

SUBMERGIDA, UNA ASFIXIA

Anton Gasol Magriñà

Economista i col·laborador acadèmic de l'IEF

*"No robis: d'aquesta manera no tindràs
mai sort en els negocis. Fes trampes."*

Ambrose Bierce (1842-1914, escriptor nord-americà)

L'economia submergida suma i segueix. A Espanya, ja arriba als 253.000 milions d'euros anuals ocults i se situa en el 24,6% del PIB, amb un augment de 60.000 milions en els últims quatre anys de crisi. Amb el panorama de la dramàtica taxa d'atur i de corrupció, amb l'ús massiu de bitllets de 500 euros i el greu problema de moralitat fent de rerefons d'una cultura defraudadora, com a exemple d'algunes de les causes més influents en l'augment del frau.

Aquest és, en síntesi, el resultat de l'informe que, a final de gener, es va presentar a Espanya: *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*,¹ un

1 L'informe *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*, es va fer el 2013 analitzant les variables que influeixen directament i indirectament en l'economia submergida, com ara l'atur, l'evolució del sector immobiliari, la renda per capita, el PIB, el consum elèctric, entre d'altres. Els resultats de l'estudi s'han centrat en el període que va del 2008 al 2012, tot i que la mostra fa una retrospectiva que arriba fins a l'any 2000 per observar el comportament del frau abans de la crisi econòmica.

De tota manera, pel que fa als mètodes tradicionalment utilitzats per confeccionar aquest tipus d'informes, el professor de la Universitat Rovira i Virgili, Jordi Sardà, ha utilitzat el MIMIC (múltiples indicadors, múltiples causes) i també fa referència a altres estudis recents per mostrar un contrast encara més realista de les conclusions de l'informe. <www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf>.

estudi dirigit pel professor Jordi Sardà (Universitat Rovira i Virgili) i que ha comptat amb la col·laboració dels tècnics del Ministeri d'Hisenda (Gestha), un col·lectiu que presideix Carlos Cruzado i que aplega 8.000 professionals.

Concepte, causes i efectes de l'economia submergida

Entenem per *economia submergida* l'economia no declarada, encoberta, irregular, oculta, subterrània, no oficial, que forma part de l'activitat productiva però que s'oculta deliberadament en els registres estadístics, laborals i fiscals, en tot o en part.

El concepte no inclou activitats delictives que, tanmateix, s'amaguen també entre l'economia submergida. Els objectius primaris són evitar el pagament d'impostos (directes i indirectes), eludir contribucions a la Seguretat Social, evitar l'acompliment de certs requeriments mínims legals d'ordre laboral (salari mínim, màxim d'hores treballades, estàndards de salut i de seguretat en el treball) o saltar-se determinats procediments administratius.

Els estudiosos atribueixen aquest fenomen a diferents causes directes i indirectes, com ara una elevada pressió fiscal; la percepció que no hi ha relació entre els impostos que es paguen i els serveis prestats; els elevats fluxos migratoris; l'excessiva regulació i complexitat de les obligacions tributàries,

laborals i administratives; la impunitat dels qui defrauden; la falta d'honradesa o de consciència cívica; la ineficàcia de la lluita per combatre-la, o l'actitud de refús de determinats individus cap a l'Estat.

L'economia submergida suposa una greu anomalia per al bon funcionament de l'economia. Genera problemes d'equitat, tant pel cantó de la despesa com dels ingressos públics, ja que es produeixen asimetries en la provisió dels serveis i en la càrrega impositiva suportada, com també des del punt de vista interregional o intercomarcal. Produeix pèrdues recaptatòries que limiten la provisió de serveis per part de l'Estat. Distorsiona la competència empresarial, ja que les activitats no declarades són al marge del pagament d'impostos, càrregues laborals o requeriments administratius. Provoca desviaments en les estadístiques econòmiques oficials (PIB, renda disponible, atur, etcètera) que impedeixen fer un diagnòstic prou encertat dels problemes socioeconòmics i, per tant, prendre les decisions correctes. I, sobretot, perquè produeix problemes de desigualtat entre ciutadans i de desatenció dels drets dels treballadors contractats de forma irregular.

