

EL “TAX GAP” EN ESPAÑA, DEFINICIÓN, ESTIMACIONES Y MEDIDAS DINÁMICAS PARA SU REDUCCIÓN.

Santos M. Ruesga. Economista. Catedrático de
Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de
Madrid

y Domingo Carbajo. Economista. Abogado.
Inspector de Hacienda del Estado.

Índice

1. Introducción	3
2. Problemática conceptual	3
3. Las estimaciones de la economía sumergida en España.	6
6.1. Estimaciones realizadas. Consideraciones generales y resultados.....	7
6.2. Una estimación actualizada de la economía sumergida para algunos países de la UE ..	9
6.3. El comportamiento de la economía sumergida en el ciclo económico	10
4. Estimación del impacto de la economía sumergida sobre los Ingresos Fiscales	13
5. El caso español. La necesidad de un giro en las políticas anti-fraude	16
6. Explorando nuevos medios de lucha contra el fraude fiscal: la reducción de las transacciones en efectivo.....	20
6.1. Pagos electrónicos versus efectivo en España y la UE.....	20
6.2. Necesidad de incentivar las ventajas de lo pagos electrónicos	27
6.3. El marco monetario y normativo europeo	31
7. CONCLUSIONES.....	33
8. BIBLIOGRAFÍA	36

RESUMEN

Las tres finalidades fundamentales de este informe son, por un lado, tratar de diferenciar entre los fenómenos de “economía sumergida” y “fraude fiscal”, interrelacionados entre sí pero diferentes, incluso en sus causas.

En segundo término, exponer algunas cuantificaciones acerca del volumen de tales fenómenos en España.

Por último, se pretende enunciar que la solución para tales fenómenos no puede consistir, simplemente, en una intensificación de las medidas represivas o “negativas”, sino que requiere otro tipo de instrumentos, que afecten al comportamiento de los agentes que intervienen en tales hechos, medidas “positivas”, así como la elaboración de un Plan Integral con una perspectiva a largo plazo.

ABSTRACT.

The rapport encompasses three manifold goals. As a first objective, it lays out the differences and relationships between the so-called “shadow economy” and the “fiscal fraud”. Both social activities are closely related, but they also have different realms, origins and meanings.

On the second hand, the article also lays out several statistics regarding the volume of such social undertakings in Spain.

And last, but not least, the authors state several tools and programs to reduce the volume of both activities, putting down the view that the only solution to their very own existence is to intensify repressive instruments and establishing a more comprehensive a positive approach to minimize their effects.

1. Introducción

La finalidad fundamental de este trabajo es cuantificar la incidencia de la economía sumergida y del fraude fiscal en los ingresos públicos españoles, dada la necesidad, reconocida, social y doctrinalmente, y más en un contexto de ajuste y reducción del déficit público¹, de obtener mayores recursos y hacerlo, asimismo, de la forma más social y equitativa posible.

Conviene recordar aquí que no es ninguna novedad que el debate sobre la expansión de la economía sumergida y el volumen del fraude fiscal resurja siempre en tiempos de crisis económica (Ruesga, 2013), buscando, en tono justificativo, explicaciones a la ausencia de conflictos sociales agudos en un contexto de elevadas cifras de desempleo.

De hecho, en momentos de crisis sistémica como la vigente (la economía española ha visto disminuir su PIB un 1,4 por ciento por ciento en el ejercicio 2012 y el índice de paro se sitúa por encima del 26 por ciento por ciento de la Población Activa), la lucha contra una serie de comportamientos antisociales (economía irregular, empleo informal, fraude fiscal en cualquiera de sus formas, corrupción, recepción de ayudas públicas de toda índole sin derecho a percibir las mismas, etc.) se justifica tanto por la necesidad de responder solidariamente ante la crisis como por la propia búsqueda de recursos públicos que tal lucha significa.

En un segundo plano este Informe propone algunas medidas para, no sólo mejorar el potencial recaudatorio español, sino impedir la generación de nichos ajenos al objetivo de cumplir con el deber constitucional de satisfacer los gastos públicos, artículo 31.1 de la Constitución Española (en adelante, CE)², en particular, acciones encaminadas a frenar el uso de dinero fiduciario como medio de expansión de las actividades irregulares.

2. Problemática conceptual

Para poder evaluar un fenómeno económico y social, tanto cuantitativa como cualitativamente, es preciso, en primer lugar, identificarlo y definirlo, precisando los perímetros de su ámbito y concretando su contenido. Desgraciadamente, el debate conceptual e incluso terminológico en materia de fraude fiscal y economía sumergida (la discusión es menor en lo que hace referencia a otros fenómenos anti-sociales, caso de la percepción ilegal del subsidio de desempleo) es constante e interminable.

Así, las voces relativas a la “economía sumergida” suelen identificarse, superponerse o diferenciarse, según los autores y el contexto en el cual se utilizan, de expresiones variopintas como son las de *economía irregular*, *economía gris*, *economía informal* (terminología más propia de la realidad latinoamericana) y un largo etcétera.

¹ Por ejemplo, para el año 2012 el porcentaje del déficit público habría de haberse situado en el 6,5 por ciento del PIB, mientras que los datos oficiales evalúan en el 10,6 por ciento).

² “*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*”.

También existe una gran variedad de términos, voces y conceptos, a la hora de delimitar lo que es el “blanqueo de capitales”, verbigracia, el lavado de activos o, por utilizar el término anglosajón, las actividades de “money laundering”.

Por si tal confusión conceptual no dificultara la estimación cuantitativa del fenómeno del fraude tributario, conviene señalar que es común en la doctrina reconocer que la distinción entre lo que es “evasión fiscal” y lo que constituye “elusión fiscal” (dos vertientes diferenciadas e incompatibles en principio del polisémico “fraude fiscal”, muy utilizadas en la doctrina anglosajona, “tax evasion *versus* tax elusion”) conforma una problemática de perfiles difusos, donde las diferencias institucionales, jurídicas y culturales de cada país hacen prácticamente imposible encontrar un consenso internacional en relación al alcance preciso de estos fenómenos.

La propia “economía sumergida” presenta planos distintos: la ilegalidad³ (drogas, etc.), las actividades no declaradas (donde se situaría el fraude fiscal) y las actividades no mercantiles (domésticas, etc.), no registradas por las Cuentas Nacionales, cuyo primer problema para definir tal fenómeno es que sólo se registran contablemente actividades con valor de mercado⁴.

Respecto de la economía “formal”, es obvio que los medios de pago circulan en uno y otro circuito a través de plataformas (instrumentos o mecanismos) de blanqueo y de ocultación, donde el sujeto al que se mira con *cautela* por unas y otras actividades: formales e informales, es el Estado y su capacidad de fiscalizar y, por tanto, de apropiarse de una parte del flujo, siempre que sea identificable por sus elementos de fiscalización⁵; así pues el Estado constituye el elemento central, respecto del cual se mide la “informalidad”, es decir, sólo es “sumergida” o “fraude fiscal”, aquella parte de la actividad económica que no se controla y computa o contabiliza por las instituciones y mecanismos del Estado instituidos a tal fin.

El tránsito entre ambos circuitos (de la economía formal a la informal y viceversa) está sujeto a criterios individualizados de coste-beneficio, no exclusivamente crematísticos, como ocurre con cualquier actividad humana y, particularmente, con las económico-financieras.

De esta forma, podríamos decir que las relaciones entre las actividades formales y “sumergidas” en una economía y sociedad cualquiera son dinámicas y cambiantes y resulta prácticamente imposible separar las dos vertientes con precisión y de manera radicalmente nítida.

³ Según Meinzer (2012:61), el 5 por ciento de los flujos ilícitos financieros [internacionales] son sobornos, el 35 por ciento son dineros sucios provenientes de actividades ilegales como el tráfico de drogas, armas y personas, y el 60 por ciento está relacionado con el comercio exterior y motivado por la evasión fiscal y/o aduanera”.

⁴ De ahí, el interés creciente por producir otro tipo de estadísticas o el desarrollo de las denominadas “Cuentas Satélite”.

⁵ Así, por ejemplo, la inversión en “paraísos fiscales” tiene una incidencia significativa en la pérdida de ingresos fiscales en los países donde se originan los fondos. “En 2005, Tax Justice Network (TJN) publicó “Tax Us If You Can”, donde estimó económicamente que la pérdida de ingresos públicos por evasión fiscal como consecuencia de las inversiones financieras de personas físicas en centros offshore es de US\$ 255 mil millones por año (basado en datos de Meryll Lynch y otras fuentes)” (Meinzer, 2012: 58).

En otro orden de cosas, la situación en el plano puramente tributario se ha venido complicando en los últimos años en relación con la posible expansión del denominado fenómeno de la “erosión” de la base imponible del sistema tributario doméstico, debida a la internacionalización de las bases tributarias⁶, en lo que a los sistemas productivos y comerciales se refiere y al uso de sofisticados sistemas de *elusión fiscal*⁷.

Si, además, lo que pretendemos, es cuantificar los ingresos tributarios que obtendríamos de implantar una lucha decidida contra la economía sumergida, el blanqueo de capitales o el fraude fiscal, cualesquiera que sea la definición utilizada para cada uno de tales fenómenos; lo cierto es que tendríamos una dificultad añadida para nuestra estimación, derivada del hecho que se trata de una intersección de conjuntos, con interrelaciones entre ellos, pero con alcance diferentes; así, buena parte de la economía sumergida u oculta está relacionada con el fraude fiscal, pero no toda; ni todas las operaciones, rentas o parámetros del capital ocultados en los tributos que recaen sobre las capacidades económicas anteriormente citadas, se deben a su “ocultación” al fisco, pues existen abundantes fórmulas de elusión o planificación fiscal, doméstica o internacional (sustancialmente, a través de los precios de transferencia, “transfer pricing”⁸) que no conllevan la ausencia de declaración o reporte de las rentas u operaciones sujetas a los impuestos, sino sofisticados sistemas de erosión de la base imponible, ingeniería fiscal o aprovechamiento de las diferencias entre los distintos sistemas tributarios nacionales (fenómenos de arbitraje y “mismatch”) (OECD, 2012).

De hecho, existen ya abundantes indicios y estudios que manifiestan que las empresas transnacionales logran significativas reducciones de su carga fiscal efectiva, no evadiendo directamente sus bases imponibles, sino aprovechando la contradicción creciente que existe entre una economía globalizada, con bases tributarias muy móviles y sistemas y Administraciones tributarios, cuya legislación y competencia para la aplicación de los tributos se limitan a los espacios nacionales (Carbajo Vasco, 2003; El País, 2013), es decir, lo que la doctrina y los trabajos de la propia OCDE y sus instituciones conexas, supuesto del llamado “Foro Global”⁹, conocen como “planificación fiscal internacional agresiva” o expresiones similares.

