%), donde se puede observar una capacidad recaudatoria baja más que por un modelo de impuestos bajos, por un nivel inferior de desarrollo tanto del país como del sistema impositivo.

El resto de los países se sitúan más cercanos a la media europea, destacando por encima a Alemania (40,95%) o Italia (42,6%).

Además, algunos de los casos más llamativos son los siguientes: por un lado, Irlanda presenta la menor presión fiscal, tanto “corregida” como “aparente” de Europa, muy por debajo de la media, destacando como su escaso volumen de

economía sumergida (10,4% del PIB) supone un incremento de la presión fiscal “corregida” muy poco significativo.

Por otro lado, Reino Unido se sitúan por debajo de la media de presión fiscal “aparente” pero su respectiva economía sumergida hace incrementar su presión fiscal “corregida” al nivel de la presión fiscal “aparente”.

Sin embargo, Bulgaria se presenta como un país por debajo de la media en presión fiscal “aparente”, pero su elevado tamaño de la economía sumergida (casi el 30% del PIB), hace incrementar significativamente la verdadera presión fiscal que soportan los contribuyentes (presión fiscal “corregida”).

Por último, sobre el caso de España, su presión fiscal “aparente” (34,66%) se sitúa ligeramente por debajo de la media, lo cual anima o induce a emplear tal pretexto para indicar un incremento de los tipos impositivos con el ánimo de equipararse a los países de su entorno.

Sin embargo, esta última consideración es la que debe matizarse o contrastarse con la comparación de la presión fiscal “aparente” y la presión fiscal “corregida”, pues como se observa del gráfico, la diferencia o variación entre ambos indicadores en el caso español en un 7,2% como consecuencia del tamaño de la economía sumergida.

Además, teniendo en cuenta que la presión o carga fiscal es soportada exclusivamente por los operadores de la economía oficial, incrementar los tipos de gravamen para equipararse a países del entorno agravaría aún más el problema de la economía sumergida y la recaudación, pues habría individuos del sector regular que se trasladarían al ámbito sumergido por la imposibilidad de asumir el incremento de la carga tributaria.

Por otro lado, respecto al esfuerzo fiscal realizado por los contribuyentes europeos, el panorama del año 2017 es el siguiente:

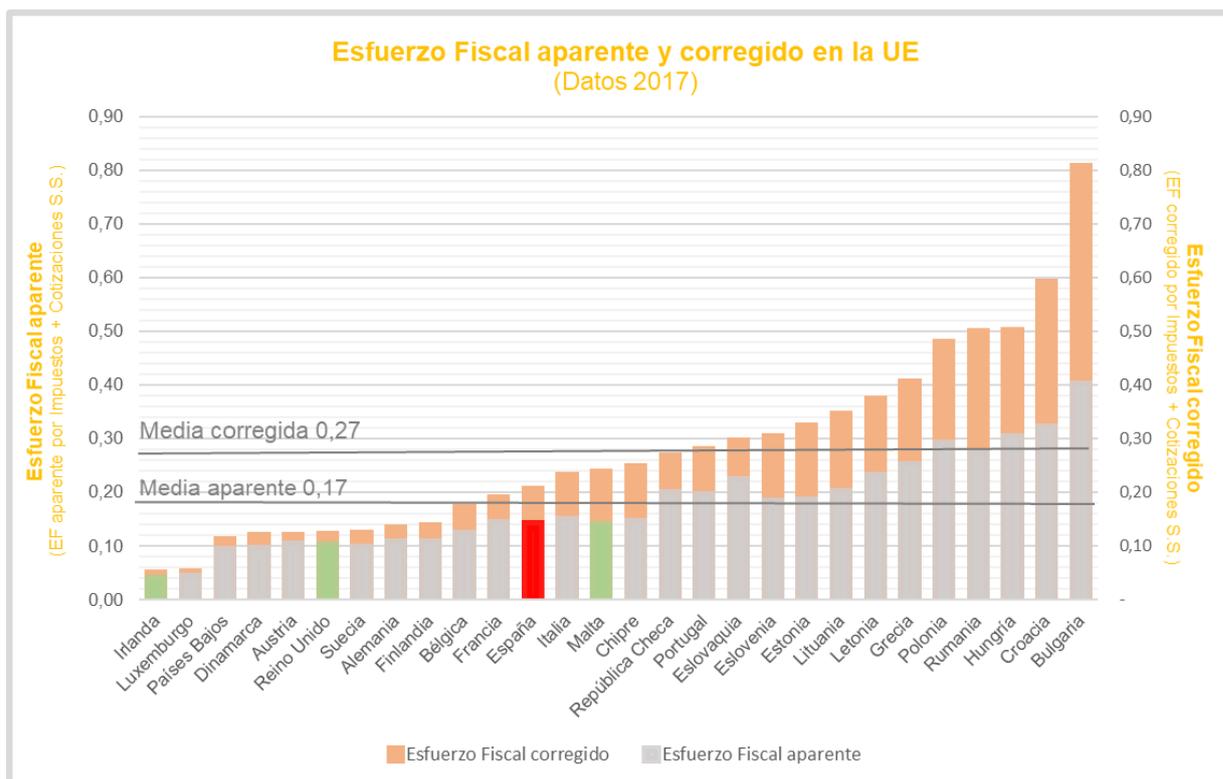


Gráfico n.º 6 – Esfuerzo Fiscal aparente y corregido en la UE (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

En este caso, el gráfico muestra de nuevo en orden ascendente y por países el esfuerzo fiscal “corregido”, es decir, sin el efecto de la economía sumergida, mientras que las barras grises incorporan el indicador de presión fiscal “aparente”, dando lugar a dos medias distintas, la media del esfuerzo fiscal “corregido” (0,17) y la media del esfuerzo fiscal “aparente” (0,27), que difieren en 0,10.

Profundizando en los resultados se observa que en ambos casos España se sitúa por debajo de la media, y destaca por un lado que los países con menor nivel de esfuerzo fiscal, tanto “aparente” como “corregido”, son Irlanda y Luxemburgo, con un 0,04 (“aparente”) y un 0,05 (“corregido”) en ambos casos.

Mientras que por otro lado, los países de la zona Este de Europa como Bulgaria (0,40), Croacia (0,32), Hungría (0,30), Polonia (0,29) o Rumania (0,27) presentan los niveles más altos de esfuerzo fiscal de Europa (tanto “aparente” como “corregido”).

Las diferencias que se observan entre los países con mayor y menor nivel de esfuerzo fiscal se basan principalmente en el tamaño de la economía sumergida y el volumen del PIB per cápita.

Irlanda y Luxemburgo tienen entre un 7%-10% de economía sumergida sobre el PIB, y son los dos países con mayor PIB per cápita, mientras que los países del Este de la UE cuentan con un volumen de economía sumergida de entre el 26% y el 29%, con un PIB per cápita de los más bajos del entorno (entre 7.000 y 12.000 euros).

Dos casos muy llamativos donde se aprecia claramente esta diferencia son Suecia y Bulgaria, pues mientras Suecia era de los países con mayor presión fiscal de Europa (44,71%), presenta un nivel de esfuerzo fiscal de los más bajos, tanto "aparente" (0,09), como "corregido" (0,12).

En sentido contrario, Bulgaria se situaba entre los países con menor presión fiscal (29,42%) pero paradójicamente el esfuerzo fiscal soportado por los ciudadanos es el mayor de Europa (0,40 "aparente" y 0,80 "corregido").

Esta contradicción desde un punto de vista estadístico recibe el nombre de la "Paradoja de Simpson", según la cual, al analizar grupos de datos de manera agregada que en realidad pertenecen a categorías separadas, se produce un cambio de tendencia entre los datos agregados (esfuerzo fiscal) y los datos desagregados.

En concreto, no se está teniendo en cuenta en el indicador de presión fiscal que el pago de Impuestos y Cotizaciones a la Seguridad Social no es el único factor que incide en la carga fiscal soportada por los contribuyentes, sino que la renta o PIB per cápita es igual de relevante a la hora de determinar tal carga o esfuerzo, pues ante una igualdad en los niveles de presión fiscal, aquellos contribuyentes con menor renta per cápita realizarán un esfuerzo mayor que los demás.

En este sentido, la contradicción observada en países como Suecia y Bulgaria se explica principalmente porque difieren en casi 40.000€ sus respectivos niveles de PIB per cápita, poniéndose de manifiesto la menor consistencia del indicador

de presión fiscal para reflejar la verdadera carga fiscal de los ciudadanos si no se tiene en cuenta la variable del PIB per cápita.

De esta forma, es decir, relacionando el esfuerzo y la presión fiscal europea se puede observar como el indicador de esfuerzo fiscal resulta más adecuado como indicador de carga tributaria en la medida en que a igualdad del nivel de presión fiscal, el verdadero esfuerzo de los ciudadanos va a depender del PIB per cápita, e incluso, como se analizará más adelante, del tamaño de la economía sumergida, pues la tributación va a ser más gravosa para aquellos contribuyentes con menos renta (entendiendo el PIB per cápita como una aproximación de la renta de los ciudadanos), al igual que para aquellos en cuyo país el volumen de economía sumergida sea mayor, pues la carga fiscal se reparte entre un número inferior de contribuyentes, los que operan en el sector regular.

Llevando el análisis a un nivel superior mediante la representación de la media y la desviación típica tanto en el indicador de presión fiscal “aparente” como en el de esfuerzo fiscal “aparente”, se observa una menor dispersión de los datos respecto a la media en el caso del indicador de esfuerzo fiscal, lo cual podría interpretarse como un indicador más consistente o fiable.