Mètodes d'estimació

La quantificació de l'economia submergida és complexa atès que, precisament pel fet de ser submergida, no s'observa a la superfície i, per tant, cal fer alguna mena d'immersió.

Com que es tracta d'una economia no declarada, els analistes utilitzen principalment tres tipus de mètodes d'estimació: directes, indirectes i l'anomenat mètode MIMIC (múltiples indicadors i múltiples causes).

Tots els mètodes suposen una relació directa entre alguna variable observada i l'economia submergida, però aquesta relació canvia amb el temps i el desenvolupament econòmic.

A més, els estudis apliquen els indicadors de mesurament a societats i països molt diferents, de vegades difícilment comparables i a activitats difícilment homologables. Per això, les estimacions s'han de considerar més com a aproximacions que com a mesures exactes.

- **Mètodes d'estimació directes.** Es basen en enquestes i qüestionaris de resposta voluntària o bé en auditories sobre impostos, que duu a terme la mateixa Administració tributària, basades en les discrepàncies entre els ingressos declarats i els ingressos efectius. Es tracta d'un mètode que acumula

Com més escassa sigui la qualitat de les institucions, en el sentit de l'imperi de la llei (amb elevats nivells de corrupció), més gran serà l'economia submergida

molts inconvenients: adequació insuficient de les respostes a la realitat, falta de cooperació per part dels enquestats, dificultat de selecció d'una mostra representativa, etcètera.

- **Models indirectes.** Busquen estimar el volum d'una variable inobservable (l'economia submergida) partint del comportament d'altres variables observades (macroeconòmiques) i d'altres supòsits referits a la relació entre els dos tipus de variables per poder detectar "anomalies". Els indicadors utilitzats es classifiquen en tres categories: monetaris (relació efectiu-dipòsit, demanda d'efectiu sobre PIB, càrrega impositiva, etcètera); *inputs* de producció (consum d'electricitat); discrepàncies entre ingressos i despeses, i també discrepàncies en el mercat laboral.

- **Mètode MIMIC (múltiples indicadors i múltiples causes) i la seva versió dinàmica anomenada DYMIMIC.** La idea subjacent és conèixer la dimensió de l'economia submergida (variable latent no observable) a partir d'un conjunt de variables observables (variables causals, com ara la pressió fiscal, la regulació estatal o la renda) i veure com influeixen en un altre conjunt de variables, també observables (indicadors com ara la població ocupada, la demanda de diners o la taxa de creixement de l'economia).

Un problema de moralitat

L'existència d'un determinat nivell d'economia submergida té relació amb el fet que una societat –governants, empresaris i treballadors– vulgui que hi sigui i amb el fet que es doti d'institucions de qualitat i d'instruments justos i equitatius per combatre-la. També es tracta d'un problema de moralitat. Quan, en una societat, no semblen rebutjables certes actituds relacionades amb l'economia submergida, és que aquesta societat està optant per una economia amb un índex elevat d'economia submergida, amb totes les implicacions que això comporta.

Per contra, quan una societat percep que aquest tipus d'actituds i comportaments perjudiquen la col·lectivitat i, per tant,

són condemnables, és quan el problema de l'economia submergida es minimitza.

Anàlisi de les variables causals de l'economia submergida

Les raons teòriques indiquen que, com més gran és la pressió fiscal, mesurada a partir de l'impost sobre la renda de les persones físiques, les cotitzacions socials i els impostos directes, més gran és l'economia submergida. Com més baixa sigui la consciència i la moralitat social, més gran serà l'economia submergida. Com més gran sigui la taxa d'atur més gran serà l'economia submergida. Com més regulades estan les activitats empresarials, més gran és l'economia submergida.

Com més gran és la proporció d'autònoms en relació amb el nombre d'assalariats, més elevada és l'economia submergida. Com més escassa sigui la qualitat de les institucions, en el sentit de l'imperi de la llei (amb elevats nivells de corrupció), més gran serà l'economia submergida.