En suma, tal variedad terminológica y la confusión e interrelación de los conceptos utilizados (no puede extrañar en tal contexto que cierta doctrina haya tratado de evaluar el volumen de la economía sumergida mediante el cálculo del fraude fiscal y viceversa, p.e. Tanzi, 1980, 1982) hacen prácticamente imposible la existencia de un consenso doctrinal, estadístico y económico acerca de las magnitudes a medir y su contenido.

⁶ Se trata de la denominada “base erosion” y “profit shifting”. Ver OECD (2013).

⁷ Van apareciendo así en el debate novedosos términos como el de “planificación fiscal agresiva”⁷, “competencia fiscal dañina o desleal” (“harmful tax competition”), etc., que hacen todavía más ardua la posibilidad de encontrar un objeto de medición científicamente preciso o, al menos, de perfiles consensuados en los trabajos estadísticos internacionales, como pueda ser la cuantificación del fraude fiscal internacional (Figazzolo and Harris, 2011).

⁸ Palan, Murphy y Chavagneux (2010) señalan las prácticas más utilizadas para “abusar” de los precios de transferencia.

⁹ Oficialmente denominado “Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes”, (<http://www.oecd.org/tax/transparency>).

Las conclusiones de lo expuesto con anterioridad pueden ser, por tanto, que cualquier evaluación del fraude fiscal es discutible y requiere, previamente, definir el objeto a medir y sus variedades, diferenciándolo de otros fenómenos conexos, supuesto de la economía sumergida y, en segundo término, que más que cuantificar un volumen exacto de fraude fiscal, en términos absolutos o un porcentaje relativo preciso respecto de otra variable económica, generalmente, el Producto Interior Bruto¹⁰, se pueden obtener rangos o estimaciones con un relativo grado de incertidumbre.

En cualquier caso, la proliferación de términos, la diversidad de cuantificaciones y la variedad de metodologías para su cálculo no deben servir para banalizar el fenómeno y su incidencia económica y social (falta de transparencia, inequidad, atentado a la democracia social, etc.), ya que todas las diferentes cuantificaciones coinciden en un aspecto: el elevado volumen del fraude fiscal y de la economía sumergida existentes en España.

3. Las estimaciones de la economía sumergida en España.

Tanto las estimaciones de la economía sumergida como las del fraude fiscal (las cuales consideramos como diferenciadas, aunque pueden utilizarse para los dos cálculos) están sometidas a un importante grado de crítica, existiendo graves problemas de medición al respecto, las metodologías aplicadas no gozan de respaldo universal, son insuficientes y no contrastadas y en la determinación de las mismas se suelen mezclar cuestiones muy diversas.

El grado de confusión, además, sobre la economía sumergida y el fraude fiscal es tal que, incluso, las propias entidades oficiales plantean sus programas de lucha contra estos fenómenos de manera coordinada e intercambiable. Un ejemplo significativo es que el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de la AEAT para 2013 incluye la lucha contra la economía sumergida entre los sectores y tipologías de fraude fiscal.¹¹

Ahora bien, a pesar de nuestra visión crítica acerca de la identificación entre economía sumergida y fraude fiscal, múltiples razones y las propias circunstancias de crisis económica que padecemos, avalan la necesidad y urgencia de disponer de estimaciones oficiales, con sus correspondientes rangos de incertidumbre, acerca del volumen de economía sumergida y la incidencia del fraude fiscal.

Tales estadísticas deben actualizarse de manera periódica y ser objeto del pertinente contraste doctrinal y público.

Ello, aunque solamente sea porque si no se expone públicamente la relevancia de tales fenómenos ilícitos, difícilmente van a combatirse y arduamente se va a poder diseñar una estrategia coherente para enfrentarlos y porque, asimismo, en las sociedades modernas lo que no se mide o se contrasta, no existe en la realidad social y no se pueden adoptar medidas para manejarlo.

¹⁰ Al igual que un indicador clásico de la relevancia de la economía sumergida en un país y un momento dato es el que supone el trabajo o empleo informal en relación a la población activa.

¹¹ Concretamente, es el número 1 del apartado I. Comprobación e investigación del fraude tributario y aduanero del mencionado Plan.

3.1. Estimaciones realizadas. Consideraciones generales y resultados

En España, existen abundantes trabajos, la mayoría de ellos realizados por instituciones y estudios privados, sobre la incidencia de la economía sumergida¹².

Las razones para que haya una plétora en España mayor de análisis sobre la economía sumergida que, en lo referido al fraude fiscal, responden, por un lado, a que el problema del desempleo en nuestra sociedad¹³ es muy elevado, además de persistente, y a que una de las características más relevantes de la economía negra es el trabajo informal; en segundo orden, la tradicional (e inaceptable) visión de la sociedad latina como más proclive a este tipo de ilegalidad, tesis que defiende la existencia de un entorno social más comprensivo en el Sur de Europa y en Latinoamérica a esta modalidad de comportamientos ilegales, punto de vista que carece de base estadística, constituyendo una afirmación con cierto tinte racista; por último, mientras que, desde una perspectiva económico-estadística, la evaluación del impacto de la economía sumergida resulta compleja, por el contrario, sociológicamente hablando, el uso de encuestas y otros análisis cualitativos encuentra en el análisis de la misma un gran caldo de cultivo y posee una gran tradición histórica.

Por otra parte, el desinterés por disponer de estimaciones precisas acerca del fraude fiscal en España resulta, a nuestro entender, una primera manifestación de la escasa proclividad de los diferentes Gobiernos hispánicos, más allá de su huera retórica, a emprender una verdadera lucha, decidida y constante, contra la evasión tributaria bajo cualquiera de sus formulaciones.

Las metodologías utilizadas han sido variadas, aunque en las tradicionales se pone el énfasis en lo que hemos denominado anteriormente “modelos causales”, donde, a su vez, se parte o bien del clásico modelo monetario (Gutmann, 1977, y para España Moltó, 1981, Escobedo y Mauleón, 1991 y Arrazola *et alter*, 2011), es decir, del que cuantifica la economía sumergida a partir del dinero líquido en circulación (el cual cuenta con el respaldo coyuntural de ser España el país durante muchos años con mayor porcentaje de billetes de 500 euros en circulación¹⁴) o bien se aplican otros métodos estadísticos indirectos, por ejemplo, los derivados de los consumos energéticos, ya que la actividad económica no declarada (“output”) necesita para su realización materias primas y energía (“inputs”), por lo que la medición y descubrimiento de consumos energéticos permite inducir la relevancia de la actividad económica negra (Arrazola *et alter*, 2011).

Estudios más modernos, sin embargo, parten de un análisis coste-beneficio de la actividad sumergida, por entender que este tipo de economía viene caracterizada por su flexibilidad y que su comportamiento y, en consecuencia, su importancia relativa dependen de la situación económica en general, incrementándose, por ejemplo, en situaciones de crisis como la actual, por lo que adopta un comportamiento racional, donde los agentes económicos implicados (empresarios y trabajadores) entran y salen de la economía sumergida a partir de un cálculo, más o menos racional, sobre sus ventajas e inconvenientes; en otro orden de cosas, estos modelos (Ruesga Benito,

¹² En el ANEXO I se presenta una relación de estimaciones de la economía sumergida para España.

¹³ Recuérdese que España es, en estos momentos (año 2013), detrás de Grecia, el país de la UE que tiene un índice de desempleo mayor, exactamente, del 26,2 por ciento sobre la Población Activa.

¹⁴ La propia AEAT tuvo que realizar un Plan Específico de Investigación Tributaria a partir de la información obtenida de entidades crediticias sobre las personas que realizaban operaciones financieras mediante el uso de medios de pago con billetes de 500 euros en circulación.

1994 y 2013b) permiten analizar mejor las causas del fenómeno y su comportamiento potencialmente procíclico en la economía española.

En cualquier caso, los dos grupos de estudios han situado siempre el volumen de la economía sumergida en España en el entorno del 20-25 por ciento del PIB, encontrándonos en la gama alta del rango cuando se expande la crisis económica.

Menor importancia y desarrollo han tenido los análisis relativos al volumen de fraude fiscal; en primer lugar, porque salvo el “Informe Lagares”¹⁵ realizado hace ya algunos años, nunca ha existido un trabajo oficial, realizado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), relativo al volumen del fraude fiscal en España¹⁶.

Con independencia de criticar tal carencia de una investigación oficial, periódicamente actualizada sobre el volumen del fraude fiscal en España, la cual permitiría, al menos, disponer de una base científica para establecer una política integral de lucha contra el fenómeno y para mejorar la eficacia de las actuaciones de aplicación de los tributos; su ausencia contrasta con la actitud de Administraciones Tributarias como la del Reino Unido o el “Internal Revenue Service” norteamericano. Y ello ya dice mucho de porqué estamos muy lejos aún de conceptualizar el fraude fiscal como uno de los problemas fundamentales de nuestra débil democracia.

Sin embargo, diversos autores e instituciones (entre otras, el Consejo Económico y Social, CES, en su Informe sobre la distribución de la renta en España; CES, 2013:137 y ss.) han emitido múltiples informes acerca del fraude fiscal en España. Ahora bien, la mayoría de estos trabajos o bien se centran en lo que podíamos denominar la “oferta” del fraude, es decir, describen sus formas, analizan su clasificación y tipología (Vera Priego, 2008) o bien se concentran en exponer un elenco de medidas de muy variado tenor para luchar contra este fenómeno asocial (Peláez Martos, 2009; Organización de Inspectores de Hacienda del Estado, 2013), la mayoría de las cuales entran en los terrenos jurídico y de organización de la AEAT, sin ofrecer cuantificaciones precisas del fenómeno.

Lo que no suele encontrarse es un intento sistemático, con metodología rigurosa y un uso apropiado de fuentes estadísticas, para evaluar el fraude fiscal. Tal ausencia es, nuevamente, un lastre significativo para la lucha contra el fraude fiscal en España; además, los trabajos que intentan cuantificar el mismo (Arrazola *et alter*, 2011 y Schneider, 2009) suelen relacionar el fraude fiscal en España con la economía sumergida, sin diferenciar adecuadamente ambos fenómenos.

A pesar de tales limitaciones y con el grado de incertidumbre que ha de darse una cifra con tan escasa calidad y cantidad de trabajo estadístico detrás, se suele consensuar como cifra del fraude en España en el 6 por ciento del PIB, porcentaje muy por debajo del dado tradicionalmente para la economía sumergida (a veces, los estudios confunden ambos porcentajes, como si se tratara de fenómenos sociales y económicos iguales).