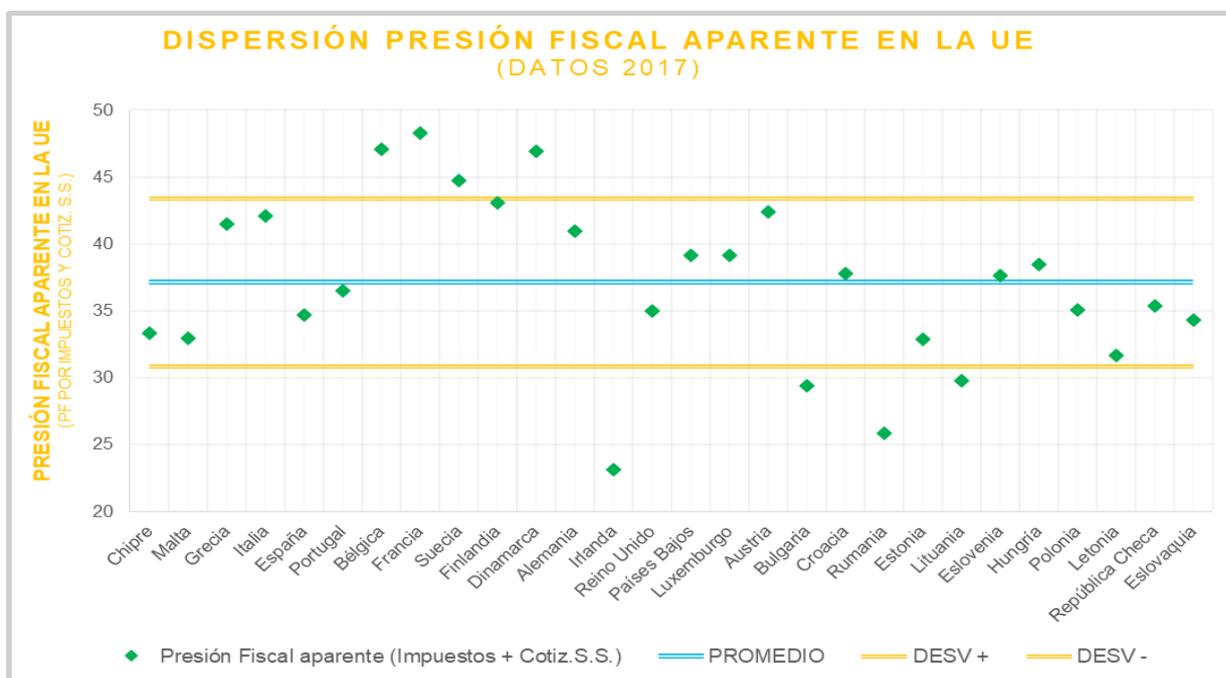


Gráfico n° 7 – Dispersión de la Presión Fiscal aparente en la UE (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

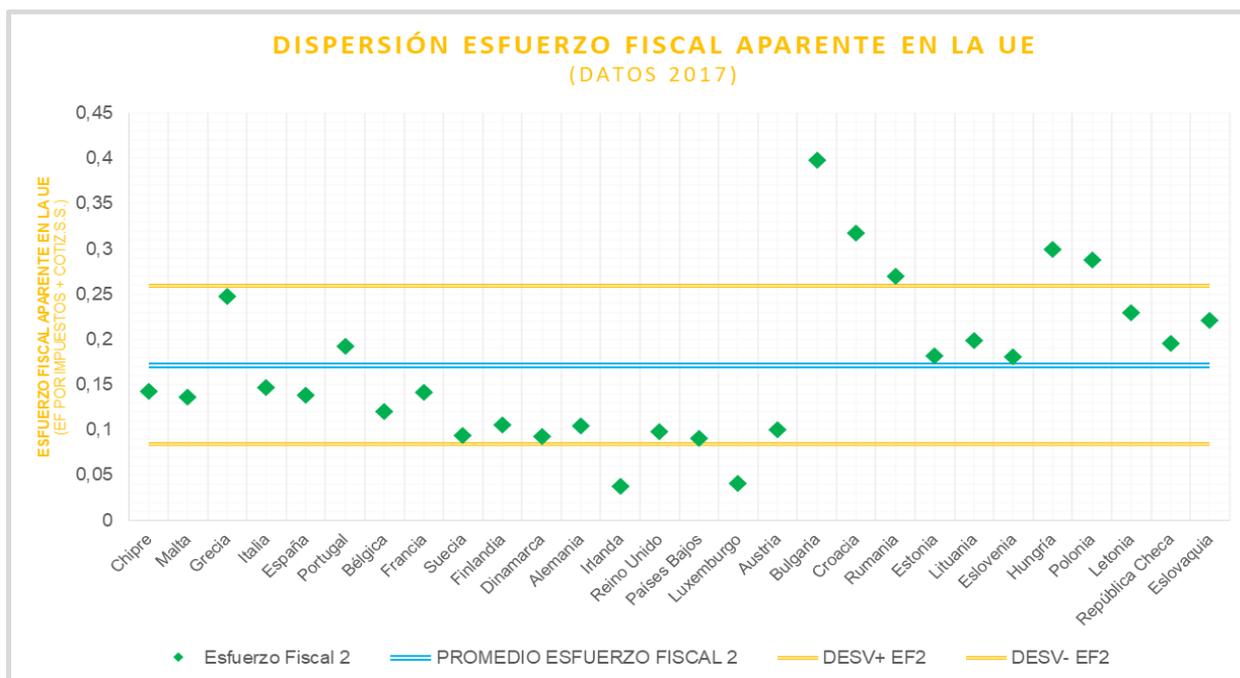


Gráfico n° 8 – Dispersión del Esfuerzo Fiscal aparente en la UE (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

6.3. ECONOMÍA SUMERGIDA Y ESFUERZO FISCAL

Como consecuencia de lo anterior, cabe relacionar el fenómeno de la economía sumergida con el indicador de esfuerzo fiscal, pues como se ha concretado, resulta ser un indicador más idóneo y ajustado a la verdadera carga fiscal soportada por los contribuyentes.

En este sentido, se va a poder comprobar como la carga o esfuerzo fiscal de los ciudadanos depende tanto con la renta per cápita (relacionada con el nivel de desarrollo de cada estado), como del tamaño de economía sumergida existente en cada país.

En el siguiente gráfico se muestra la correlación negativa que existe entre el esfuerzo fiscal “aparente” y el PIB per cápita correspondiente a cada estado.

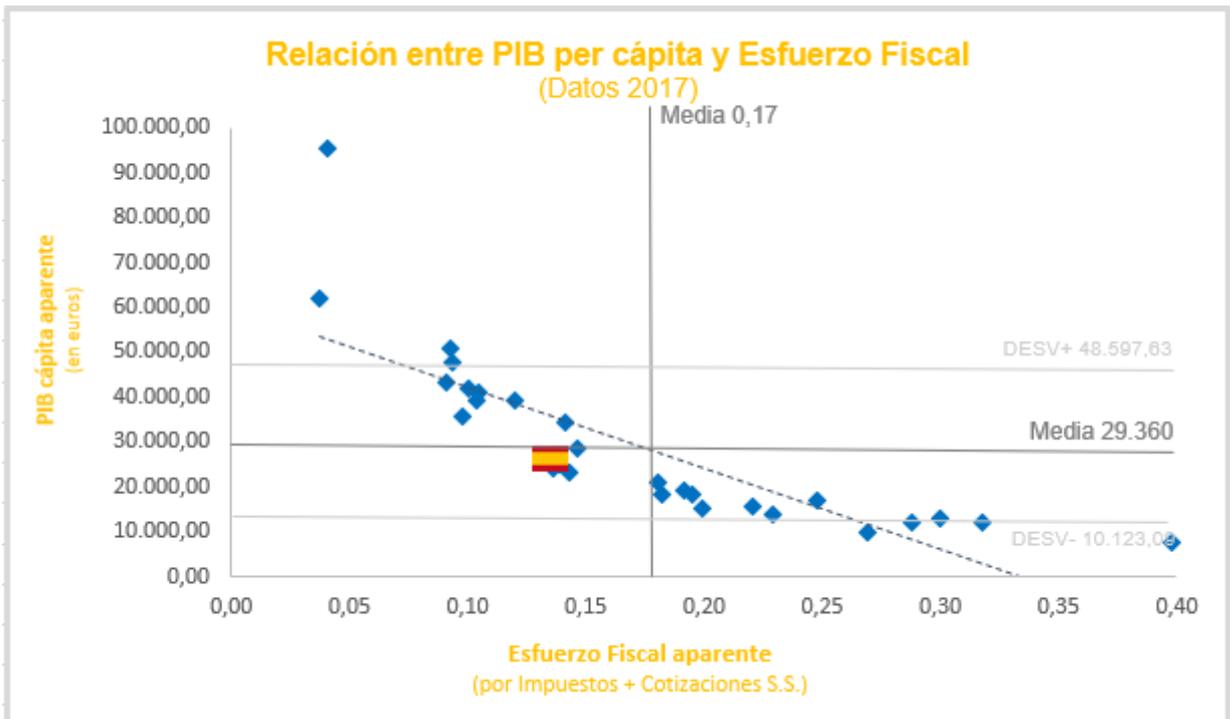


Gráfico n ° 9 – Relación el PIB per cápita y el Esfuerzo Fiscal (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Del gráfico queda claro la manifestación formulada más arriba: a mayor (menor) PIB o renta per cápita, menor (mayor) es el esfuerzo fiscal realizado por los ciudadanos, pues la capacidad o facilidad para pagar impuestos es inferior en aquellos estados dónde el nivel de renta per cápita o ingresos medios es menor, y ende, los contribuyentes realizan un mayor “esfuerzo” para cumplir las respectivas obligaciones fiscales.

En el caso de España, se sitúa cercana a la media de PIB per cápita pero su esfuerzo fiscal “aparente” parece ser inferior al de la media europea. Resulta probable que ese menor esfuerzo fiscal se deba a otros factores como la competitividad y eficiencia del sistema tributaria o el volumen de la economía sumergida.

Por ello puede ser interesante representar la relación que existe entre el esfuerzo fiscal y la economía sumergida a través del siguiente gráfico:

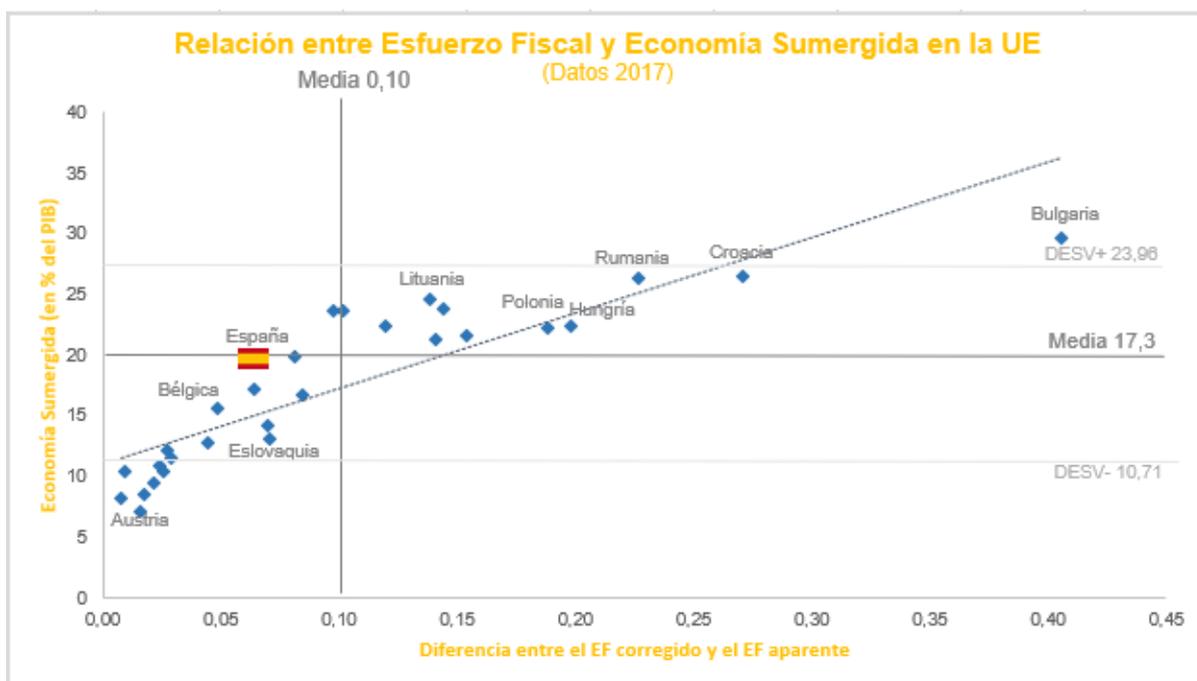


Gráfico n° 10 – Relación el Esfuerzo Fiscal y Economía Sumergida (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

En este caso, se puede observar una correlación positiva entre la diferencia o variación de los indicadores de esfuerzo fiscal “aparente” y “corregido” y la economía sumergida, pues a menor (mayor) volumen de economía sumergida, menor (mayor) variación de los indicadores de esfuerzo fiscal (tanto “aparente” como “corregido”).