Un estudi recent de Schneider i Buehn², que analitza l'impacte relatiu de les set variables causals de l'economia submergida en 39 països molt desenvolupats de l'OCDE entre el 1999

2 Shadow Economies in highly developed OECD countries: What are the driving forces?, Friedrich Schneider i Andreas Buehn. Abril, 2013, <Studien/pfuschneu/2013/ShadEcOECD_DrivForces2013.doc>. <http://ideas.repec.org/p/jku/econwp/2013_17.html>.

Taula 1 Impacte relatiu (en %) de les variables causals de l'economia submergida de 39 països de l'OCDE, 1999-2010

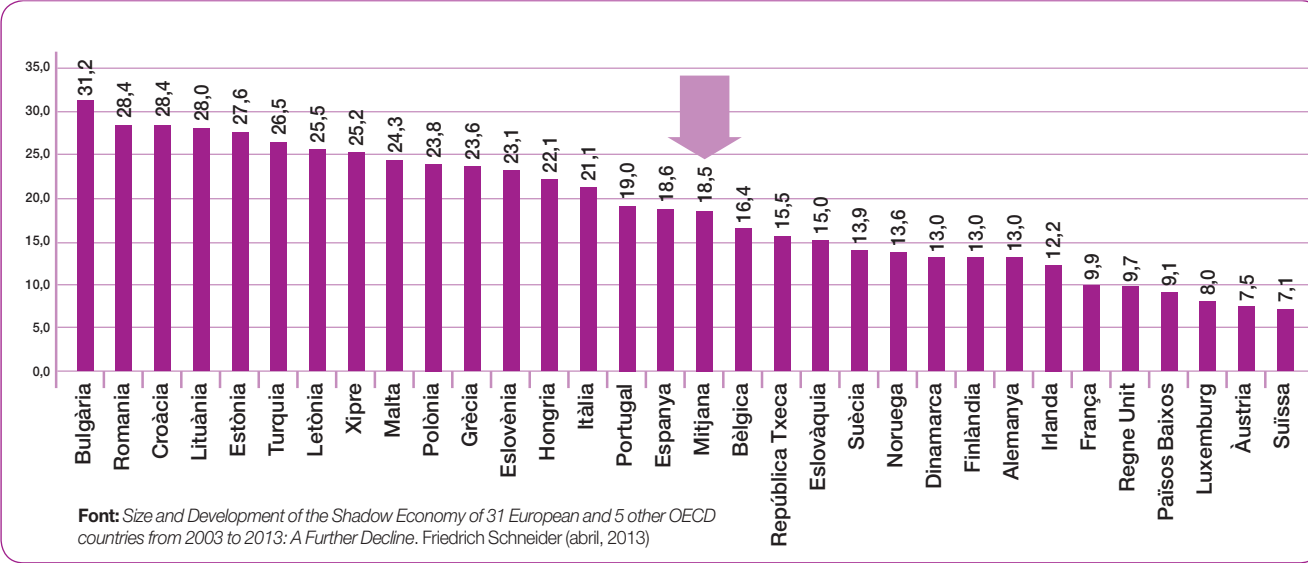
	Economia submergida (% PIB)	Imposició directa	Imposició indirecta	Moral fiscal	Atur	Ocupació autònoms	Creixement del PIB	Llibertat d'empresa
Mitjana de 38 països (1999-2010)	20,3	13,1	29,4	9,5	16,9	22,2	0,9	8,1
Espanya (1998-2010)	22,8	10,7	17,8	10,6	28,7	23,8	0,9	7,6
Espanya (2010)	23,5	11,7	14,3	11,7	31,0	22,9	0,2	8,1

Font: Shadow economies in highly developed OECD countries: What are the driving forces? Friedrich Schneider i Andreas Buehn, abril, 2013

i el 2010, mostra la participació relativa de cada una de les variables causals, amb diferències molt significatives entre països, tal com queda recollit en la taula 1, en la qual el nivell d'imposició indirecta, la quota d'autònoms en l'activitat econòmica i l'atur són, amb diferència, les variables més explicatives.

A Espanya, la causa més explicativa és l'elevat grau de desocupació i, en canvi, és molt menys significatiu el grau d'imposició indirecta (IVA, taxes i impostos especials).