Por último, no deberíamos olvidar que el fraude en el Estado del Bienestar no sólo ha de centrarse en el empleo irregular o ilegal o en el impago, más o menos estructurado y elaborado, de impuestos, sino que existen otra serie de recursos sociales cuyo despilfarro, ilicitud de uso o falta de eficiencia generan importantes

¹⁵ Así denominado por el director del equipo que lo realizó, el profesor Manuel Lagares, en abril de 2002, sobre la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

¹⁶ Véase a este respecto, lo señalado en Unidad Especial para el Estudio y Propuestas de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, 1994.

lastres en nuestra actividad económica, dañan la solidaridad y, específicamente, en estos momentos de crisis sistémica y necesidad de ajuste presupuestario, dificultan el logro de unas Finanzas Públicas saneadas.

3.2. Una estimación actualizada de la economía sumergida para algunos países de la UE

Para poder calcular un valor estimado de la economía sumergida se aplica un modelo de “aproximación indirecta” que, mediante el análisis de una serie de indicadores y causas estrechamente ligadas a la afectación que la economía sumergida posee sobre el conjunto de la economía, permite obtener un cálculo de su tamaño y evolución en el tiempo (Schneider & Bajada, 2003). Todo ello, por la imposibilidad de medir de forma directa la economía sumergida como magnitud.

En este sentido, el efecto conjunto de las variables seleccionadas como causas e indicadores de la economía sumergida permite obtener el cálculo de una magnitud asociada a dicha economía sumergida (que se aproxima a su valor), posibilitando el análisis evolutivo y comparativo de esta variable entre países, pudiendo así extraer conclusiones acerca de cómo ha sido su compartimiento en la presente crisis económica¹⁷.

El análisis econométrico toma como referencia el estudio aplicado por Buehn & Schneider (2011) para poder medir el peso de la economía sumergida sobre el Producto Interior Bruto (ver Anexo II). Tal estimación, se apoya en su momento inicial en la circulación de dinero no registrada que da lugar tanto a producción legal no declarada (en la antigua terminología de la OCDE, es decir producción de bienes y servicios que generan demanda de trabajo) como de actividades monetarias “improductivas” (extorsión, corrupción, trafico de influencias, etc.) y claramente ilegales (trafico de drogas, de seres humanos, etc.). Conviene asimismo considerar que parte de estas actividades (particularmente la producción legal no declarada) puede estar estimada en dentro del propio cálculo de Producto Interior Bruto u otros agregados macroeconómicos, en tanto que la estimación de parte de los mismos se realiza a través de fuentes indirectas y, por tanto, se puede estar recogiendo el valor añadido de actividades realizadas al margen de los mecanismos de fiscalización vigentes.

La Tabla 1 muestra los resultados obtenidos para la estimación del peso de la economía sumergida sobre el PIB observado o estimado por los organismos oficiales. En ella se observa que los países pertenecientes al área mediterránea (España, Italia, Grecia y Portugal), incluyendo Bélgica, tienen un peso elevado de la economía sumergida sobre el total de su economía, superando el 20 por ciento sobre el total del PIB, incrementándose esta relación en el presente periodo de crisis económica.

Con respecto a las economías del Centro-Norte europeo (Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo), destaca un menor peso de la economía sumergida en comparación al resto de países, permaneciendo su peso sobre el PIB constante a lo largo del periodo analizado, con la excepción de Luxemburgo, quien experimenta una reducción significativa de esta magnitud entre 2002 y 2010, pasando del 9.8 por ciento hasta reducirse al 2.6 por ciento. Asimismo, el menor impacto de la crisis económica

¹⁷ Con la salvedad de disponer de datos lo suficientemente recientes para poder analizar su evolución.

ha permitido que la evolución de la economía sumergida no sea tan destacada como en los países del Sur de Europa.

Tabla 1. Dinámica del peso de la economía sumergida sobre el PIB en países de la UE, para el periodo 2002 – 2010 (% de economía sumergida sobre PIB observado)

Países	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alemania	16.1	14.9	15.1	15.1	17.8	17.4	17.2	18.1	17.4
Austria	9.8	9.4	9.2	8.6	9.4	9.2	8.8	9.2	8.5
Bélgica	22.0	20.3	19.2	18.8	23.1	22.4	21.5	23.9	23.4
España	22.4	22.6	20.5	20.4	19.7	18.9	19.8	22.1	24.7
Francia	15.1	18.1	18.0	17.5	19.9	19.1	18.7	19.5	18.8
Grecia	28.0	27.5	27.8	27.1	27.3	25.2	24.0	28.5	29.6
Italia	26.8	24.8	23.8	23.3	24.5	22.5	22.7	24.8	24.9
Holanda	13.2	12.5	12.6	12.1	13.7	13.4	12.7	13.4	12.7
Luxemburgo	9.8	5.1	5.2	4.8	2.9	2.5	2.3	3.0	2.6
Portugal	22.7	22.6	21.7	23.5	23.0	24.0	24.6	26.0	25.8

Fuente: Elaboración propia con datos estimados. *El valor correspondiente para el año 2002 es tomado como año de referencia. Dicho valor procede de la estimación llevada a cabo por Buehn & Schneider (2011).

3.3. El comportamiento de la economía sumergida en el ciclo económico

El carácter procíclico o contracíclico de la economía sumergida es otro de los aspectos controvertidos¹⁸ del fenómeno en cuestión.

Analicemos, en primer lugar, cuáles son los posibles impactos a considerar a los efectos de una situación depresiva, como la actual, sobre los productores de bienes y servicios, en general y como, en una primera instancia, afectarían dichos impactos a la función de costes-beneficios de la ocultación.

En la Tabla 2¹⁹, se indica, en la primera columna, algunas de las situaciones derivadas de la depresión económica y las actuaciones políticas desarrolladas para atajarlas; en las casillas de la derecha se ha representado el posible impacto relativo de tales situaciones sobre la función coste-beneficio que explicaría una mayor o menor propensión a la ocultación.

De este modo, cabe esperar que las situaciones derivadas de la depresión puedan contribuir a incrementar o disminuir los beneficios de la ocultación o, de igual modo, los costes (en relación con la situación anterior a la depresión), que es lo que se trata de reflejar en las casillas marcadas con una X en la Tabla 2.

¹⁸ A juicio de Elgin y Oztunalli (2012), hay ciertos aspectos en torno a la economía sumergida, además de las mediciones que de ella se hacen, abiertos a la controversia entre los investigadores. Señalan algunos “relacionados con los determinantes y/o los efectos de la informalidad, tales como si el tamaño del sector informal es mayor en las naciones de baja renta o en la de renta alta; si los impuestos están positivamente correlacionados con el tamaño del sector informal o no o si economía sumergida y corrupción son sustitutivos o complementarios”.

¹⁹ Para una descripción más detallada de la dinámica reflejada en la tabla 2, véase Ruesga (2013).

Como efectos de la crisis se pueden producir, por tanto, una serie de situaciones que aumentarían los beneficios relativos o reducirían, también en términos relativos, los costes de producción como posible resultado (Ruesga, 2013b)

Tabla 2. Cambios relativos en la función COSTE/BENEFICO de la ocultación como resultado de la depresión económica y financiera.

SITUACIONES DERIVADAS DE UNA DEPRESIÓN ECONOMICA	AUMENTAN LOS COSTES DE LA OCULTACION	DISMINUYEN LOS BENEFICIOS DE LA OCULTACION	DISMINUYEN LOS COSTES DE LA OCULTACION	AUMENTAN LOS BENEFICIOS DE LA OCULTACION
Escasez de crédito			X	
Descenso del empleo formal, incremento del desempleo			X	
Déficit público (recorte gasto público)		X		
Déficit público (incremento tributación)				X
Deflación		X		
Reducción de rentas de las familias				X
Caída de la demanda agregada			X	X
Tolerancia en el entorno (aumenta situaciones de “riesgo moral”)			X	
Reformas estructurales	X	X		
Tolerancia en las administraciones			X	
Campañas antifraude	X			

Fuente: Ruesga Benito, Carbajo Vasco y Pérez Trujillo, 2013.

Es importante a este respecto contemplar los posibles cambios derivados de la evolución cíclica en la estructura sectorial de la economía, en tanto que se han podido producir alteraciones significativas en el peso relativo de sectores con mayor o menor intensidad en cuanto a su propensión a la ocultación de sus actividad (Schneider, 2103). Ello podría afectar al comportamiento cíclico de la economía sumergida, más allá de la respuesta específica de los agentes que en ella participan a la secuencia de depresión/expansión económica. En definitiva, este posible “efecto composición” que afectaría de forma singular a la dinámica de la economía sumergida en el desarrollo de la crisis en España podría estar afectando a su propio comportamiento anticíclico. Dado que sectores como la construcción de viviendas tienen tradicionalmente un peso relativo destacado entre las actividades sumergidas, la fuerte depresión que experimenta este sector con la crisis puede afectar de forma especial a la evolución de éstas en el período de crisis²⁰. No obstante, tal impacto se sufriría tanto en el sector

²⁰ Según Schneider la economía sumergida en España se situaría en el 19.9 por ciento del PIB en el año 2013, habiéndose estabilizado durante el periodo de crisis económica (VISA, 2013). Ello sería debido, entre otros factores a que los sectores más afectados por la crisis económica (destacando la construcción) son los más susceptibles al desarrollo de la economía sumergida y al verse estos influidos con mayor virulencia por la crisis también ésta se verá afectada de forma negativa. Por ello,

formal como en el informal y no hay razón especial para pensar que este fuera superior al registrado en aquel, sino más bien al contrario, al aumentar los incentivos a la ocultación, en general y, en particular, en el propio sector de construcción. En definitiva puede ser que el efecto composición, que significa diferente estructura productiva en el lado forma y en el informal de la actividad económica, puede ser una de las explicaciones del moderado efecto anticíclico que observamos en nuestras estimaciones, aunque la cuantía de su impacto no sería suficiente como para reducir el tamaño relativo de la economía sumergida en tiempos de crisis.

Por otro lado, pero en sentido contrario, conviene también tener presente la evolución de los medios de pago a lo largo del periodo de crisis. Según el profesor Schneider en el Sur de Europa –destacando Portugal-, la crisis ha afectado a un gran número de puntos de pago electrónico, ya que las empresas (principalmente comercios) donde éstos eran utilizados para realizar transacciones han eliminado en muchos casos el pago con tarjeta o han establecido unos límites de transacción elevados (aceptando cuantías superiores a 20€ -como ejemplo- para pagar con tarjeta), sirviendo esta medida como ahorro de costes para las empresas o comercios. Este hecho ha favorecido el uso del cash y, con ello, ha motivado el ascenso de la economía sumergida. No obstante los datos oficiales (BCE) no parecen corroborar claramente esta tendencia, como muestra la Tabla 3, en la que se observa que salvo en Grecia a lo largo de la crisis económica tiende a aumentar la importancia relativa de las transacciones con tarjetas de crédito o débito en los países mediterráneos de la zona euro, a excepción, como se ha señalado, de Grecia..