Como ya se ha reiterado en varias ocasiones a lo largo del trabajo, esta correlación positiva se explica por la falta de contribución de los operadores del sector irregular, los cuales, además de no contribuir a financiar las arcas públicas, se benefician de las prestaciones ofrecidas por el estado (fenómeno del “free-rider”), haciendo caer todo el peso de la recaudación sobre los operadores del sector oficial.

Por ello, aún en igualdad en los niveles de presión fiscal, la realidad es que los contribuyentes del país con mayor economía sumergida harán un esfuerzo mayor para cumplir con sus obligaciones fiscales que los contribuyentes del país con menor tamaño de economía sumergida, pues el número de individuos sobre los que se reparte la carga tributaria es menor.

Por último, a pesar de que se ha demostrado que los indicadores de carga fiscal sin homologación o corrección que elimine el peso de la economía sumergida llevan a error en la toma de decisiones de política económica, pues el intento por equipararse a otros estados en nivel de carga fiscal debe tener en cuenta la variable de la economía sumergida, es interesante mostrar la ausencia de relación directa entre una elevada carga fiscal y un mayor tamaño de la economía sumergida.

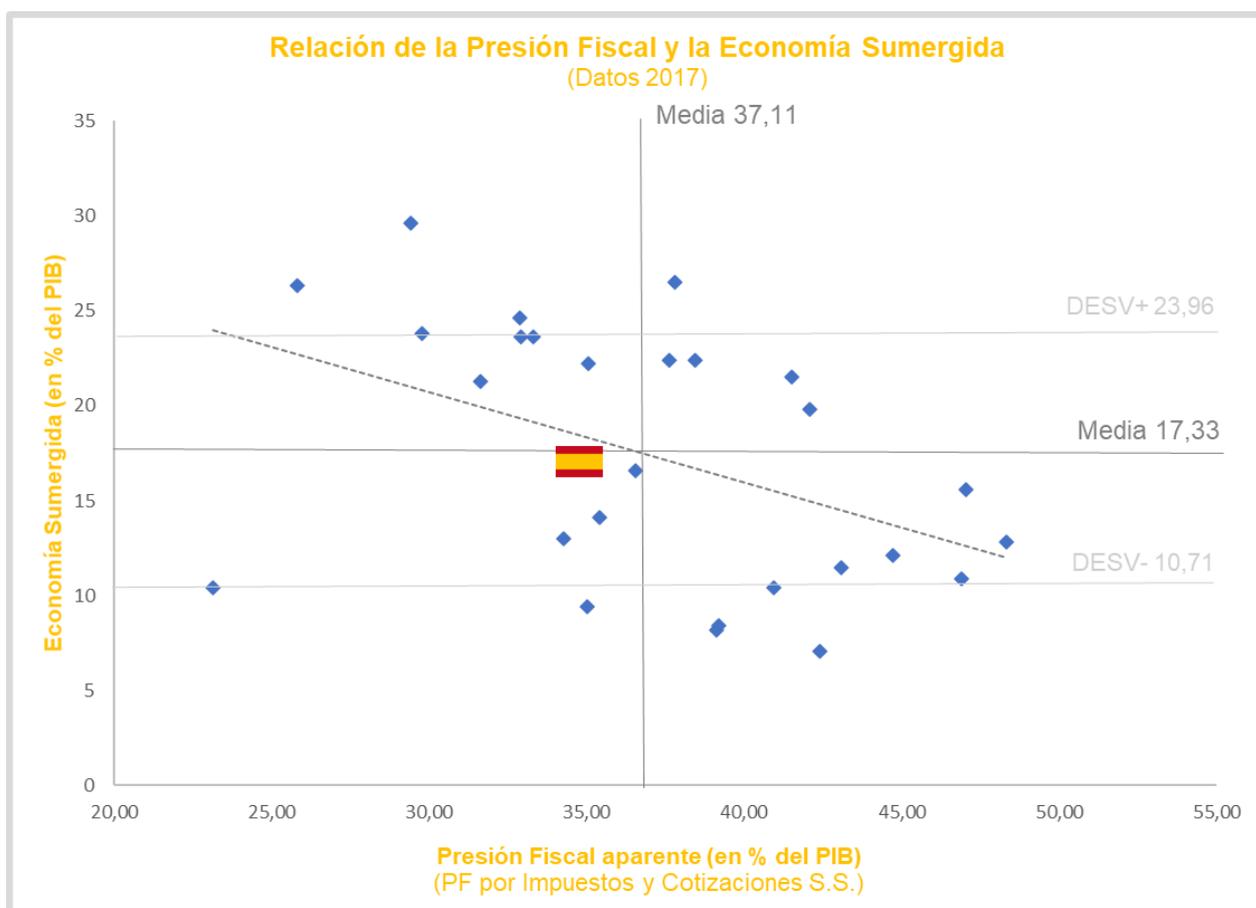


Gráfico n^o 11 – Relación entre la Presión Fiscal aparente y la Economía Sumergida

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

La nube de puntos permite observar como hay países con niveles de economía sumergida inferiores al 10% que presentan un índice de presión fiscal elevado, y al contrario, países con volúmenes de economía sumergida elevados (alrededor del 30%) se sitúan por debajo de la media de presión fiscal.

Se pueden citar como ejemplo a países como Austria, Dinamarca, Francia, Finlandia y Suecia, los cuales presentan altos niveles de presión fiscal “aparente” (42,39%, 46,91%, 48,31%, 43,08%, 44,71% respectivamente) y sus volúmenes de economía sumergida son significativamente inferiores a la media europea (7,1%, 10,9%, 12,8%, 11,5%, 12,1% respectivamente).

En el caso contrario se sitúan países como Reino Unido e Irlanda, ya que presentan niveles de presión fiscal inferiores a los mencionado y a la media europea (35,03% y 23,15% respectivamente), mientras que sus respectivos volúmenes de economía no declarada son reducidos (9,4% y 10,4%).

En el caso de España, con una presión fiscal (34,66%) levemente inferior a la de Reino Unido, su tamaño de economía sumergida (17,2%) es elevado en relación con los países mencionados pero muy cercana a la media europea.

Esto conduce a pensar que no existen relaciones fáciles de establecer entre el nivel de presión fiscal y el tamaño de la economía oculta, sino que existen además otras razones, más allá de la carga tributaria para justificar ese tamaño, como por ejemplo la rigidez del mercado laboral, la moral fiscal o las transferencias sociales entre otros.

6.4. ECONOMÍA SUMERGIDA Y GASTO PÚBLICO

Desde el punto de vista del gasto público, otro aspecto susceptible de análisis es la comparación entre el déficit público, es decir, la diferencia entre los ingresos y los gastos públicos, con el volumen de la economía sumergida.

Con ello se pretende observar si con la regularización del conjunto de actividades irregulares sería posible financiar el gasto público disminuyendo la necesidad de recurrir al endeudamiento, pues en términos de carga fiscal, la deuda pública supone para los contribuyentes una mayor tributación futura, así como tipos de interés superiores.

Además, debe tenerse en cuenta que el porcentaje de gasto público sobre PIB permite determinar la carga fiscal, tanto del momento considerado, como de su evolución en el futuro, mostrando la trayectoria favorable o desfavorable de cada país a la reducción progresiva de la presión fiscal, y ajustándose mejor los resultados a la realidad económico-financiera del medio y largo plazo.

Economía sumergida, Recaudación, Gasto y Déficit público

ESTADO	Presión Fiscal Aparente (Gasto Púb. en % del PIB)	Presión Fiscal Aparente (Imp + Cotz en % del PIB)	Déficit Público (en % del PIB)	ECONOMÍA SUMERGIDA (%)	Diferencia entre Ec. Sumergida y Déficit Púb.
Austria	49,1	42,39	6,71	7,1	0,39
Finlandia	53,7	43,08	10,62	11,5	0,88
Reino Unido	41,1	35,03	6,07	9,4	3,33
Francia	56,4	48,31	8,09	12,8	4,71
Países Bajos	42,4	39,18	3,22	8,4	5,18
Luxemburgo	41,8	39,13	2,67	8,2	5,53
Eslovaquia	41,5	34,28	7,22	13,0	5,78
Dinamarca	51,2	46,91	4,29	10,9	6,61
Alemania	44,4	40,95	3,45	10,4	6,95
Irlanda	26,1	23,14	2,96	10,4	7,44
Suecia	49,3	44,71	4,59	12,1	7,51
Portugal	45,4	36,54	8,86	16,6	7,74
República Checa	38,9	35,39	3,51	14,1	10,59
España	41,20	34,66	6,53	17,2	10,67
Bélgica	51,9	47,05	4,85	15,6	10,75
Italia	48,7	42,06	6,64	19,8	13,16
Hungría	47	38,44	8,56	22,4	13,84
Letonia	38	31,64	6,36	21,3	14,94
Grecia	47,4	41,52	5,88	21,5	15,62
Eslovenia	44,1	37,63	6,47	22,4	15,93
Polonia	41,2	35,04	6,16	22,2	16,04
Estonia	39,3	32,89	6,41	24,6	18,19
Rumania	33,6	25,83	7,77	26,3	18,53
Croacia	45,4	37,82	7,58	26,5	18,92
Chipre	36,9	33,30	3,60	23,6	20,00
Lituania	33,2	29,78	3,42	23,8	20,38
Malta	35,8	32,93	2,87	23,6	20,73
Bulgaria	35	29,42	5,58	29,6	24,02
UE 28	42,86	37,11	5,75	17,33	11,58

Tabla n º 2 – Economía Sumergida, Recaudación, Gasto y Déficit público

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Se puede observar que en todos los países, el volumen de economía sumergida (en % del PIB) es superior al déficit público, que en el caso de España, está por encima de la media europea. Por ello, aparentemente se podría pensar que en el supuesto hipotético de que emergiesen todas las actividades irregulares al sector oficial, el incremento de la recaudación podría alcanzar a cubrir el déficit público, pero la realidad no nos permite poder asegurar que no fuera necesario recurrir al endeudamiento, pues ha de tenerse en cuenta la imposibilidad real de eliminar la totalidad de la economía sumergida, entre otros, por los siguientes:

Primero, la regularización de la economía sumergida no supondría un incremento proporcional (en porcentaje del PIB) de la recaudación tributaria, es decir, no todas las actividades de la economía sumergida son susceptibles de emerger al sector oficial.