Gràfic 1
Dimensió de l'economia submergida en països de l'OCDE, 2013 (en % del PIB)



La dimensió de l'economia submergida en 31 països de l'OCDE

Curiosament, en un altre estudi recent de Friedrich Schneider (2013) s'observa que, sobre un grup de 31 països de l'OCDE que encapçalen el rànquing de dimensió relativa de l'economia submergida, els països de l'Europa oriental (12 països amb una mitjana del 24% del PIB), seguits dels països de l'Europa meridional (cinc països amb una mitjana del 20%, entre els quals hi ha l'Estat espanyol amb un 19% en aquest estudi) i, a continuació, els països de l'Europa occidental (12 països amb una mitjana inferior al 12%) serien els països més desenvolupats de l'OCDE els que presentarien percentatges més reduïts d'economia submergida (cinc països: els Estats Units, Nova Zelanda, el Japó, Austràlia i el Canadà, amb una mitjana del 8% del PIB), tal com es pot observar en el gràfic 1.

L'informe de Gestha, basant-se en dades de l'economia submergida en els països de l'OCDE, relaciona l'impacte d'algunes de les variables explicatives, agrupades en tres grups: sistema impositiu, mercat de treball i nivell de vida. Així, s'observa que els països més desenvolupats són els que presenten taxes de pressió més grans i, tanmateix, són també els que presenten índexs d'economia submergida relativament baixos. Tot i així, sí que hi ha una relació de causa-efecte entre el pes dels impostos indirectes i el grau d'economia submergida. L'Estat espanyol es troba en una posició més pròxima als països menys desenvolupats dins de l'OCDE.

Pel que fa a les variables relacionades amb el mercat de treball, observen que hi ha una correlació entre la dimensió de l'economia submergida i la taxa d'atur de llarga durada i el percentatge d'autònoms. I, quant al nivell de benestar, observen que, com més nivell de desenvolupament humà (IDH), menys nivell d'economia submergida i, com més transparència (inversament relacionada amb la corrupció), també menys nivell d'economia submergida. En canvi, no es veu una relació clara entre el grau d'ensenyament i el d'economia submergida.

Impacte recaptador de l'economia submergida

Es calcula que l'eradicació de l'economia submergida comportaria un augment de la recaptació fiscal d'entre 60.000 i 80.000 milions d'euros anuals; un import notable si es té en compte que, el 2012, el total d'impostos i contribucions socials pagats a Espanya va ser de 347.000 milions. Això representa un 17% de la despesa pública total i el 70% de la des-

pesa en salut. L'eliminació total de l'economia irregular permetria pagar el deute públic en 10 anys.

Si partíssim d'una correcció més realista, per exemple d'una reducció del pes de l'economia submergida fins a l'equivalent alemany, afloraria una recaptació d'uns 18.000 o 20.000 milions d'euros. Aquest fet ajudaria, sens dubte, a escurçar la distància amb la zona euro en termes de recaptació fiscal sobre el PIB: el 2012, el 33% del PIB davant del 42% de mitjana de la zona euro.

En opinió d'Àlex Ruiz³, en un context de crisi econòmica i amb la imperiosa necessitat de consolidar els comptes públics, és evident que aquesta recaptació fiscal més baixa derivada de l'elevada economia submergida és un llast per a l'economia espanyola. Perquè, en un entorn recessiu, augmentar la recaptació per la pujada de taxes impositives és molt més perjudicial per al creixement que aconseguir-ho per la via de la base imposable, fent aflorar activitats encobertes o aconseguint un millor acompliment de les obligacions fiscals ja vigents.

Des de la perspectiva que en l'economia té el frau en matèria laboral, el Sindicat de Tècnics del Ministeri d'Hisenda (Gestha) xifrava, amb dades del 2009, l'economia submergida en l'ocupació a l'entorn dels 82.500 milions d'euros, la qual cosa suposa gairebé un 8% del PIB generat anualment a Espanya i representa al voltant d'un terç de l'economia submergida del país. Segons els seus càlculs, si el nivell de l'economia submergida es reduís a la meitat –fins al nivell dels països europeus amb menor taxa– es recaptarien més de 13.000 milions d'euros addicionals cada any, solament procedents de les quotes a la Seguretat Social.