Tabla 3. Evolución de la importancia relativa de las tarjetas* como medio de pago en la UE (%sobre total de transacciones).

País	2007	2008	2009	2010	2011
Alemania	13,82	14,44	14,83	15,45	16,58
Grecia	48,15	49,69	46,63	42,67	39,56
España	37,96	38,96	38,81	40,82	43,11
Francia	39,75	41,16	42,16	43,33	45,11
Italia	35,35	36,58	37,18	37,52	37,67
Portugal	64,30	64,31	65,66	68,05	69,07
Zona Euro	31,69	32,61	33,21	34,22	35,41
UE	36,50	37,79	38,71	39,48	41,02

* Excepto tarjetas de dinero electrónico.

Fuente: BCE

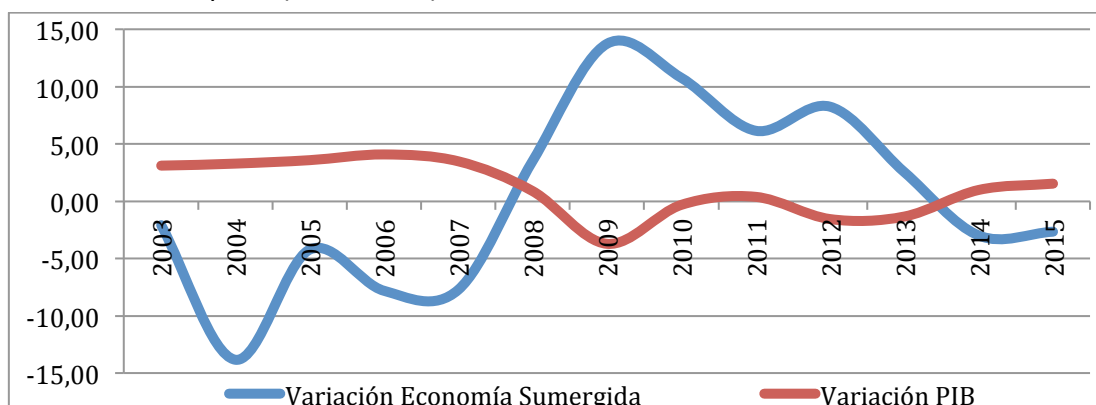
Con la finalidad de testar con el modelo de cálculo elaborado (MIMIC) la caracterización cíclica de la economía sumergida en los países de UE, se han realizado las proyecciones de la economía sumergida estimadas para el periodo 2011/2015 (ver ANEXO II, Tablas 3 y Gráfico 1).

aunque la economía sumergida cae en términos absolutos, en términos relativos se mantiene con respecto al PIB, al experimentar éste un mayor descenso.

Con los resultados obtenidos, durante el periodo 2011/2013, la economía sumergida en la UE sigue incrementando su peso sobre la economía real, siguiendo la tendencia mostrada para todas las economías analizadas, alcanzando el nivel máximo de la serie en 2013 para España, Italia, Grecia y Portugal, hasta sobrepasar el 25 por ciento del PIB, situándose en la economía griega en torno al 35 por ciento.

Posteriormente, entre los años 2014 y 2015, los resultados muestran un proceso de estancamiento de la economía sumergida sobre el PIB, a medida que el efecto de la crisis sobre el crecimiento económico comienza a moderarse, especialmente en las economías más afectadas por la misma (Grecia, España, Italia y Portugal), quienes comenzarían a experimentar un leve retroceso de la economía sumergida en el año 2014, continuando esta tendencia en el 2015. Sin embargo, este leve proceso de recuperación no permite reducir de forma sustancial el peso alcanzado de la economía sumergida durante la presente crisis, manteniéndose su nivel por encima de los 25 puntos porcentuales (el 34 por ciento en el caso de Grecia).

Gráfico 1. Tasa de variación anual (%) de la economía sumergida y del PIB observado en España (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia.

4. Estimación del impacto de la economía sumergida sobre los Ingresos Fiscales

La crisis financiera ha incrementado la presión sobre las economías de la Eurozona, incentivando políticas de ajuste con el fin de equilibrar las cuentas públicas y disminuir la amenaza de los mercados de capitales sobre la Unión Monetaria y la viabilidad de la moneda única. La presión del mercado financiero se ha centrado en la periferia europea, especialmente, en las regiones donde la crisis ha golpeado con mayor virulencia: España, Italia, Portugal y Grecia)²¹.

Los programas de ajuste fiscal en estas naciones se han centrado tanto en programas de reducción del gasto (especialmente en Sanidad, Educación y pensiones) como en el alza de impuestos, imponiendo severas condiciones para el cumplimiento del objetivo del déficit acordado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

²¹ En esta perspectiva Irlanda también debiera tenerse en consideración en este análisis de detalle, pero no se ha incorporado por limitaciones en la disponibilidad de datos estadísticos.

Este proceso de ajuste ha podido afectar de forma notable en el comportamiento de los agentes económicos, ya que la mayor presión fiscal puede incentivar su participación en la economía sumergida como una manera de mejorar su nivel de competitividad, sobre todo en tiempos donde la actividad económica desciende y los márgenes tienden a estrecharse (ver arriba).

A continuación, se desarrolla un análisis econométrico donde se interpreta el efecto de la economía sumergida (utilizando las estimaciones obtenidas en el modelo MIMIC) (ver ANEXO II)- sobre la recaudación fiscal²² en los países considerados en el análisis comparado (Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia, Portugal, Grecia, Holanda, Francia y Luxemburgo), profundizando posteriormente en las economías más afectadas por la crisis (España, Grecia, Portugal e Italia).

Utilizando la técnica de datos de panel para evaluar el efecto de la economía sumergida sobre los ingresos fiscales para los diez países analizados en el periodo 2003 – 2011 (este periodo no se amplía debido a la falta de datos disponibles)- se obtienen los siguientes resultados, cuya explicación detallada se encuentra e el Anexo III.

Los resultados obtenidos en ambas estimaciones –ver Tabla III.1. en el Anexo III- indican un efecto negativo –coeficiente estimado de entre -0.03 (FE) / -0.025 (RE)-, aunque no significativo, de la variación de la economía sumergida sobre la variación recaudación fiscal al utilizarse en el análisis los diez países de la comparación. Por su parte, la variación del PIB si refleja un efecto positivo y significativo en ambos modelos de aproximadamente 1.2 puntos porcentuales, es decir, al crecer el PIB un punto porcentual el aumento de la recaudación es de 1.2 puntos porcentuales aproximadamente.

Posteriormente, si se aplica el mismo análisis únicamente para las regiones más afectadas por la crisis económica, las cuales a su vez experimentan un mayor crecimiento de la economía sumergida durante dicho período (ver Tabla 1 y ANEXO II), los resultados indican un efecto negativo y significativo de la variación de la economía sumergida sobre la variación de la recaudación de, aproximadamente, 0.35 puntos porcentuales (ver AIII.2).

En este sentido, la economía sumergida afecta de forma negativa a la recaudación en estos países, resultando que, por cada punto porcentual que aumenta la economía sumergida, los ingresos fiscales se reducen, aproximadamente, en 0.35 puntos porcentuales.

Por último, cabe destacar que la variación del PIB para las cuatro naciones analizadas muestra un coeficiente positivo y significativo con respecto a la recaudación fiscal, aumentando ésta en 1.32 puntos porcentuales por cada punto que crece el PIB estimado.

Centrando el análisis en el caso español, para todo el periodo analizado (2003 – 2011), España es el país que mayor crecimiento medio de la economía sumergida presenta de entre el resto de economías del Sur de Europa: Portugal, Grecia e Italia, con un aumento medio del 6,3 por ciento anual de su valor relativo, respecto al PIB estimado (ver AIII.3).

Esta elevación ha afectado de forma negativa a los ingresos fiscales, siendo asimismo España el país que presenta una pérdida mayor de la recaudación fiscal,

²² Variable procedente de las estadísticas aportadas por el IMF.

ingresando en promedio un -2,1 por ciento menos de la variación de los ingresos recaudados.

Tabla 4. Variación de la Economía Sumergida y de la recaudación fiscal para España, Italia, Portugal y Grecia en el periodo 2003 - 2011.

Países	Economía Sumergida en% PIB estimado 2003 (A)	Economía Sumergida en% PIB estimado 2011 (B)	PIB observado en millones de € en 2003 (C)	PIB observado en millones de € en 2011 (D)	Variación E. Sumergida (en% ES 2003) entre 2003/2011.	Variación de la Recaudación Fiscal (en % .RF 2003) entre 2003-2011
Grecia	27.49	31.60	172.431,8	208.531,7	28.05	-9.22
Italia	24.79	24.69	1.341.850,1	1.578.497,1	14.62	-4.81
España	22.62	26.45	783.082,0	1.063.355,0	37.00	-12.17
Portugal	22.60	26.24	143.471,7	171.064,0	27.76	-9.13

Fuente: Elaboración propia.

Este efecto se ha acelerado durante el periodo de crisis económica, donde las economías del Sur de Europa han experimentado una aceleración de la economía sumergida, registrando España unos niveles de descenso de la variación de los ingresos recaudados mayores (en promedio un -3 por ciento). Para el conjunto del periodo analizado, entre 2003 y 2011, la estimación desarrollada muestra una pérdida de ingresos fiscales del orden del 12 puntos porcentuales del PIB estimado en el primer año por efecto de tal crecimiento experimentado en el valor relativo de la economía sumergida en España en el citado período.

Entre quienes han estimado lo que ese PIB irregular merma la recaudación fiscal, las cifras van desde las presentadas por Arrazola et al (2011), para quienes las pérdidas impositivas se sitúan en 31.000 millones de euros de media anual, desde 1980 a 2010 (para una economía sumergida estimada entre el 16,7 por ciento y el 17,6 por ciento en ese mismo periodo) hasta las aportadas por el equipo "Tax Research" (Murphy 2012:12) que presentan una cifra de merma fiscal para el caso español de 73.000 millones de euros anuales en el año 2010 (el 22,5 por ciento del total de la recaudación en ese año). Otros trabajos, con el realizado por el Sindicato de Técnicos Fiscales, Gestha, elevan esa cifra de fraude a más de 80.000 millones de euros, estimación que correspondería a los menores ingresos obtenidos por el Fisco a causa de la economía sumergida.

5. El caso español. La necesidad de un giro en las políticas anti-fraude

A partir de estas consideraciones cualitativas y cuantitativas que nos muestran el perfil socioeconómico de la economía sumergida es posible abordar con cierto rigor un proyecto de acción integral que se oriente a reducir su tamaño y a maximizar los ingresos fiscales.