Esto es así debido a que una parte de la economía sumergida engloba actividades ilegales que en ningún caso podrían emerger al sector oficial por ser consideradas ilícitas, a la vez que otra parte desaparecería si tuviera que pagar impuestos y cotizaciones sociales porque su nueva estructura de costes le impediría continuar con su actividad.

Segundo, debe tenerse en cuenta que la erradicación total de la economía sumergida es un objetivo irreal por lo que, en todo caso, cabría plantearse la posibilidad de reducir el volumen de la economía irregular hasta los niveles de los países con menor nivel de la misma, de forma que alcanzando tales niveles, afloraría un porcentaje que reduciría sensiblemente el déficit público, pero no lo suficiente como para poder prescindir del endeudamiento.

Por tanto, la posibilidad de regularizar la economía sumergida parece que mejoraría el endeudamiento, pero se desconoce si tanto como para poder prescindir totalmente de la emisión de deuda.

6.5. ECONOMÍA SUMERGIDA Y GRADO DE DESARROLLO

Otra perspectiva interesante para analizar el fenómeno de la economía sumergida es a través del concepto del grado de desarrollo, pues como se ha comentado a lo largo del trabajo, el grado o nivel de desarrollo compromete la estructura productiva, los patrones y hábitos de consumo, la capacidad imponible de los individuos, etc.

Del Gráfico n^o 4 sobre Economía Sumergida en la UE (Página 46), se puede observar que los países con mayor nivel de economía sumergida, son los que presentan menores niveles de renta per cápita y desarrollo.

Para cuantificar el grado de desarrollo de cada país se puede emplear como indicador el Índice de Desarrollo Humano (2017) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵⁹.

A continuación se incluye una tabla que recoge los datos de economía sumergida, PIB per cápita e Índice de Desarrollo Humano (IDH) pudiéndose observar cómo los países con mayor tamaño de la economía sumergida presentan a su vez un PIB per cápita inferior, así como un menor IDH, es decir, la economía sumergida parece tener una correlación negativa con la renta per cápita y el grado de desarrollo.

⁵⁹ PNUD (2018): *Índices e indicadores de desarrollo humano: Actualización estadística de 2018*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Págs.22 a 25. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf [Consulta: 18 de abril 2020].

Economía Sumergida, PIB per cápita e Índice de Desarrollo Humano

ECONOMÍA SUMERGIDA (%)		PIB per cápita (euros)		ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	
ESTADOS	VALOR	ESTADOS	VALOR	ESTADOS	VALOR
Bulgaria	29,60	Bulgaria	7.390	Bulgaria	0,813
Croacia	26,50	Croacia	11.890	Croacia	0,831
Rumania	26,30	Rumania	9.580	Rumania	0,811
Estonia	24,60	Estonia	18.070	Estonia	0,871
Lituania	23,80	Lituania	14.940	Lituania	0,858
Chipre	23,60	Chipre	23.320	Chipre	0,869
Malta	23,60	Malta	24.090	Malta	0,878
Hungría	22,40	Hungría	12.830	Hungría	0,838
Eslovenia	22,40	Eslovenia	20.810	Eslovenia	0,896
Polonia	22,20	Polonia	12.160	Polonia	0,865
Grecia	21,50	Grecia	16.760	Grecia	0,870
Letonia	21,30	Letonia	13.810	Letonia	0,847
Italia	19,80	Italia	28.690	Italia	0,880
España	17,20	España	24.970	España	0,891
Portugal	16,60	Portugal	19.020	Portugal	0,847
Bélgica	15,60	Bélgica	39.240	Bélgica	0,916
Rep. Checa	14,10	Rep. Checa	18.100	Rep. Checa	0,888
Eslovaquia	13,00	Eslovaquia	15.540	Eslovaquia	0,855
Francia	12,80	Francia	34.220	Francia	0,901
Suecia	12,10	Suecia	47.690	Suecia	0,933
Finlandia	11,50	Finlandia	41.000	Finlandia	0,920
Dinamarca	10,90	Dinamarca	50.700	Dinamarca	0,929
Alemania	10,40	Alemania	39.260	Alemania	0,936
Irlanda	10,40	Irlanda	61.870	Irlanda	0,938
Reino Unido	9,40	Reino Unido	35.780	Reino Unido	0,922
Países Bajos	8,40	Países Bajos	43.090	Países Bajos	0,931
Luxemburgo	8,20	Luxemburgo	95.170	Luxemburgo	0,904
Austria	7,10	Austria	42.100	Austria	0,908
UE 28	17,33	UE 28	29.360	UE 28	0,884

Tabla n ° 3 – Economía Sumergida, PIB per cápita e Índice de Desarrollo Humano

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat y PNUD

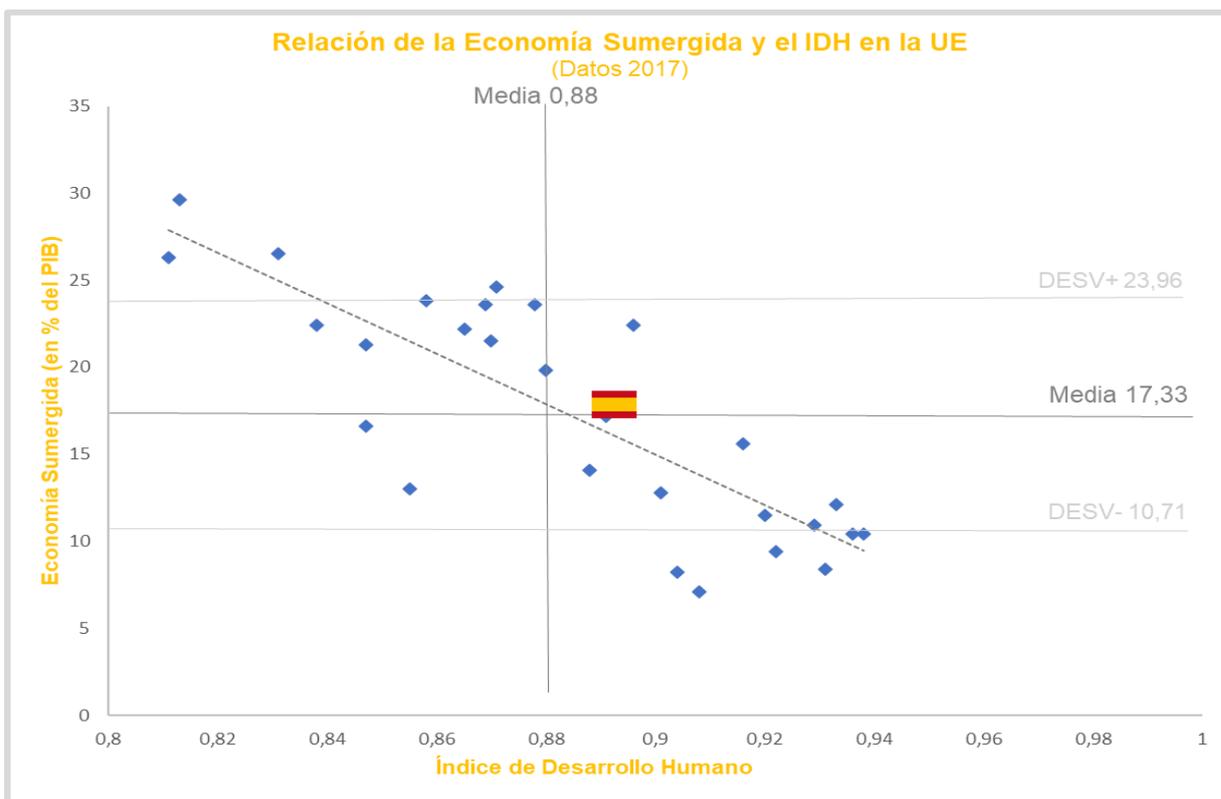


Gráfico n ° 12 – Relación entre la Economía Sumergida y el Índice de desarrollo Humano

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

A través de la regresión representada en el Gráfico n ° 12, tomando como variable dependiente el volumen de economía sumergida y como variable independiente el valor del Índice de Desarrollo Humano, ambos relativos al año 2017, se comprueba que conforme aumenta el grado o nivel de desarrollo de los países (representado a través del IDH), disminuye el tamaño de la economía sumergida y viceversa.

Respecto a España, simplemente destacar que a pesar de que su PIB per cápita es inferior al de la media europea, su IDH (0,891) se sitúa por encima.

Por otro lado, otra perspectiva a considerar consistiría en confrontar las cotizaciones a la Seguridad Social con el nivel de economía sumergida de los distintos países de la UE.