Aquests càlculs es refereixen només al que es podria recaptar per cotitzacions a la Seguretat Social, però hem de tenir en compte que hi hauria altres fonts de recaptació. Per una banda, les prestacions indegudes que es poguessin estar pagant a aturats oficials amb una ocupació no declarada i per altres impostos directes eludits. De manera que l'ocupació submergida podria pujar fins a 1,3 milions de persones amb una bossa de frau d'uns 3.500 milions d'euros anuals.

3 Economia submergida: un llast excessivament oneros, Àlex Ruiz, Departament d'Economia Internacional, Àrea d'Estudis i Anàlisi Econòmica, "la Caixa". Dossier: El sistema tributari a debat. IM09, 2013, "la Caixa".

*“Es calcula que l'eradicació
del'economia submergida
comportaria un augment de la
recaptació fiscal d'entre 60.000
i 80.000 milions d'euros anuals*”

Pel que fa al frau en l'IRPF, suposant un salari mitjà d'uns 22.000 euros anuals i un tipus mitjà del 15%, representa un menyscapte d'uns 4.500 milions anuals. En total, el frau en matèria laboral pot ascendir a uns 21.000 milions d'euros anuals.

Distribució territorial de l'economia submergida a Espanya

Tot i haver-hi molts estudis que quantifiquen el grau d'economia submergida, en l'àmbit estatal són poques les estimacions que se centren en la seva distribució territorial.

Hi ha, però, un estudi molt interessant de Gómez de Antonio i Alañón Pardo⁴ (2004) centrat en el càlcul de la magnitud de l'economia submergida, província per província. El Gestha, prenent com a base aquest estudi, va projectar-ne els resultats fins a l'any 2009, una projecció que ara ha prolongat fins al període 2000-2011, i que conté una projecció per a l'any 2012 (sense incloure-hi Navarra ni el País Basc, ni tampoc Ceuta ni Melilla).

El Gestha, per estimar la distribució regional de l'economia submergida a Espanya utilitza la metodologia MIMIC, que consisteix en un conjunt de equacions, a partir de les quals s'estimen els coeficients que relacionen les causes i els efectes amb la variable no observada (l'economia submergida).

Les variables i els indicadors utilitzats són els següents:

• **Variables causals.** Autònoms (% d'autònoms sobre el total d'afiliats), desocupació (taxa d'atur), construcció (% de la construcció sobre el valor afegit brut, VAB, total), renda per capita (PIB real en euros per persona), impostos (% cotitzacions a la Seguretat Social sobre el PIB), costos laborals unitaris (euros per treballador).

⁴ “Evaluación y análisis espacial del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas (1980-2000)”, *Hacienda Pública Española*, IEF, vol. 171(4), p. 9-32, desembre.

• **Indicadors.** Tant per cent (%) de variació del PIB, consum d'electricitat per unitat de PIB, taxa d'activitat (% població activa, ocupada o desocupada, respecte de la població en edat de treballar).

L'aplicació de la metodologia MIMIC exigeix conèixer per endavant algun valor de referència per passar a obtenir els valors cardinals. L'estudi del Gestha ha utilitzat els valors mitjans dels tres períodes, el 2000-2003 (desacceleració de l'economia espanyola), el 2004-2007 (forta expansió) i el 2008-2011 (crisi).

Totes les variables causals usades en l'estimació són estadísticament significatives. Com més gran és el valor de la variable, més gran és el valor de l'economia submergida, llevat de la renda per capita que, com més gran és, menor és el valor de l'economia submergida. Els valors mitjans de l'economia submergida per al conjunt de l'economia espanyola són del 21,8% del PIB el 2000-2003; del 20,3% el 2004-2007; del 20,8% el 2008-2011, i del 23,1% el 2012.

La construcció és una variable rellevant en la determinació del valor de l'economia submergida en el període 2004-2007 i encara ho és més en el 2008-2011. Les variables relacionades amb l'ocupació són també rellevants: el nivell d'autònoms és significatiu en els tres períodes, i la taxa d'atur en el tercer. La renda per capita (variable que mesura la riquesa) apareix com a estadísticament significativa en els dos últims períodes. Les cotitzacions socials són estadísticament significatives en tots els períodes.