Conviene tener en cuenta en esta perspectiva que la mayoría de los estudios sobre el fraude fiscal en España, sus características, tendencias, etc., suelen partir (ante la insuficiencia, dificultades o limitaciones existentes para medir el fenómeno, ver *supra*) de análisis sociológicos, para preguntarse las causas del fraude e, inmediatamente, exponer una amplia serie de medidas, soluciones o propuestas para reducir su importancia (Peláez Martos, 2009).

Un primer problema (y una restricción importante de tal catarata de propuestas) es su ausencia de una visión de conjunto del entorno social y psicológico en el cual se mueve el fraude fiscal en España, así como la existencia en tales trabajos de un planteamiento demasiado doméstico, excesivamente nacional, del problema; cuando la mayoría de los estudios internacionales (Murphy, 2012) manifiestan constantemente que estamos asistiendo, por un lado, a un desplazamiento desde la evasión tributaria directa hacia la elusión fiscal más sofisticada²³ y, por otra parte, que la represión del fraude no puede ser, hoy por hoy, óptima sin una importante colaboración internacional.

Precisamente, las limitaciones a esa colaboración internacional en materia de lucha contra el fraude fiscal (Carbajo Vasco, 2012), producto de las contradicciones entre la globalización y la Hacienda Pública y la proliferación de “agujeros negros” y “free riders” en la esfera internacional tributaria explican que la lucha contra el fraude fiscal siempre tenga limitaciones y que conseguir un 100 por ciento de cumplimiento fiscal sea una utopía. Además, resulta de interés plantearse en este combate aspectos de coste-beneficio y de coste-oportunidad que no suelen considerarse en muchas de las visiones españolas sobre el fraude fiscal, con una excesiva proclividad a planteamientos puramente represores y sancionadores.

En segundo término, otro problema fundamental de los investigadores sobre el fraude fiscal en España es que analizan de manera limitada el problema o, a lo sumo, lo vinculan e, incluso, identifican con la represión de la economía sumergida.

Sin embargo, la existencia del fraude responde a razones no sólo de carácter economicistas, del tipo: “existe evasión fiscal, porque las sanciones son reducidas y la probabilidad de ser sancionado escasas” (exposición mecanicista de las causas del fraude); más bien y también ocurre que los ciudadanos ajustan su grado de cumplimiento a lo que entienden como respuesta del Estado y el sector público a sus demandas y problemas, es decir, que nunca se puede olvidar (frente a la mayoría de las investigaciones españolas) que los impuestos son funcionales, instrumentos para

²³ En España, sin ir más lejos, algunos de los fenómenos de evasión más cuantiosos recientemente han consistido en la deducción de gastos financieros en operaciones intra grupo, realizados por empresas transnacionales en operaciones sin más motivo económico que el ahorro fiscal. Este mecanismo de elusión fiscal ha tratado de atajarse con la reducción de la deducibilidad de los gastos financieros en el Impuesto sobre Sociedades, modificándose desde el año 2012 tal deducción en los artículos 14 y 20 del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades. Sobre este asunto, Sanz Gadea (2012a) y Sanz Gadea (2012b).

sufragar el gasto público, tal y como indica expresamente el propio artículo 31.1 CE. Es decir resulta fundamental considerar el retorno que los ciudadanos reciben por su aportación a las arcas del Estado y su valoración del mismo.

De esta forma, la doctrina moderna vincula el volumen del fraude con el mayor o menor grado de la transparencia en la sociedad:

“La transparencia incrementa, no obstante, la prospectiva del retorno global mas elevado en ambos, la economía real donde se producen y venden bienes y servicios y en los mercados financieros que necesitan de empresas comerciales e individuos para capitalizar. La opacidad reduce la eficiencia de aquellos mercados de igual modo que reduce el rendimiento fiscal de los gobiernos.”²⁴(Murphy, 2012:35).

Por ello, es importante que las propuestas para luchar contra el fraude fiscal respondan a criterios de racionalidad económica y atiendan al principio coste-beneficio, tratando de que las mismas vayan en favor de la modernización de la economía y de la mayor competitividad de los factores productivos y de los agentes económicos; de esta forma, si se apoyan medidas que favorezcan la libre competencia, nos encontraremos, asimismo, con aliados entre los propios obligados tributarios para luchar contra el fraude.

A la vez, sin una mejora del comportamiento y transparencia de las instituciones públicas y un ataque directo a la corrupción política será imposible exigir de los ciudadanos un comportamiento ejemplar en materia de cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Generalmente, en España, se han expuesto medidas puramente represivas para minorar el fraude fiscal, es decir, se identifican previamente una serie de actuaciones fraudulentas que han generado importantes pérdidas recaudatorias, se modifica la legislación, se introducen mayores sanciones u otras herramientas sancionadoras, así como reformas para endurecer los delitos fiscales y similares. Estos planteamientos suelen provenir de la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT) o de los colectivos de inspectores y subinspectores fiscales y parecen concebir el fraude como una reacción individual, del obligado tributario, de base puramente económica, para ahorrar impuestos, cuya única solución es una mayor represión y un incremento de los medios de investigación y control (Organización de Inspectores de Hacienda del Estado, 2013a y 2013b).

Al lado de esta visión clásica, puramente represora y “negativa”, de las políticas de lucha contra el fraude fiscal, se ha ido abriendo camino una óptica más compleja, abierta, con cierto carácter proactivo, que se centra en el “antes” del fraude, es decir, en prevenirlo y en evitarlo, así como en la adopción de disposiciones y comportamientos proactivos que reduzcan el “beneficio” que el defraudador piensa obtener con su comportamiento, es decir, una visión “positiva” de las acciones contra el fraude fiscal.

Sin duda, laten en estas últimas posturas, por un lado, la concepción de que el fraude y sus modalidades son actividades complejas, arduas de erradicar y de que, económica y socialmente, es más eficiente prevenir que reprimir, es decir, buscar siempre la línea de menor resistencia del infractor e incrementar la eficiencia de las actuaciones públicas contra los comportamientos fraudulentos.

²⁴ Traducción propia.

En este marco novedoso se recomiendan múltiples actuaciones: educación cívico-tributaria, denuncia pública, premios, incentivación a pagar pronto las obligaciones fiscales, fomento del cumplimiento voluntario, introducir limitadas y bien diseñadas amnistías fiscales, etc.

También estos planteamientos modernos tienen restricciones, por ejemplo, su visión cortoplacista o la visión homogénea que tienen de la sociedad en los cuales se aplican como si no existieran grupos sociales e intereses muy diferenciados, con muy diversas actitudes ante el Estado y sus intervenciones, lo cual conlleva, asimismo, a exponer su insuficiencia.

En particular, la propia negativa experiencia de las amnistías fiscales, como ha vuelto a demostrar por enésima vez en el año 2012 la llamada “Declaración Tributaria Especial” en España, vuelve a poner de manifiesto que tampoco este tipo de políticas es suficiente para atajar el fenómeno defraudador.

Estas insuficiencias pretenden suplirse por alguna doctrina con Planes Integrales ante el fenómeno del fraude fiscal que, en el fondo, sugieren una alteración de la cultura social y los entornos, piden mejoras institucionales que demuestren a los ciudadanos que pagar los impuestos sirve para algo y, al final, recalcan el valor de la transparencia en las actuaciones públicas, ver *supra*; la convicción, en suma, de que las relaciones entre Administración Tributaria y la persona (física o jurídica) deben pasar de tratarla pasivamente, como un administrado a convertirla en ciudadano, de sujeto pasivo a cliente, etc.

En el terreno de las actuaciones políticas concreta, en el caso español, es necesario señalar que un abordaje de carácter integral contra el fenómeno fraudulento nunca se ha intentado en España. Recientemente o bien se ha puesto el énfasis en la prevención, caso de la Ley 36/2006, de 28 de noviembre, de Medidas de Prevención del Fraude Fiscal o, de manera brusca, sin continuidad, se ha pasado al desarrollo de un elenco de las medidas represoras, supuesto de la reciente Ley 7/2012, de 30 de octubre y la reciente reforma del Código Penal; énfasis represivo, sin embargo, que tiene mucho de coartada ante lo que ha supuesto la amnistía fiscal, encubierta bajo el eufemismo de la “Declaración Tributaria Especial”, cuyos nefastos resultados y magra recaudación son de todos conocida.

La continuidad de esta Política, cuyos resultados, si bien no despreciables, resultan insuficientes, halla su eco en los reiterados Planes Anuales de Control Tributario y Aduanero que, en desarrollo del artículo 116 LGT²⁵, publica anualmente la AEAT.

Se trata de un conjunto de medidas, más o menos coordinadas, de actuación de la AEAT en el control y la represión del fraude fiscal (y de la economía sumergida e, incluso, con elementos de lucha contra el blanqueo de capitales), generalmente, repetitivas y sin una adecuada jerarquía en su estructura.

Por otro lado, desde el Gobierno se sigue insistiendo en la necesidad de enfatizar esta perspectiva represora, puramente negativa, del fraude fiscal, existiendo en la actualidad en preparación diversas modificaciones de la norma básica del Ordenamiento Tributario, la LGT, que ahondan en esta Política.

²⁵ Plan de control tributario: “La Administración tributaria elaborará anualmente un Plan de control tributario que tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen.”

En cualquier caso, conviene señalar que, detrás de los limitados éxitos de la lucha contra el fraude en España, está tanto la ausencia de un Plan Integral como la carencia planificadora, de continuidad política en una línea de actuación a lo largo de los años, reconociendo, en cualquier caso, las restricciones que cualquier Política nacional de lucha contra el fraude fiscal tiene actualmente en un contexto creciente de internacionalización, donde la cooperación con las autoridades internacionales, en particular, de la UE y de la OCDE resulta esencial y donde el intercambio de información automática tributaria y la asistencia mutua entre Administraciones Tributarias resultan ser los únicos mecanismos pragmáticos para superar la fragmentación de las soberanías tributarias.

De todas formas, además de esta recomendación, cabe indicar que falta, asimismo, una visión de “balance” del problema, superando la concepción del fraude fiscal como el gran problema de las Políticas Públicas en España, sin exigir contrapartidas relevantes por el lado del gasto público, especialmente, una mayor transparencia en las actuaciones públicas y una lucha decidida contra la corrupción, así como una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público directo²⁶ y en los beneficios fiscales y sin atender a una óptica integrada del problema, donde fraude fiscal, economía sumergida, fraude en las prestaciones sociales y en las cotizaciones sociales se contemplan como un “puzzle”, con un juego articulado de piezas, donde enfrentarse a una, conlleva inmediatamente plantearse sus consecuencias y las relaciones con la otra.