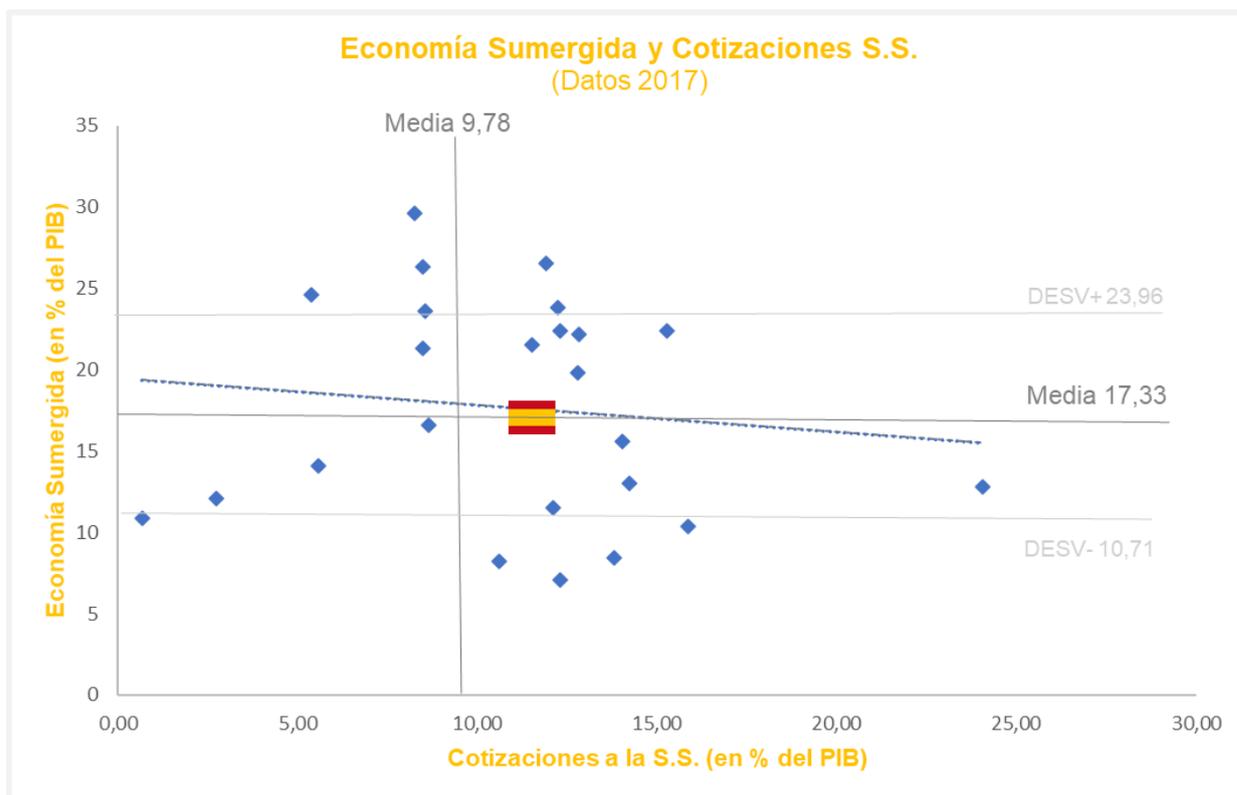


Gráfico n^o 13 – Relación entre la Economía Sumergida y la Recaudación por Cotizaciones a la S.S.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

En este caso, del Gráfico n^o 13 no puede apreciarse una fuerte correlación entre las Cotizaciones a la Seguridad Social y la economía sumergida, pues países como Bulgaria y Rumanía presentan porcentajes de economía sumergida elevados (29,6% y 26,3% respectivamente), pero sus niveles de cotización (8,27% y 8,49% respectivamente) se sitúan por debajo de la media europea.

Sin embargo, en conjunto se puede considerar que aquellos países con mayor grado de desarrollo y Estados de Bienestar más fuertes cuentan en general con menores niveles de economía sumergida, lo cual podría justificarse de dos formas:

Por un lado, la protección estatal y la obtención de prestaciones y servicios públicos elevados desincentiva el traslado de la economía sumergida, pues los individuos ven recompensado su esfuerzo fiscal con la obtención de prestaciones públicas suficientes y adecuadas.

Pero además, ante situaciones de alta protección estatal, el coste de oportunidad de operar en la sombra aumenta, pues los trabajadores de la economía sumergida, al no cotizar en la Seguridad Social, están renunciando a pensiones y prestaciones futuras, de modo que aquellos estados que brinden un sistema de prestaciones adecuado reducirán el incentivo de los individuos a trasladarse al ámbito de la economía irregular, pues sentirán que el beneficio obtenido de la ocultación no compensa las pérdidas que supone la renuncia a tales prestaciones propias del Estado de Bienestar.

En cuanto a España, destaca su posición, muy cercana a la media, tanto en el tamaño de la economía sumergida (17,2% del PIB) como en el volumen de las cotizaciones a la Seguridad Social (11,35% del PIB).

6.6. ECONOMÍA SUMERGIDA Y PRESIÓN FISCAL NORMATIVA

Por último, para cerrar el análisis, resulta conveniente tratar de determinar si el tamaño de la economía sumergida está relacionado con aspectos cualitativos del sistema tributario de cada país, pues como ya se ha comentado a lo largo de este trabajo, existen variables cualitativas como la falta de claridad de la legislación vigente o la complejidad para cumplir con las obligaciones tributarias, que suponen un mayor gravamen para los contribuyentes.

Una forma de aproximarse a la presión fiscal normativa o “no recaudada”, es decir, a “la carga de gravamen que el diseño del sistema fiscal introduce en las economías, al margen de la recaudación que obtenga”, es por medio del índice o puntuación relativa al “Pago de Impuestos” otorgada a anualmente por el Informe “Doing Bussines” elaborado por el Banco Mundial⁶⁰.

A continuación se incluye un gráfico que ordena en orden ascendente a los países de la UE según su puntuación obtenida en el ranking relativo a la facilidad para el pago de impuestos.

Entre los factores ponderados para la calcular la puntuación se encuentran: el número de pagos realizados por año, el número de horas anuales dedicadas al

⁶⁰ Indicador “Doing Business”. Puntuación relativa a la variable “Pago de Impuestos”. Base de Datos. Banco Mundial

pago de impuestos o el tiempo necesario para reclamar devoluciones fiscales, entre otros.

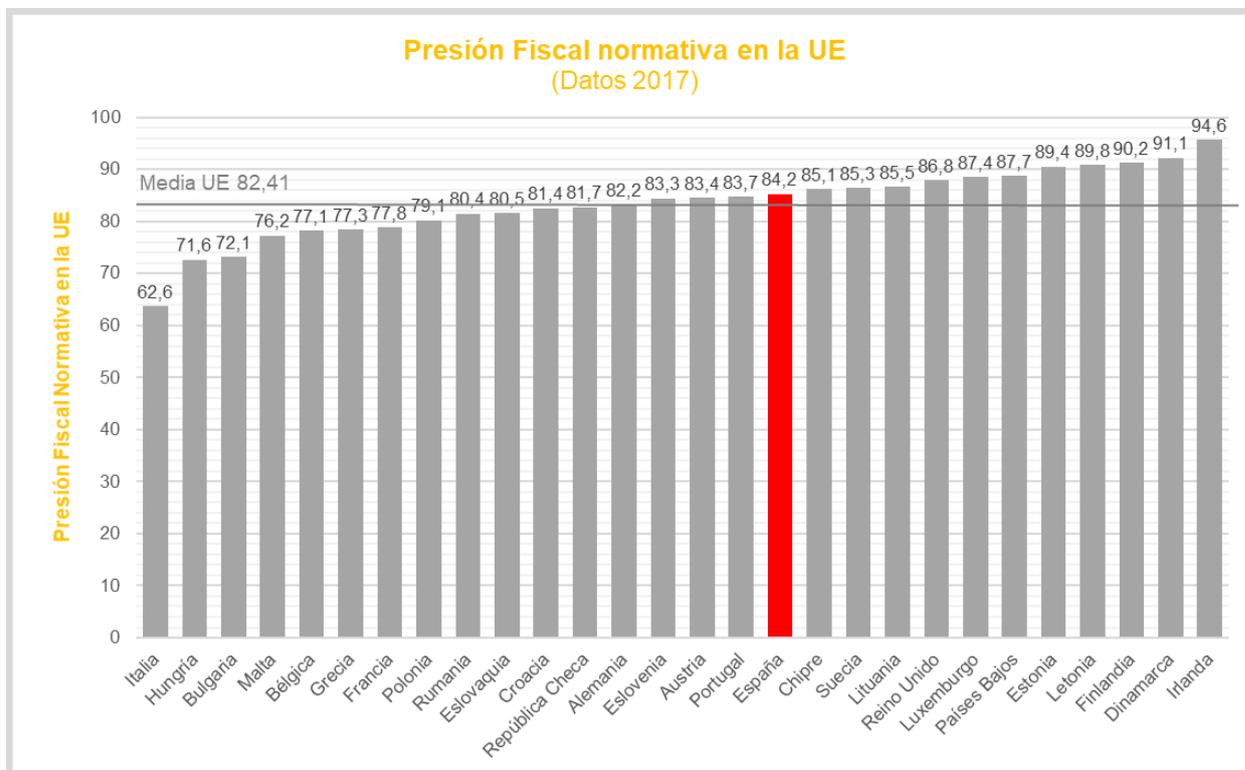


Gráfico n ° 14 – Presión Fiscal normativa en la UE

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Siendo la media europea de 82,41, se observa que España levemente por encima con una puntuación de 84,2, así como de países de la Europa Occidental como Portugal (83,7), Alemania (82,2), Francia (77,8) o Italia (62,6) lo cual se justifica, según los datos del Informe, por las mejoras introducidas en el ámbito de la gestión tributaria, pues se han implementado sistemas electrónicos para la declaración y pago de impuestos, así como sistemas de *reporting* fiscal en tiempo real y de devolución automatizada de impuestos.

Enfrentando el volumen de economía sumergida y las puntuaciones asignadas a cada país se puede observar cierta correlación negativa, con excepciones y matices, entre el traslado a la economía irregular y la complejidad del sistema tributario:

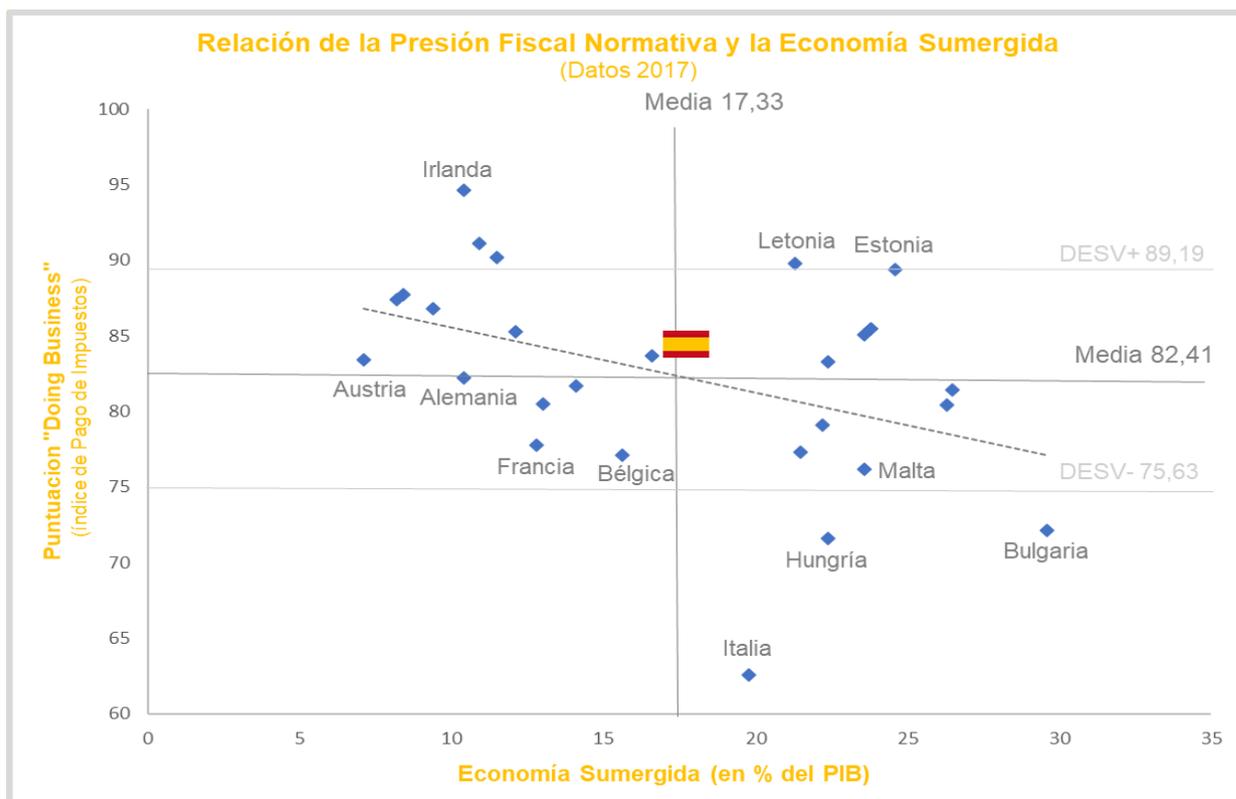


Gráfico n ° 15 – Relación entre la Economía Sumergida y la Presión Fiscal normativa

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Del gráfico n ° 15 se puede observar que a mayor nivel de economía sumergida, la puntuación asignada o presión fiscal normativa es menor, es decir, los países con menor economía sumergida de Europa han recibido las mejores puntuaciones, y viceversa.