Nivells superiors a la mitjana

Una vegada estimada l'economia submergida (en àmbit provincial) per a cadascun dels períodes analitzats, els autors arribem a la conclusió que, depenent de cada període, varia la respectiva posició relativa en la majoria de les províncies. Tanmateix hi ha un grup de províncies que, d'una manera persistent, presenten un nivells d'economia submergida sensiblement superiors a la mitjana. Províncies com ara Àvila, Albacete, Ourense o Toledo.

En canvi, hi ha un altre grup de províncies amb una proporció d'economia submergida sempre inferior a la mitjana, com ara Madrid (tot i que l'efecte de capitalitat de l'Estat crea distorsions en algunes variables, com ara les relacionades amb els impostos, motiu pel qual cal prendre-les amb reserves), Tarragona, Lleida, Barcelona, Saragossa o La Rioja.

L'economia submergida segueix l'evolució del cicle econòmic espanyol i afecta de manera diferent cada província, segons la seva estructura econòmica

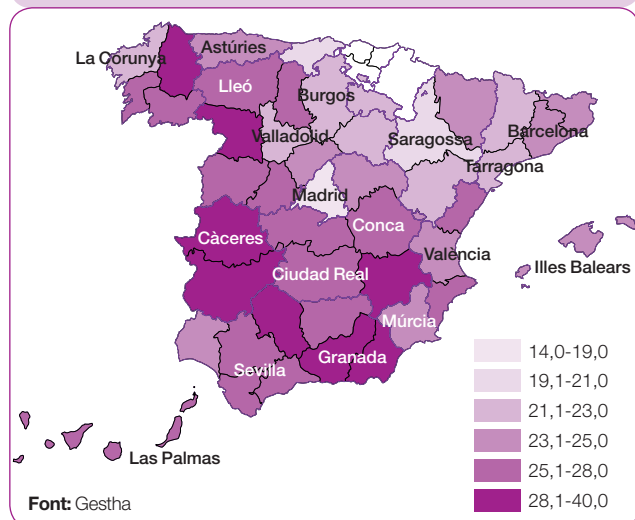
Amb el pas del temps, la diferència de dimensió de l'economia submergida entre províncies ha anat augmentant i també la dispersió. La diferència entre la província amb més economia submergida i la que en té menys s'ha duplicat entre els anys 2000-2003 i el 2012. Això fa pensar que l'economia submergida segueix l'evolució del cicle econòmic espanyol i afecta de manera diferent cada província, segons la seva estructura econòmica.

En el període 2000-2003, la província amb més economia submergida era Osca, amb un 25,4% del PIB, i Almeria la que en tenia menys, amb un 18,1%; una diferència de 7,3 punts. El 2012, al cap de 10 anys, Almeria en tenia un 31,4%, que, comparat amb el 20,2% de Saragossa, donava una diferència d'1,2 punts percentuals. Vegeu el mapa 1.

Si agrupem les províncies per comunitats autònomes, les que encapçalen l'escalat d'economia submergida són Extremadura (31,1% del PIB), seguida d'Andalusia (29,2%), Castella-la

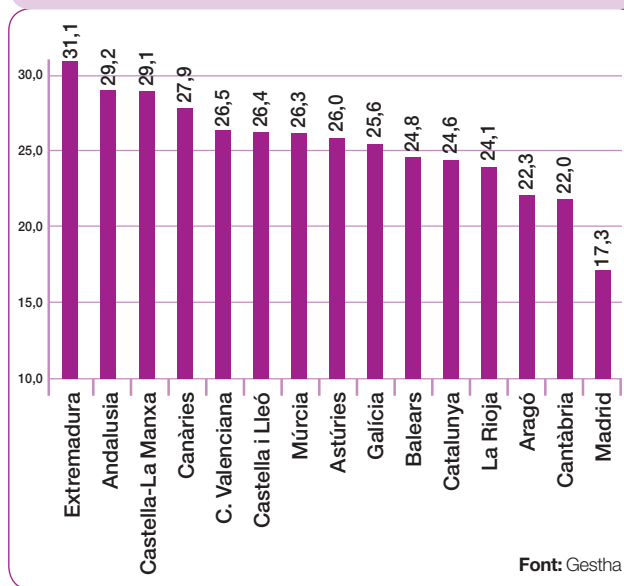
Mapa 1

L'economia submergida a Espanya, 2012 (en % del PIB)