Se observa también la ausencia de modernidad en las posturas anti-fraude, excesivamente planteadas desde la óptica administrativa, burocrática, limitada y represora por naturaleza o desde la visión universitaria, donde el economicismo y la falta de análisis de los efectos dinámicos impera; sin tener en cuenta la complejidad del problema, su polisemia, su carácter dinámico y su contenido internacional; lo cual requiere una determinación de “balance” económico y social, que sopesa adecuadamente los pros y los contras de la medida, así como un relevante grado de flexibilidad en los mecanismos para su adopción. En suma, una visión del fraude fiscal integral, dinámica y de “coste-beneficio”.

Por último, tal visión “burocrática” y “pública” del fenómeno conlleva una excesiva falta de atención a la colaboración con el sector privado y a un desconocimiento del funcionamiento de los mecanismos de una economía de mercado, aunque, vía recomendaciones de la OCDE y su teoría de los “intermediarios sociales”, se haya intentado suplir tal deficiencia con la implementación de órganos como el Foro de Grandes Empresas, de eficacia limitada y objetivos confusos.²⁷

Sin embargo, más allá de prever “talking shops” y su sucesiva catarata de Códigos de Conducta y buenas prácticas que necesitan, a su vez, de mecanismos para su control y seguimiento, se requiere, reiteramos, un Plan Integrado de lucha contra el Fraude Fiscal, coordinado con diferentes actuaciones para reducir el despilfarro (y no sólo la evasión) de muchos recursos públicos y la reducción de la evasión y elusión

²⁶ Que, por cierto, es también exigida por el artículo 31.2 CE, al decir que: *“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”*

²⁷ Puede obtenerse información sobre el mismo en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/_Segmentos_/Empresas_y_profesionales/Foro_Grandes_Empresas/Foro_Grandes_Empresas.shtml.

fiscales, dotado de medios, con continuidad política, dinamismo, visión integral y capacidad de adaptarse a los cambios en los entornos en los cuales ha de moverse.

6. Explorando nuevos medios de lucha contra el fraude fiscal: la reducción de las transacciones en efectivo

Ese Plan Integral no puede consistir, exclusivamente, en la implementación de las clásicas y reiteradas disposiciones normativas y administrativas, medidas sociológicas, legales e informáticas. Debería aprovechar, asimismo, aspectos esenciales de la economía del conocimiento moderna, que pueden dificultar la utilización por los agentes económicos de instrumentos difíciles de detectar por las Administraciones Públicas, caso de los medios de pago en efectivo.

Téngase en cuenta que todos los estudios y la doctrina coinciden en que la economía sumergida se centra en la utilización de medios de pago en efectivo. También sucede lo mismo con la economía ilegal. La lucha contra ambas requiere, en principio, limitar en la medida de lo posible el recurso al efectivo y promover los medios de pago electrónicos. Pero en España y otros países eso ya solo puede hacerse eficazmente como veremos en el contexto de las políticas europeas. Por eso en los epígrafes que siguen, tras repasar brevemente la situación del efectivo en España y el conjunto de la UE, analizaremos la conveniencia aprovechar las ventajas de los medios de pago electrónicos sin incurrir en las desventajas de algunas formas de dinero electrónico que realmente funcionan como el efectivo, y por último veremos la urgente necesidad de revisar las recientes políticas europeas.

6.1. Pagos electrónicos versus efectivo en España y la UE

Modificaciones normativas como la limitación a 2.500 euros máximo a los pagos en efectivo entre empresarios, introducida en España por la Ley 7/2012, irían encaminadas a reducir el espacio físico/monetario de expansión de las transacciones no declaradas, sean por la economía oculta o las actividades ilegales. Pero por sí sola tal tipo de medidas no parece que vaya a impedir el uso de efectivo en muchas transacciones ocultas al fisco .

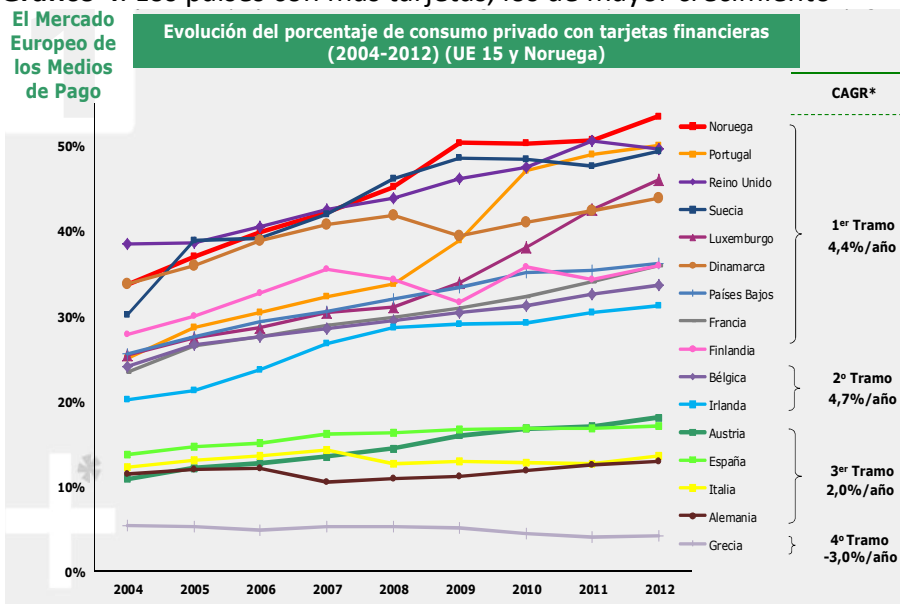
De hecho, España, pese a contar en la actualidad con una economía oculta superior al 28 por ciento del PIB, ha sido, junto a Bélgica, el país que menos ha utilizado esa limitación a los pagos en efectivo, mientras que otros, por el contrario, los han reducido a pagos a partir de los 1.000 euros. Es el caso de Grecia. También de la propia Bélgica para los comerciantes de chatarra. Italia, como Argentina, ha introducido igualmente ese tope mucho mayor que el español para algunos profesionales: abogados, dentistas, etc. Francia considera bajarlos también a ese nivel. Pero al menos en España la citada restricción debería haberse complementado con otras medidas adicionales que hicieran su aplicación más eficaz en la lucha contra el fraude, tal como, por ejemplo, denegar la deducibilidad fiscal de los pagos que contravengan el citado límite.

Combinar la reducción del efectivo con la expansión del uso de dinero electrónico significaría menor espacio para el desarrollo de la economía sumergida estricta y de la ilegal. En ambos casos, el coste de eludir al fisco se vería incrementado, al facilitar la detección de las irregularidades en las transacciones. Pero la realidad es que en la Unión Europea tiene países con muy dispares usos del efectivo: si se mide el

valor de los pagos efectuados por los consumidores al comercio minorista, hay países cercanos a la abolición del efectivo (Bélgica, Francia, Suecia y Holanda, con porcentajes de pagos electrónicos situados entre el 93 por ciento y el 85 por ciento), países en situación intermedia (caso del 76 por ciento de Alemania, muy próximo al 80 por ciento de los EEUU), y otros en transición como España, Italia, Grecia y Polonia, con cuotas del 54 por ciento al 44 por ciento), según las últimas estimaciones de MasterCard²⁸, para la que el 85 por ciento de las compras al comercio minorista mundial y 60 por ciento del valor total de las transacciones siguen en efectivo.

En cambio, otras estimaciones arrojan cifras menores y mayores de efectivo, aunque más próximas para las tarjetas. Moodys, en un estudio patrocinado por Visa con superior cobertura (sobre los 56 países de mayor economía)²⁹, estimaba el efectivo en un 38,3 por ciento de los 30,32 billones de ventas minoristas, frente al 32,8 por ciento de tarjetas, 7,7 por ciento de cheques y 21,2 por ciento de otras formas de pago. Por su parte, los datos del Banco Central Europeo y de Eurostat sitúan la media ponderada de las tarjetas en 30 de los 33 países europeos miembros de la SEPA en un 27,58 por ciento de todo el consumo privado, con menor crecimiento de aquellos que tienen menos cuota, caso de Grecia, Alemania y España (17,1 por ciento en el 2012).

Gráfico 4. Los países con más tarjetas, los de mayor crecimiento



Fuente: Banco Central Europeo y Eurostat

No obstante, hay muchas evidencias de que los medios de pago electrónicos resultan ser un instrumento rápido, eficiente y seguro para fiscalizar de modo más preciso y mejor las transacciones económicas y financieras, lo que constituye un mecanismo adecuado para frenar la economía irregular y elevar los ingresos fiscales y, por extensión la actividad económica formal y el empleo. El propio profesor Schneider resalta en sus investigaciones que existe una altísima correlación (casi de 0,8 sobre 1) entre la economía sumergida y los pagos con tarjetas de débito y crédito, negativa e

²⁸ MasterCard (2013), The Global Journey From Cash to Cashless, que utiliza una muestra de 33 países representativos de los cinco continentes, representativos del 85 por ciento del PIB global.

²⁹ Moody's Analytics (2013): The Impact of Electronic Payments on Economic Growth, February.

inversa. No es mera casualidad, en esta perspectiva, que Grecia, España e Italia encabecan la lista de países con mayores volúmenes de economías sumergidas y a la vez muestren menores cuotas de uso de instrumentos electrónicos de pago en las transacciones, después de los países del Este. De ahí que Schneider, junto a AKerney (VISA, 2013)³⁰, señalen que aumentar un 10 por ciento el uso de los de medios de pago electrónicos permitiría reducir la economía oculta un 5 por ciento, gracias a la mayor transparencia y trazabilidad derivada de estos. También se ha pronunciado esa línea dentro de España el Instituto de Estudios Económicos (IEE)³¹, de la patronal CEOE.

Ante esas expectativas y otras ventajas inherentes a los pagos electrónicos que veremos en el epígrafe siguiente, las políticas de España y de la UE tienen mínimo recorrido. En España, sin embargo, la citada disposición de la precitada Ley 7/2012, para limitar algunos pagos en efectivo a cuantías superiores a 2.500 euros, tiene un alcance limitado, por su carácter puramente represivo y porque restringe y no facilita la aplicación de alternativas modernas de pago, el dinero electrónico. De hecho, su alcance represor también es restringido. Y ello porque sigue manteniendo la validez jurídica de estas operaciones e, incluso, la deducibilidad fiscal de los pagos efectuados mediante las mismas, en vez de configurar alternativas de pago más dinámicas y apropiadas a la realidad moderna, como serían las fácilmente controlables por la AEAT y potenciadoras de la modernización de nuestra economía mediante la intensificación en el uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs).

Aislada y escasa, esa medida necesita, además, de nuevos y mayores controles sobre la transacción, cuando lo indicado sería dificultar el propio nacimiento de la operación. De esta forma, resultaría mucho más eficaz, y no sólo para la evitación del fraude, sino para obstaculizar el desarrollo de la economía ilegal y de la economía sumergida, la urgente reducción y la posterior eliminación directa de los billetes de gama alta, concretamente, de los billetes con valor facial de 500 y 200 euros.