Sin embargo, pueden observarse ciertas excepciones como es el caso de Italia, a la que se ha asignado la peor puntuación (62,6) aún con un nivel de economía sumergida (19,8%) en torno a la media europea. Otros casos llamativos son los de Estonia y Letonia, ya que a pesar de contar con altos niveles de economía sumergida (24,6% y 21,3% respectivamente), están entre los países líderes de puntuación (89,4 y 89,4 respectivamente).

Por todo ello, se puede considerar que la presión fiscal “no recaudada” principalmente referenciada a la complejidad del sistema tributario, es una de las causas de la economía sumergida, pero no la única, poniéndose de nuevo de manifiesto la complejidad para paliar este fenómeno en el seno de cualquier economía.

7. CONCLUSIONES

- I. Respecto a la economía sumergida, se puede determinar que se trata de un fenómeno significativamente complejo pues su tamaño y existencia dependen de un conjunto muy amplio de factores, como puede ser el nivel de desempleo, la moral tributaria, la carga fiscal o la eficacia del sistema tributario, entre otros. Si bien la erradicación total de estas actividades es un objetivo prácticamente irreal, es importante ser conscientes de su existencia y procurar la reducción de su tamaño, pues no afecta exclusivamente a los individuos que operan de forma fraudulenta renunciando a beneficios y prestaciones públicas, sino también al conjunto de individuos del sector de la economía oficial cuyas contribuciones a las finanzas públicas se ven repartidas injustamente entre un mayor número de individuos, sin que su esfuerzo fiscal se vea del todo recompensado con la cantidad y calidad de los servicios y prestaciones públicas recibidas.

- II. En cuanto a los indicadores de carga fiscal, se ha podido comprobar cómo las limitaciones de las que adolecen a la hora de determinar la verdadera presión y esfuerzo fiscal de los contribuyentes, ponen de manifiesto la incapacidad para recoger la complejidad del agregado macroeconómico mediante un único indicador, haciéndose necesario tomar en consideración un mayor número de perspectivas o enfoques para que tales indicadores puedan ser empleados como base en la toma de decisiones adecuadas e informadas.

- III. Entre esas limitaciones destaca la incapacidad de los indicadores de carga fiscal para ser empleados en comparativas internacionales que pretendan justificar subidas o bajadas de impuestos con el fin de equipararse a países del entorno, pues como se ha demostrado, si no se ajustan o corrigen tales indicadores para eliminar la distorsión que genera el fenómeno de la economía sumergida, el peso de los impuestos respecto al PIB queda enmascarado artificialmente a la baja, dando lugar

a resultados desajustados y erróneos sobre los que basarse para tomar decisiones de política económica.

- IV. Como consecuencia de lo anterior, se puede considerar que el indicador de presión fiscal no resulta, por tanto, suficientemente válido como instrumento para determinar y concluir acerca del nivel impositivo en el ámbito de una economía. Si bien la presión fiscal relaciona la recaudación tributaria y el PIB, no se debe confundir una situación de recaudación fiscal baja como consecuencia de aspectos como la reducción de la actividad económica o la elevada tasa de desempleo, con un nivel de baja imposición que anima al incremento de los tipos impositivos, es decir, hay que diferenciar la baja recaudación coyuntural de la estructural. Por ello, antes de tratar de lograr una equiparación del nivel impositivo respecto a los países del entorno, se hace más necesario tratar de equiparse previamente en los niveles de empleo, inversión y productividad, pues de lo contrario, toda comparación del nivel impositivo resultará distorsionada y por tanto, errónea.
- V. Por otro lado, debe llamarse también la atención sobre la mayor idoneidad y fiabilidad del indicador de esfuerzo fiscal para reflejar la verdadera carga fiscal soportada por los contribuyentes, pues en igualdad de niveles de presión fiscal entre países, se ha demostrado que la carga impositiva resulta más gravosa en aquellos con menor nivel de ingresos medios, y a su vez, los países con menor nivel de renta presentan mayores volúmenes de economía sumergida. Este aspecto debe tenerse muy en cuenta a la hora de adoptar políticas económicas en base a comparaciones internacionales entre países del entorno, pues la capacidad imponible de los ciudadanos varía entre países, aun cuando los niveles impositivos sean coincidentes.
- VI. Además, ante situaciones en las que, a pesar de que los niveles de presión fiscal se sitúen por debajo de la media de los países del entorno, y se pueda pensar que hay margen por tanto para obtener una equiparación que redunde en beneficio de la recaudación pública, puede

resultar más efectivo y adecuado sustituir la opción de incrementar los tipos impositivos por una solución más justa consistente en destinar mayores recursos, tanto monetarios como humanos, o bien, mejorar la eficiencia en la gestión de los ya disponibles, para perseguir el fraude y la ocultación fiscal, de forma que emerjan del sector irregular actividades y trabajadores que puedan ser gravados y por tanto contribuyan al sostenimiento de las cargas públicas, pues de lo contrario, el incremento impositivo fomentaría la huida hacia el sector oculto, agravándose por tanto el problema de la recaudación.

- VII. Otro aspecto relevante es el de la presión fiscal normativa o “no recaudada”, ya que, como se ha demostrado, variables cualitativas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones tributarias que a su vez son difíciles de estimar, hacen aumentar la presión fiscal de los ciudadanos, y a su vez están relacionadas con la huida al sector de la economía oculta. Por ello, resulta interesante tener en consideración la posibilidad de aliviar esa carga fiscal “no recaudada” sin alterar la estructura de recaudación para generar un mayor margen gravable, y a su vez reconvertir parte de la economía oculta en economía regular.
- VIII. En cualquier caso, el ánimo de este trabajo no ha sido otro que la invitación a una reflexión más profunda sobre la realidad de la carga tributaria y la observación del caso español. Se puede comprobar que España mantiene un porcentaje de economía sumergida en torno a la media de la UE, sus indicadores de esfuerzo y presión fiscal están ligeramente por debajo de ella, como lo está también su renta per cápita, pero siendo mayor que la media europea su déficit fiscal. Con estas circunstancias, si España realmente busca asemejarse a los países de su entorno y reducir su déficit fiscal, puede ser más efectivo para el aumento de la recaudación focalizar en la mejora de la competitividad fiscal de su sistema tributario y el tamaño de la economía sumergida, tratando de favorecer el crecimiento económico más que crear nuevas figuras impositivas o aumentar el tipo de los impuestos y cotizaciones existentes.

BIBLIOGRAFÍA

ALANÓN PARDO, A. Y GÓMEZ DE ANTONIO, M. (2004): “Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes”, en *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona.

BUEHN, A. y SCHNEIDER, F. (2011): “Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates”, *International Tax and Public Finance*.

CHERNICK, H. (1998): “Fiscal Capacity in New York: The City Versus the Region”, en *National Tax Journal*, National Tax Association, 51(3), septiembre.

FAÍÑA MEDÍN, J.A. (1983): “Presión fiscal, capacidad imponible y carga tributaria”, en Instituto de Estudios Fiscales, *Hacienda Pública Española*, n.º 80.

FEIGE, E.L. (1979): “How Big Is the Irregular Economy?”, *Challenge Journal*, Vol. 22 (5).

FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2010): “Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto”, en XXVI edición del Libro Marrón, *Implicaciones de la economía sumergida en España*, Círculo de Empresarios, Madrid.

FREY, B. y WECK-HANNEMANN, H. (1984): “The hidden economy as an ‘unobserved’ variable”, en *European Economic Review*, 26 (1-2).

GUTMANN, P.M. (1977): “The Subterranean Economy”, *Financial Analysts Journal*, Vol. 33 (6).

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2019): *Índice de Competitividad Fiscal 2019; Presentación de la presión fiscal normativa en España*, Tax Foundation – IEE, España.

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. y MARTÍNEZ-PARDO DE VALLE, R. (2013): La economía sumergida en España, Fundación de Estudios Financieros, Documento de trabajo n.º 4, Foros de debate.

KAUFMANN, D. Y KALIBERDA, A. (1996): *The dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence*, Policy Research Working Paper, The World Bank (Europe and Central Asia Country).

LAGO PEÑAS, S. (2018): *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?*, Madrid, FUNCAS, Estudios de la fundación. serie economía y sociedad.

OECD (2002): "Notions of the Non-Observed Economy", en OECD, *Measuring the Non-Observed Economy, A Handbook*, Paris, OECD Publications Service.

PÉREZ DE AYALA, J.L. (1972): "Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al «esfuerzo fiscal»", en *Revista de Economía Política*, N^o 60.

PIZARRO SANTOS, M y TRIGO PORTELA, J. (1999): *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*, Círculo de Empresarios, Monografía 6, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.

REINHARD, N., HOFREITHER, M., Y SCHNEIDER, F. (1989): "The Consequences of Progressive Income Taxation for the Shadow Economy: Some Theoretical Considerations", en D. Bös y B. Felderer, *The Political Economy of Progressive Taxation*, Editorial Springer Nature.

SCHNEIDER, F., BUEHN, A. Y MONTENEGRO, C.E. (2011): "Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007", en F. Schneider, *Handbook of the Shadow Economy*, Cheltenham (UK), Editorial Edward Elgar.

SCHNEIDER, F. Y ENSTE, D. (2000): "*Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*", *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 38 (1).

SCHNEIDER, F. y ENSTE, D. (2013): *The Shadow Economy: an International Survey*, 2^o edición, Cambridge, Cambridge University Press.