Gràfic 2

L'economia submergida per comunitats autònomes, 2012 (en % del PIB)



Manxa (29,1%) i Canàries (27,9%). En canvi, les comunitats autònomes amb un índex més baix d'economia submergida són, a banda de Madrid, Cantàbria (22%), Aragó (22,3%), La Rioja (24,1%) i Catalunya (24,6%). Vegeu el gràfic 2.

Variables addicionals

Els tècnics del Gestha completen el seu estudi de l'economia submergida en l'àmbit provincial amb la introducció d'algunes variables addicionals, que el seu estudi corrobora que estan relacionades amb un nivell més alt d'economia submergida.

Las variables són el percentatge d'aturats de més de 50 anys respecte del total de població desocupada; el percentatge de petites empreses (de menys de 10 treballadors) sobre el total d'empreses i, finalment, el percentatge d'aquestes petites empreses, sense comptar els autònoms, respecte del total d'empreses.

En tots els casos, com més gran sigui el percentatge de la variable considerada, més gran és el volum de l'economia submergida.

Propostes d'actuació contra el frau fiscal i laboral a l'Estat espanyol

De l'any 2005 ençà, s'han aprovat més de 500 mesures contra el frau fiscal a l'Estat espanyol (351 el 2005, 140 amb el pla del 2008 i al voltant de 60 noves mesures en el 2010), a més

del recent Decret de mesures antifrau de la fi d'octubre del 2012, ben orientat, segons els experts, però poc ambició en el seu àmbit d'actuació.

Estudis, com ara els del CAREC⁵ i els de la Fundación de Estudios Financieros⁶, proposen que la lluita contra l'economia submergida hauria de tenir un triple enfocament.

En primer lloc, es tractaria de reformar el marc regulador, el fiscal i els objectius de l'Agència Tributària. En segon lloc, s'haurien de centrar els esforços i les investigacions en sectors amb un nivell de frau més gran que la resta. Finalment, s'hauria de millorar la gestió dels deutes tributaris per tal d'evitar que es tornin incobrables.

En general, les propostes tributàries que plantegen els analistes per combatre el frau de l'economia submergida es concreten a simplificar les figures impositives, combatre l'existència de paradisos fiscals i el frau, potenciar les actuacions d'investigació de la Inspecció d'Hisenda en lloc de les de comprovació i augmentar la sensibilització fiscal dels ciutadans.

A més s'assenyala la necessitat d'adoptar mesures i actuacions enfocades a bosses concretes de frau, com ara la manca de facturació de l'IVA i l'emissió de factures falses; l'existència de treballadors sense alta laboral, d'ajudes i de subvencions cobrades indegudament, d'operacions internacionals fraudulentos i de declaracions de preus de venda falsejats; l'ocultació de capitals; l'existència d'empreses tapadores i de societats interposades. ■

5 L'evasió fiscal i l'economia submergida: anàlisi i recomanacions per a la seva reducció i aflorament, CAREC - Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement, Generalitat de Catalunya, juliol 2013 <[http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Presidencia/Ambits_actuacio/CAREC/Informes/13%20-%20Evasi%C3%B3%20fiscal%20i%20Economia%20submergida%20\(20130726\).pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Presidencia/Ambits_actuacio/CAREC/Informes/13%20-%20Evasi%C3%B3%20fiscal%20i%20Economia%20submergida%20(20130726).pdf)>.

6 La economía sumergida en España, Alfredo Jiménez Fernández i Ramiro Martínez-Pardo del Valle. Documentos de Trabajo n.º 4, juliol 2013. Fundación de Estudios Financieros <<http://www.fef.es/new/images/IEAF/pdf/DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20N%C2%BA%204%20as.pdf>>.