Decimos en primer lugar inmediata reducción porque estos billetes de 500 y 200 euros se utilizan en España justo el resto que en el promedio de la Eurozona. Pero, adicionalmente, ese uso tan desproporcionado incluso ha crecido proporcionalmente durante los cinco últimos años de crisis, como puede verse en el cuadro siguiente, elaborado con datos oficiales del Banco de España. En efecto, los billetes de 500 y 200 euros sumaban en diciembre del 2007 en nuestro país el impresionante 71,27 por ciento del total de la circulación monetaria. Pero al empezar el segundo trimestre del presente año 2013 ya alcanzaban el 76,22 por ciento del total, pese a que en esos cinco años ha estallado la burbuja inmobiliaria y ha disminuido la velocidad de crecimiento de las actividades donde más presuntamente se utilizan.

³⁰ VISA (2013): The Shadow Economy in Europe, 2013, ATKearney

³¹ Instituto de Estudios Económicos (IEE, 2013), Otero Moreno, Sánchez Fernandez y Almagro Cordón: Pagos electrónicos. Costes y beneficios de la sustitución del efectivo por tarjetas. Punto de Vista

Tabla 5. Billetes distribuidos menos billetes retirados por el Banco de España
(millones de euros)

	Total	500 euros	200 euros	500+200	% total 500+200
Diciembre 2007	85 517	56 759	4.189	60.948	71,27
Marzo-2013	62 844	45 406	2808	48214	76,72

Fuente: Elaboración propia con estadísticas Banco de España

Aun por razones de seguridad en su tráfico, esos billetes no son utilizados en transacciones por motivos económicos real y comparativamente válidos, como el coste, la eficiencia o la seguridad. Al contrario, su propio uso ya genera, dado su alto coste sólo de seguridad y transacción, la presunción de “ilegalidad” en la operación a la cual sirven de medio de pago. Todas esas podrían ser razones más que suficientes para fomentar por parte del Gobierno y del Banco de España medidas inmediatas dirigidas a su drástica reducción, al menos con el objetivo de situar su promedio en estándares del resto de los países de la Eurozona, donde su uso apenas alcanza la mitad, ratio que igualmente sigue la economía sumergida.

Para ello bastaría con introducir incentivos a los pagos electrónicos superiores a los 100 euros, sin necesidad de recurrir a medidas puramente represivas, pues ya las normas europeas como veremos autorizan a los comerciantes a rechazar los billetes de mayor valor en determinados casos. En último extremo, estaría justificado que el país o países más afectado por la economía oculta fueran precisamente los de mayores límites al uso del efectivo, al contrario de lo que ahora sucede.

Tras esa urgente reducción en España, los billetes de 500 y 200 euros deberían desaparecer de la Eurozona, donde paradójicamente el efectivo continúa siendo el medio de pago más utilizado, aunque mucho menos que en España y mucho más que en los EE.UU, pese a su mayor coste directo para el conjunto de la economía y a las menores posibilidades de uso frente a la economía sumergida, problema ausente de la última Recomendación de la Comisión de 22-3-2010³². Pero como esta decía que la Comisión revisará su aplicación a los tres años de su aprobación y evaluará si se requieren medidas reglamentarias, ahora sería precisamente el momento de evitar pagar tan elevados costes por los billetes de 500 y 200 euros.

Las principales aproximaciones a los *costes totales* de los medios de pago han sido realizadas por el BCE y otros bancos centrales, y coinciden en torno al 1,15 por ciento del PIB, siendo mayores para el efectivo que para los pagos electrónicos. Pero

³² Recomendación de la Comisión sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros, Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010. Esta dice que el rechazo del pago solo debe poder darse cuando se base en motivos relacionados con el «principio de buena fe» (por ejemplo, cuando el minorista no disponga de cambio o el valor facial del billete sea desproporcionado respecto a la cantidad adeudada al beneficiario del pago).

la diferencia resultaría aun superior de no existir problemas de información estadística. Uno es que se basan en sumas de costes internos soportados por cada uno de los agentes, muy diferentes para bancos, comerciantes, marcas, consumidores, etc. Otro consiste en que tales estimaciones solo suelen considerar los costes internos de los agentes productores, y no por ejemplo los costes indirectos generalmente ocultos (señoreaje y economía sumergida o delincuencias, principalmente), ni los costes de oportunidad que afectan sobre todo a los consumidores (tiempo, riesgo, etc.). Tampoco los costes externos o asociados a las numerosas externalidades, por lo general en los medios electrónicos más positivas que negativas (aglomeraciones, atascos, uso de combustibles, contaminación, evasión de impuestos, etc.).

Aun así, esos costes de producción son estimados por el BCE en unos 130.000 millones de euros: 50 por ciento bancos, 46 por ciento comerciantes, 3 por ciento bancos centrales y 1 por ciento transportistas de efectivo³³. De ellos, el uso del efectivo por parte de todos los agentes de la cadena de pago en ese sentido restrictivo generaría más de la mitad de los costes totales del sistema. Pero otras estimaciones, como las realizadas por el *Retail Banking Research* (RBR) en el estudio *The future of Cash and Payment*, sitúan los costes totales del efectivo (solo considerando distribución, gestión, manipulación, procesamiento, reciclaje y aceptación) (es decir, los costes que se desprenden del ciclo de vida del efectivo) en los 84.000 millones de euros para el año 2008 y todo el continente europeo; es decir, el 0,6 por ciento del PIB, equivalentes a 130 € *per cápita*.

Sin embargo, las diferencias entre países son considerables, en perjuicio de España, de su economía y de su recaudación fiscal. Seguida por Italia y Austria, España destaca así por el uso de efectivo más extendido entre los países desarrollados. En una encuesta realizada a los hogares y a las empresas, los españoles aseguraban además recibir más del 50 por ciento de los ingresos en efectivo.

Así, el uso de efectivo, resulta en España exactamente el doble que en la Eurozona³⁴, como también su economía sumergida y los billetes de 500 y 200 euros asociados a la misma. Frente al citado al 76,72 por ciento que sumaban estos sobre el total al terminar marzo del 2013, en la Eurozona eran exactamente el 36,67 por ciento a finales del 2011. Además, en la Eurozona esa tasa se reduce frente al citado 76,72 por ciento de España. Al terminar el 2007 y empezar la crisis era del 36,92 por ciento

³³ ECB: "The social and private costs of retail payment instruments", Occasional Paper No 137, September 2012, entidad en la nota 3 a pie de página del estudio reconoce que "The social costs of payment instruments to households and consumers are beyond the scope of the current study".

³⁴ Como hay consenso entre los expertos en que el análisis y la comparación del uso de efectivo en los países con moneda única es bastante complejo en vista de que la libre circulación de capitales no permite determinar la cantidad de dinero en circulación en cada país, ni en términos de valor ni en términos de volumen, hemos limitado nuestras referencias al respecto a las últimas estadísticas publicadas en España por el Banco de España y en la Eurozona y el resto del mundo por el Banco Internacional de Pagos o de Basilea.

para los 17 países del euro, incluido España, pese a incluir estas medidas un 12 por ciento del creciente peso de España, sin la cual por tanto ese total de la Eurozona se reduciría aun en más de 4 puntos, para quedar en torno al 32 por ciento en la actualidad.

Tabla 6. Total de billetes y monedas en la Eurozona al final de cada año (millones de euros)

	Total	500 euros	200 euros	500+200	% total 500+200
Diciembre 2007	697.124	226.326	31.137	60.948	32,7
DICIEMBRE 2011	913.680	299.588	36.262	48214	3,96
% 500+200 Dic 2007	36,92				36,67

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Internacional de Pagos

Atendiendo a estos datos, estima el IEE³⁵ que los costes asociados al uso del efectivo en la zona euro³⁶ se situarían entre los 40.000 y los 45.000 millones de euros (alrededor del 0,5 por ciento del PIB) y los 5.800 millones de euros para España (cerca del 0,54 por ciento del PIB español³⁷). Por tanto, solo a partir de esos costes (sin contar los indirectos y externos, probablemente mucho más importantes), si el uso del efectivo bajara hasta los niveles de EE.UU. (es decir, si la cantidad de efectivo en circulación se redujese alrededor de un 50 por ciento), el ahorro de costes oscilaría anualmente entre los 20.000 y los 23.000 millones de euros, de ellos, 3.000 millones para España.

Ese estimado ahorro de costes sería mayor incluso si se extendiera a los billetes y monedas de menor uso, que el año 2011 sumaban en valor el 6,1 por ciento del PIB de la Eurozona, frente al 1,8 por ciento del PIB de EE.UU. Mientras que en Europa, este cociente se ha multiplicado prácticamente por 2 desde la entrada en vigor del euro, en EE.UU. el mismo se ha reducido un 10 por ciento. Ello amplía, aún más, la brecha entre los patrones de uso de los medios de pago.

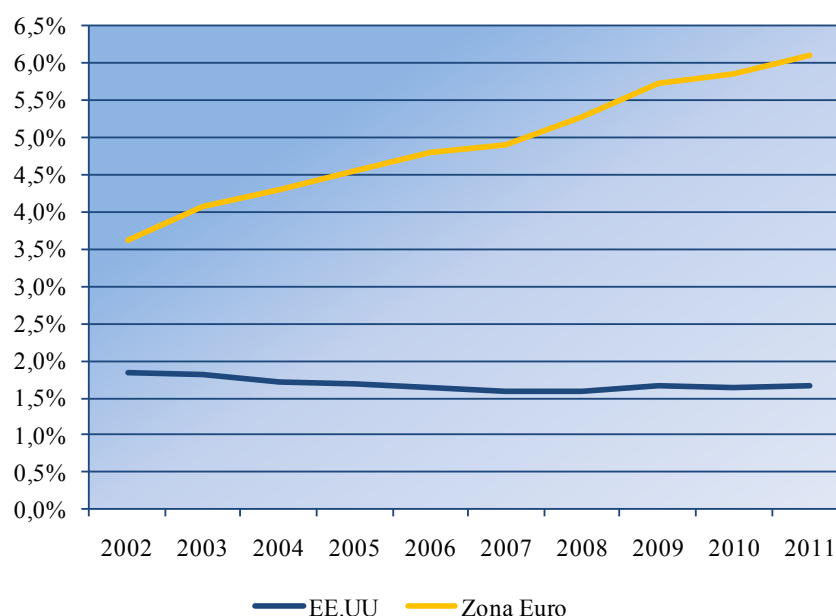
Gráfico 2. Evolución del valor del dinero en circulación

³⁵ IEE (2013), obra antes citada.