SMITH, A. (1776): *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial.

SMITH, P. (1994): "Assessing the size of the underground economy: the Canadian statistical Perspectives", *Canadian Economic Observer* (11).

WEBGRAFÍA

Agencia Tributaria (2020): *Plan estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023*, España. Disponible en:

www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf

[Consulta: 29 de marzo 2020].

Banco Mundial (2020): *Doing Bussines 2020. Comparing Bussines Regulation in 190 Economies*, Economy Profile of Spain. Disponible en: www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/spain/ESP.pdf.

[Consulta: 29 de marzo 2020].

CE, FMI, OCDE, NU y BM (2016): *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, Nueva York. Disponible en: unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf. [Consulta: 29 de marzo 2020].

CEOE (2017): *Empresas y Economía Sumergida*, Santa Cruz de Tenerife, CEOE. Disponible en: <https://ceoe-tenerife.com/wp-content/uploads/2016/02/Guia-Economia-Sumergida.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

Comisión Europea (2007): *Undeclared work in the European Union*, en Special Eurobarometer 284, octubre. Disponible en: ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf.

[Consulta: 29 de marzo 2020].

FREY, B. y FELD, L. (2002): *Deterrence and morale in taxation: an empirical analysis*, CESifo Working Paper No. 760. Disponible en: www.ifo.de/DocDL/760.pdf [Consulta: 29 de marzo 2020].

Instituto Nacional de Estadística (2014): *Contabilidad Nacional de España. Nueva base 2010 (Serie 2010-2013)*, Madrid, INE, Notas de prensa. Disponible en: www.ine.es/prensa/np862.pdf [Consulta: 29 de marzo 2020].

MARTÍN ORO, A. (2010): *La falacia de los impuestos bajos en España. Estudio comparado de fiscalidad*. Instituto Juan de Mariana, Trabajos de Investigación, Informes IJM 002, Madrid. Disponible en:

www.juandemariana.org/system/tdf/investigacion/101227falacia-impuestos-bajos-esp.pdf?file=1&type=node&id=8764&force= [Consulta: 9 de abril 2020].

MEDINA, L. y SCHNEIDER, F. (2018): *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, IFM Working Paper, African Department, WP/18/17. Disponible en: www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583 [Consulta: 18 de abril 2020].

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2018): Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, España. Disponible en: www.mitramiss.gob.es/itss/web/gl/Documentos/ORGANISMO_ESTATAL/Doc_Organismo/Plan_Estrat_formato.pdf. [Consulta: 29 de marzo 2020].

OECD (2006): Glossary of Statistical Terms. Disponible en: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2789> [Consulta: 29 de marzo 2020].

OIT (2013): *Resoluciones y directrices adoptadas por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)*, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_234481.pdf. [Consulta: 29 de marzo 2020].

PNUD (2018): *Índices e indicadores de desarrollo humano: Actualización estadística de 2018*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Págs.22 a 25. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf [Consulta: 18 de abril 2020].

SOTO, J.A. (2019): *Esfuerzo fiscal y economía sumergida*, Civismo, Informe 02/2019. Disponible en: <https://civismo.org/wp-content/uploads/2019/02/esfuerzo-fiscal-sumergida.pdf>. [Consulta: 29 de marzo 2020].

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla n ° 1 – Actividades de la economía sumergida	14
Tabla n ° 2 – Ec. Sumergida, Recaudación, Gasto y Déficit público.....	59
Tabla n ° 3 – Ec. Sumergida, PIB per cápita e Índice Desarrollo Humano	62

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n ° 1 – Componentes de la economía nacional	7
Gráfico n ° 2 – Componentes de la economía no oficial.....	8
Gráfico n ° 3 – Círculo vicioso de la economía sumergida	23
Gráfico n ° 4 – Economía Sumergida en la UE (2017)	46
Gráfico n ° 5 – Presión Fiscal aparente y corregida en la UE (2017)	48
Gráfico n ° 6 – Esfuerzo Fiscal aparente y corregido en la UE (2017)	51
Gráfico n ° 7 – Dispersión de la Presión Fiscal aparente en la UE (2017)	53
Gráfico n ° 8 – Dispersión del Esfuerzo Fiscal aparente en la UE (2017)	54
Gráfico n ° 9 – Relación el PIB per cápita y el Esfuerzo Fiscal (2017)	55
Gráfico n ° 10 – Relación el Esfuerzo Fiscal y Economía Sumergida	56
Gráfico n ° 11 – Relación Presión Fiscal aparente y Ec. Sumergida.....	57
Gráfico n ° 12 – Relación Ec. Sumergida e Índice de desarrollo Humano	63
Gráfico n ° 13 – Relación Ec. Sumergida y Recaudación por Cotiz. S.S.	64
Gráfico n ° 14 – Presión Fiscal normativa en la UE.....	66
Gráfico n ° 15 – Relación Ec. y Presión Fiscal normativa	67

ANEXO

CUADRO RESUMEN DE LOS INDICADORES

INDICADOR DE PRESIÓN FISCAL	INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL
<p style="text-align: center;">Presión Fiscal 1</p> $PF1 = \frac{\text{Ingresos por impuestos}}{PIB} \times 100$	<p style="text-align: center;">Esfuerzo Fiscal 1</p> $EF1 = \frac{PF1}{PIB \text{ per cápita}} \times 100$
<p style="text-align: center;">Presión Fiscal 2</p> $PF2 = \frac{\text{Ing. Impuestos} + \text{Cot. S.S.}}{PIB} \times 100$	<p style="text-align: center;">Esfuerzo Fiscal 2</p> $EF2 = \frac{PF2}{PIB \text{ per cápita}} \times 100$
<p style="text-align: center;">Presión Fiscal 3</p> $PF3 = \frac{\text{Gasto Público}}{PIB} \times 100$	<p style="text-align: center;">Esfuerzo Fiscal 3</p> $EF3 = \frac{PF3}{PIB \text{ per cápita}} \times 100$
	<p style="text-align: center;">Esfuerzo Fiscal 4 (revisado)</p> $EF4 (rev) = \frac{PF2}{\text{Renta disp. bruta per cáp.}} \times 100$

PIB, Economía sumergida, Presión Fiscal , Recudación, Gasto público, Renta per cápita en España y la UE

ESTADOS	PIB nominal (millones €)	Tamaño Economía Sumergida (% PIB)	Tamaño Economía Sumergida (millones €)	Presión F. Aparente (% PIB)	Pérdida Imp. y Cotiz. Por Economía Sumergida (millones €)	PIB corregido (millones €)	Población (nº hab.)	PIB per cáp. (euros)	PIB per cáp. Corregido (euros)	Imptos (mill. €)	Cotiz. la S.S. (mill. €)	Imptos+ Cotiz. S.S. (mill. €)	G. Público/ PIB (%)	Gasto Público (millones €)	Renta disp. bruta per cápita	Renta disp. bruta per cápita (corregida)
Alemania	3.244.990	10,40	337.479	40,95	138.206,02	2.907.511	82.653.846	39.260	35.177	814.387	514.517	1.328.904	44,40	1.440.776	28.456	25.497
Reino Unido	2.363.109	9,40	222.132	35,03	77.802,32	2.140.977	66.045.537	35.780	32.417	827.684	-	827.684	41,10	971.238	24.034	21.775
Francia	2.295.063	12,80	293.768	48,31	141.928,96	2.001.295	67.067.884	34.220	29.840	556.360	552.460	1.108.820	56,40	1.294.416	24.924	21.734
Italia	1.736.593	19,80	343.845	42,06	144.633,85	1.392.747	60.529.550	28.690	23.009	508.554	221.920	730.474	48,70	845.721	21.890	17.556
España	1.161.878	17,20	199.843	34,66	69.275,58	962.035	46.530.957	24.970	20.675	270.927	131.838	402.765	41,20	478.669	19.576	16.209
Países Bajos	738.146	8,40	62.004	39,18	24.294,73	676.142	17.130.332	43.090	39.470	187.258	101.965	289.223	42,40	312.974	24.766	22.686
Suecia	479.605	12,10	58.032	44,71	25.947,06	421.573	10.056.729	47.690	41.920	201.300	13.138	214.439	49,30	236.445	24.410	21.456
Polonia	467.313	22,20	103.743	35,04	36.348,28	363.569	38.430.337	12.160	9.460	103.828	59.904	163.731	41,20	192.533	15.750	12.254
Bélgica	446.365	15,60	69.633	47,05	32.759,98	376.732	11.375.252	39.240	33.119	147.310	62.690	210.000	51,90	231.663	25.352	21.397
Austria	370.296	7,10	26.291	42,39	11.144,43	344.005	8.795.625	42.100	39.111	111.453	45.511	156.964	49,10	181.815	26.812	24.908
Irlanda	297.131	10,40	30.902	23,14	7.149,58	266.229	4.802.502	61.870	55.436	68.746	-	68.746	26,10	77.551	20.738	18.581
Dinamarca	292.408	10,90	31.872	46,91	14.951,49	260.536	5.767.416	50.700	45.174	135.212	1.958	137.170	51,20	149.713	24.229	21.588
Finlandia	225.836	11,50	25.971	43,08	11.188,01	199.865	5.508.193	41.000	36.285	69.985	27.302	97.287	53,70	121.274	24.048	21.282
Portugal	195.947	16,60	32.527	36,54	11.885,14	163.420	10.302.166	19.020	15.863	54.677	16.921	71.597	45,40	88.960	17.732	14.788
República Checa	191.722	14,10	27.033	35,39	9.567,47	164.689	10.592.365	18.100	15.548	57.196	10.658	67.854	38,90	74.580	17.886	15.364
Rumania	187.773	26,30	49.384	25,83	12.757,05	138.388	19.600.491	9.580	7.060	32.564	15.942	48.506	33,60	63.092	14.235	10.491
Grecia	180.218	21,50	38.747	41,52	16.087,16	141.471	10.752.840	16.760	13.157	54.042	20.782	74.824	47,40	85.423	14.715	11.551
Hungría	125.603	22,40	28.135	38,44	10.813,96	97.468	9.789.797	12.830	9.956	32.826	15.451	48.277	47,00	59.033	14.223	11.037
Eslovaquia	84.517	13,00	10.987	34,28	3.766,43	73.530	5.438.674	15.540	13.520	16.957	12.015	28.973	41,50	35.075	16.340	14.216
Luxemburgo	56.814	8,20	4.659	39,13	1.822,84	52.155	5.969.976	95.170	87.366	16.201	6.029	22.230	41,80	23.748	32.514	29.848
Bulgaria	52.310	29,60	15.484	29,42	4.555,91	36.826	7.078.484	7.390	5.203	11.068	4.324	15.392	35,00	18.309	10.875	7.656
Croacia	49.094	26,50	13.010	37,82	4.919,83	36.084	4.129.050	11.890	8.739	12.719	5.846	18.565	45,40	22.289	-	-
Eslovenia	42.987	22,40	9.629	37,63	3.623,74	33.358	2.065.694	20.810	16.149	9.617	6.561	16.177	44,10	18.957	17.826	13.833
Lituania	42.269	23,80	10.060	29,78	2.995,52	32.209	2.829.277	14.940	11.384	7.417	5.169	12.586	33,20	14.033	17.711	13.496
Letonia	26.798	21,30	5.708	31,64	1.805,73	21.090	1.940.463	13.810	10.868	6.206	2.272	8.478	38,00	10.183	13.988	11.009
Estonia	23.776	24,60	5.849	32,89	1.923,55	17.927	1.315.761	18.070	13.625	6.538	1.282	7.819	39,30	9.344	15.876	11.971
Chipre	20.040	23,60	4.729	33,30	1.574,76	15.310	859.335	23.320	17.816	4.963	1.710	6.673	36,90	7.395	19.229	14.691
Malta	11.284	23,60	2.663	32,93	876,95	8.621	468.427	24.090	18.405	3.716	-	3.716	35,80	4.040	-	-
UE28	550.353	17,33	73.719	37,11	27.355,80	476.634	18.301.927	29.360	25.205	154.632	74.327	220.995	42,86	252.473	20.313	17.187

Economía sumergida, Presión Fiscal y Esfuerzo fiscal en España y la UE

Presión fiscal Aparente en base a Impuestos + Cotizaciones S.S. y Gasto público en % del PIB

Economía Sumergida (% PIB)		Presión Fiscal Aparente (% PIB)		Esfuerzo Fiscal Aparente (PIB PC)		Esfuerzo Fiscal Revisado (PIB PC corregido)		Presión Fiscal (% PIB corregido)		Esfuerzo Fiscal Revisado (PIB PC corregido)		Presión Fiscal Normativa (Índice Doing Business)	
PAIS	VALOR	PAIS	VALOR	ESTADO	VALOR	ESTADO	VALOR	ESTADO	VALOR	ESTADO	VALOR	ESTADO	VALOR
Bulgaria	29,60	Francia	48,31	Bulgaria	0,40	Grecia	0,28	Bélgica	55,74	Bulgaria	0,55	Estonia	100,00
Croacia	26,50	Bélgica	47,05	Croacia	0,32	Bulgaria	0,27	Francia	55,41	Croacia	0,46	Letonia	86,00
Rumania	26,30	Dinamarca	46,91	Hungría	0,30	Hungría	0,27	Grecia	52,89	Hungría	0,45	Lituania	81,50
Estonia	24,60	Suecia	44,71	Polonia	0,29	Letonia	0,23	Dinamarca	52,65	Polonia	0,37	Luxemburgo	77,00
Lituania	23,80	Finlandia	43,08	Rumania	0,27	Polonia	0,22	Italia	52,45	Letonia	0,37	Suecia	75,50
Chipre	23,60	Austria	42,39	Grecia	0,25	Eslovenia	0,21	Croacia	51,45	Estonia	0,36	Países Bajos	72,50
Malta	23,60	Italia	42,06	Letonia	0,23	Eslovaquia	0,21	Suecia	50,87	Eslovenia	0,35	Rep. Checa	72,20
Hungría	22,40	Grecia	41,52	Eslovaquia	0,22	Estonia	0,21	Hungría	49,53	Rumania	0,33	Austria	71,40
Eslovenia	22,40	Alemania	40,95	Lituania	0,20	Portugal	0,21	Finlandia	48,68	Italia	0,30	Eslovaquia	71,40
Polonia	22,20	Países Bajos	39,18	Rep. Checa	0,20	Rep. Checa	0,20	Eslovenia	48,50	Chipre	0,30	Hungría	68,60
Grecia	21,50	Luxemburgo	39,13	Portugal	0,19	Francia	0,19	Alemania	45,71	Portugal	0,30	Alemania	66,90
Letonia	21,30	Hungría	38,44	Estonia	0,18	Dinamarca	0,19	Austria	45,63	Lituania	0,29	Irlanda	66,90
Italia	19,80	Croacia	37,82	Eslovenia	0,18	Italia	0,19	Polonia	45,03	UE25	0,29	Finlandia	66,80
UE25	17,33	Eslovenia	37,63	UE28	0,17	UE25	0,19	UE28	44,90	Eslovaquia	0,28	UE23	65,42
España	17,20	UE25	37,11	Italia	0,15	Bélgica	0,19	Portugal	43,81	Rep. Checa	0,27	Eslovenia	65,10
Portugal	16,60	Portugal	36,54	Chipre	0,14	Suecia	0,18	Estonia	43,62	Bélgica	0,26	España	60,30
Bélgica	15,60	Rep. Checa	35,39	Francia	0,14	Rumania	0,18	Chipre	43,58	España	0,26	Reino Unido	60,10
Rep. Checa	14,10	Polonia	35,04	España	0,14	Finlandia	0,18	Malta	43,10	Francia	0,25	Dinamarca	60,10
Eslovaquia	13,00	Reino Unido	35,03	Malta	0,14	España	0,18	Países Bajos	42,78	Dinamarca	0,24	Grecia	52,90
Francia	12,80	España	34,66	Bélgica	0,12	Chipre	0,17	Luxemburgo	42,62	Suecia	0,24	Bélgica	52,70
Suecia	12,10	Eslovaquia	34,28	Finlandia	0,11	Lituania	0,17	España	41,87	Finlandia	0,23	Portugal	46,60
Finlandia	11,50	Chipre	33,30	Alemania	0,10	Países Bajos	0,16	Bulgaria	41,80	Países Bajos	0,19	Italia	44,00
Dinamarca	10,90	Malta	32,93	Austria	0,10	Austria	0,16	Rep. Checa	41,20	Austria	0,18	Polonia	43,50
Alemania	10,40	Estonia	32,89	Reino Unido	0,10	Reino Unido	0,15	Letonia	40,20	Alemania	0,18	Francia	42,70
Irlanda	10,40	Letonia	31,64	Suecia	0,09	Alemania	0,14	Eslovaquia	39,40	Chipre	0,18	Chipre	77,1
Reino Unido	9,40	Lituania	29,78	Dinamarca	0,09	Luxemburgo	0,12	Lituania	39,08	Reino Unido	0,14	Malta	76,20
Países Bajos	8,40	Bulgaria	29,42	Países Bajos	0,09	Irlanda	0,11	Reino Unido	38,66	Países Bajos	0,14	Rumania	72,10
Luxemburgo	8,20	Rumania	25,83	Luxemburgo	0,04	Croacia	-	Rumania	35,05	Croacia	-	Bulgaria	71,60
Austria	7,10	Irlanda	23,14	Irlanda	0,04	Malta	-	Irlanda	25,82	Malta	-	Italia	62,6

Economía sumergida, Presión Fiscal, Recaudación y Gasto público en España y la UE

Presión fiscal Aparente en base a Impuestos + Cotizaciones S.S. y Gasto público en % del PIB

ECONOMÍA SUMERGIDA (%)		Gasto Público/(Imp.+ Cotz.)		Presión Fiscal Aparente (Imp. + Cotz. en % del PIB)		Presión Fiscal Aparente (Gasto Púb. en % del PIB)		Déficit Público (en % del PIB)	
ESTADOS	VALOR	ESTADOS	VALOR	ESTADOS	VALOR	ESTADOS	VALOR	ESTADOS	VALOR
Bulgaria	29,60	Rumania	1,30	Francia	48,31	Francia	56,40	Finlandia	10,62
Croacia	26,50	Finlandia	1,25	Bélgica	47,05	Finlandia	53,70	Portugal	8,86
Rumania	26,30	Portugal	1,24	Dinamarca	46,91	Bélgica	51,90	Hungría	8,56
Estonia	24,60	Hungría	1,22	Suecia	44,71	Dinamarca	51,20	Francia	8,09
Lituania	23,80	Eslovaquia	1,21	Finlandia	43,08	Suecia	49,30	Rumania	7,77
Chipre	23,60	Letonia	1,20	Austria	42,39	Austria	49,10	Croacia	7,58
Malta	23,60	Croacia	1,20	Italia	42,06	Italia	48,70	Eslovaquia	7,22
Hungría	22,40	Estonia	1,19	Grecia	41,52	Grecia	47,40	Austria	6,71
Eslovenia	22,40	Bulgaria	1,19	Alemania	40,95	Hungría	47,00	Italia	6,64
Polonia	22,20	España	1,19	Países Bajos	39,18	Portugal	45,40	España	6,53
Grecia	21,50	Polonia	1,18	Luxemburgo	39,13	Croacia	45,40	Eslovenia	6,47
Letonia	21,30	Reino Unido	1,17	Hungría	38,44	Alemania	44,40	Estonia	6,41
Italia	19,80	Eslovenia	1,17	Croacia	37,82	Eslovenia	44,10	Letonia	6,36
UE 28	17,33	Francia	1,17	Eslovenia	37,63	UE 28	42,86	Polonia	6,16
España	17,20	Austria	1,16	UE 28	37,11	Países Bajos	42,40	Reino Unido	6,07
Portugal	16,60	Italia	1,16	Portugal	36,54	Luxemburgo	41,80	Grecia	5,88
Bélgica	15,60	UE 28	1,15	Rep. Checa	35,39	Eslovaquia	41,50	UE 28	5,75
Rep. Checa	14,10	Grecia	1,14	Polonia	35,04	Polonia	41,20	Bulgaria	5,58
Eslovaquia	13,00	Irlanda	1,13	Reino Unido	35,03	España	41,20	Bélgica	4,85
Francia	12,80	Lituania	1,11	España	34,66	Reino Unido	41,10	Suecia	4,59
Suecia	12,10	Chipre	1,11	Eslovaquia	34,28	Estonia	39,30	Dinamarca	4,29
Finlandia	11,50	Bélgica	1,10	Chipre	33,30	Rep. Checa	38,90	Chipre	3,60
Dinamarca	10,90	Suecia	1,10	Malta	32,93	Letonia	38,00	Rep. Checa	3,51
Alemania	10,40	Rep. Checa	1,10	Estonia	32,89	Chipre	36,90	Alemania	3,45
Irlanda	10,40	Dinamarca	1,09	Letonia	31,64	Malta	35,80	Lituania	3,42
Reino Unido	9,40	Malta	1,09	Lituania	29,78	Bulgaria	35,00	Países Bajos	3,22
Países Bajos	8,40	Alemania	1,08	Bulgaria	29,42	Rumania	33,60	Irlanda	2,96
Luxemburgo	8,20	Países Bajos	1,08	Rumania	25,83	Lituania	33,20	Malta	2,87
Austria	7,10	Luxemburgo	1,07	Irlanda	23,14	Irlanda	26,10	Luxemburgo	2,67