³⁶ El número de habitantes en la zona euro superaba en 2008 los 327 millones de habitantes y en España los 45,2 millones de habitantes, según datos de Eurostat

³⁷ El Producto Interior Bruto a precios de mercado en el año 2008 fue de 9, 22 billones de euros y de 1,087 billones de euros para la zona euro (EU-16) y para España. respectivamente según datos de Eurostat.

(% del PIB en Estados Unidos y en la zona euro)



Fuente: IEE (2013): Pagos electrónicos, a partir de los datos de la Reserva Federal, el Banco Central Europeo, Eurostat y U.S Department of Commerce. Bureau of Economic Analysis Para la zona euro se excluye el valor de los billetes en circulación con mayor denominación (200€ y 500€) y en Estados Unidos no se ha tenido en cuenta el valor de los billetes de 100\$ y 500\$.

Sin embargo, pese a todas esas evidencias de diferencias con los Estados Unidos, sólo la ausencia de voluntad política en la UE y el poder de los *lobbys* a favor del efectivo los que impiden tal medida, que debería ser adoptada por el Banco Central Europeo y, de persistir como ahora, reclamada por la Comisión, los gobiernos de los países que forman parte del Consejo Europeo y se ven afectados en mayor medida por las secuelas de la economía sumergida y de los “tax gaps” provocados por los diversos tipos de fraudes, y al mismo tiempo por el Parlamento Europeo.

Al contrario, el Banco Central Europeo propicia informes parciales, confusos e incompletos como el anteriormente citado sobre los *costes sociales* de los medios de pago, mientras se beneficia como institución del *señoreaje* que antes se repartían los bancos centrales nacionales con sus respectivos gobiernos. Por su parte, la Comisión (2013)³⁸ está proponiendo oficialmente la supresión de las monedas de uno y dos céntimos, por razones de “coste”, sin propiciar rigurosas evaluaciones de impactos, y a pesar de lo que puedan suponer en términos de inflación o de otros perjuicios. Los gobiernos que integran el Consejo Europeo siguen siendo insensibles a todo ello. Y el Parlamento se hace eco como los anteriores y sin mayores consecuencias de reiterados dictámenes con lamentos sobre la economía sumergida, los déficit públicos e incluso las perversas consecuencias contra el crimen organizado, la corrupción y/o el

³⁸ COM(2013) 281 final, Aspectos relacionados con el mantenimiento de la emisión de monedas de 1 y 2 céntimos de euro, 14.5.2013.

blanqueo de dinero, el último de ellos aprobado el pasado 22-10-2013 con 127 recomendaciones y peticiones de una propuesta legislativa que desarrolle una política “global y coherente” contra las 3.600 organizaciones delictivas internacionales estimadas, las pérdidas anuales de 670.000 millones de euros para las empresas cada año, los al menos 20 millones de casos de corrupción de “poca envergadura” en los sectores públicos de la UE (solo estos con un coste estimado del 1 por ciento del PIB comunitario, y un largo etcétera en el que no aparece ni por asomo la petición de suprimir los billetes de 500 y 200 euros ni siquiera de limitar el uso de efectivo o promover los pagos electrónicos alternativos al mismo³⁹. Por desgracia, no es la única incoherencia de la UE en la lucha contra la economía oculta ni la ilegal, como veremos en el epígrafe 7.3

6.2. Necesidad de incentivar las ventajas de lo pagos electrónicos

Tales planteamientos del efectivo para combatir la economía oculta y las ilegales deberían acompañarse de una incentivación de los medios de pago electrónicos, evitando regulaciones que los encarezcan en términos relativos para los consumidores y mediante incentivos fiscales, como los aplicados contra la economía sumergida en Alemania y a favor de los pagos con tarjetas en Asia y América.

En Alemania, los incentivos fiscales de las tarjetas se compatibilizaron con planes para reducir el déficit y la deuda, lo que redujo la economía sumergida. En Argentina, los pagos alternativos al efectivo obtuvieron ventajas fiscales y se beneficiaron de deducciones de impuestos, lo que contribuyó a estabilizar las finanzas públicas y reducir también la economía sumergida. En Corea del Sur ofrecieron a los consumidores beneficios fiscales si pagaban con tarjeta y pedían factura, mientras los comerciantes recibieron un 2 por ciento de deducción del IVA en las transacciones con tarjetas y Hacienda impuso la obligación del uso de tarjetas para todas las transacciones que superasen los 42 dólares, lo que redujo la evasión de impuestos, afloró economía sumergida y casi ha contribuido a suprimir el efectivo, pues el 70 por ciento de los pagos de los consumidores son electrónicos .

Además de la trazabilidad y transparencia que les da ventaja frente a otras alternativas en la lucha contra la ocultación, los medios electrónicos de pago son también más cómodos, seguros y baratos, siempre que se regule adecuadamente los costes que conlleva su uso. Todas estas características son las que explican su rápida extensión en apenas cuatro décadas, según el propio estudio publicado por el BCE, que además de contener fallos metodológicos como los citados y otros denunciados por el IEE solo representa a 13 países europeos que no suman la mayoría del Eurozona ni de la UE.

³⁹ Parlamento Europeo: Propuesta de resolución sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo). (2013/2107(INI)).

Los pagos electrónicos introducen por ello claras ganancias de eficiencia, no sólo derivadas del ahorro de costes en términos de producción, distribución, costes de oportunidad, o de reducción de la economía sumergida. También por otros beneficios para consumidores (acceso a más alternativas y recursos financieros), comerciantes (mayores ventas, solvencia en el pago, etc.) y administraciones públicas (además de ahorro de costes, aumento de ingresos por su trazabilidad). Además, favorecen el comercio electrónico, lo que proporciona acceso a una oferta más amplia de bienes y de servicios a los consumidores y a un aumento de la demanda para las empresas.

Por todo ello, se estima que el terminar la sustitución de efectivo por pagos electrónicos elevaría el PIB en un 3 por ciento, el empleo en un 2 por ciento, modernizaría la economía, e iría en favor de la nueva economía del conocimiento⁴⁰. En línea con esas estimaciones, por cada punto porcentual de mayor penetración de las tarjetas en el mercado de los pagos de los consumidores, Moody's Analytics (2013)⁴¹ ha estimado que el PIB crecería una media adicional del 0,032 por ciento en los 56 países considerados porque el consumo minorista crece un 0,056 por ciento. Todavía más en la mayoría de los europeos, donde la penetración de las tarjetas es menor que en los países más avanzados y se está quedando relegada respecto a algunos emergentes. Esa mayor actividad económica, por otro lado, generaría también mayor empleo, además de elevar los ingresos públicos directa e indirectamente, aspecto no estimado por el estudio de Moody's.

La mayoría de esos beneficios no los generarían en primera instancia familias y empresas, sino las administraciones públicas, por la posible mejor gestión costes e ingresos: además de afloración de economía oculta y de fraudes o ilícitos, por mayor eficiencia y ahorros y disponibilidades para la inversión o el consumo a los que se aplicarían sus multiplicadores. Solo en el sector sanitario, por ejemplo, la erradicación del fraude y la corrupción en la UE podría generar recursos para mayores gastos equivalente al 5,59 por ciento, según estimaciones de la red de administraciones públicas contra el fraude y la corrupción en la sanidad⁴².

Dadas las características del instrumento, que permite visualizar mejor la trazabilidad de las transacciones, por el control y el fácil "tracking" financiero que conllevan, son más adecuados para la fiscalización de la actividad económica financiera. Ahora bien, la actuación contra comportamientos fraudulentos ha de tener una visión dinámica, en tanto que éstos son capaces de cambiar en el tiempo como respuesta a la introducción de nuevos mecanismos de fiscalización, es decir se generan reacciones adaptativas a la regulación cambiante; por ello, tras la posible expansión de medios electrónicos de pago que dificulten las formas de ocultación de actividades

⁴⁰ Matías, Gustavo (2013), *Las tarjetas, asignatura pendiente contra la economía oculta*, Revista del Colegio de Economistas, nº 135, págs. 116-122

⁴¹ Moody's Analytics (2013), *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*, febr. 2013.

⁴² <http://www.ehfcn.org/>

económicas y/o financieras, las autoridades responsables de atajar el “tax gap”, habrán de hacer un seguimiento continuo sobre los cambios adaptativos en el comportamientos de los sujetos defraudadores con el fin de ir, a su vez, transformando las normas reguladoras del propio comercio electrónico y de sus instrumentos para anticiparse a nuevas versiones de las prácticas fraudulentas. Por ello, reducir el uso de medios de pago en efectivo puede ser un instrumento relevante para dificultar su expansión si, a la vez, se introducen fórmulas de pago que permitan el control telemático, “on line” y directo por parte de la Administración Tributaria de los medios de pago electrónicos, pues frente a la visión puramente privada (VISA, 2013)⁴³ no podemos olvidar que ciertos medios de pago electrónicos o virtuales que compiten con las tarjetas y funcionan realmente como efectivo pueden estar siendo utilizados como nuevos mecanismos de evasión y blanqueo de capitales.

Al contrario que las transacciones con tarjetas de crédito, que siempre dejan rastro digital, las transacciones con bitcoins (modalidad cuyos promotores aspiran a una economía sin bancos centrales) están diseñadas para ser anónimas y no rastreables, pues cuando el cliente transfiere bitcoins a alguien es “como si entregase una bolsa de papel con billetes de 100 dólares en un callejón oscuro”, como ha escrito Krugman⁴⁴. Este premio Nobel denunciaba “ que los bitcoins se cambian por estupefacientes y otros artículos ilegales”, aparte de usarse como blanco de la especulación. Y acontecimientos posteriores le dieron la razón, al hundirse la cotización de ese dinero digital coincidiendo con la desarticulación de alguna red.

En este sentido, las recientes operaciones contra el desarrollo de monedas virtuales como bitcoin, indican que el modelo de control sobre el medio físico debe desplegarse, adaptándolo, hacia el medio virtual de manera inmediata. Así, las dificultades para controlar fiscalmente el comercio electrónico en constante expansión son una nueva expresión de la ya citada contradicción entre Hacienda Pública y globalización, y forzarán a las propias autoridades tributarias a reforzar la obtención de información y control de los pagos por medios electrónicos y sus variedades: dinero electrónico, banca electrónica, tarjetas “contacteables”, otras transacciones electrónicas, etc., de manera compatible con la legítima privacidad y defensa de intimidad.

Sin embargo, en España y en la UE hay que explorar, como están haciendo otras Administraciones internacionales, el fomento de los medios electrónicos de pago sin renunciar a esos controles directos sobre el dinero electrónico que más funciona como el efectivo. La generalización de la factura electrónica y la contabilidad automatizada con directo acceso a la misma por las Bases de Datos de la AEAT, etc., no sólo redundaría en un mayor control de las operaciones, sino que irían en favor de la

43 VISA (2013): *The Shadow Economy in Europe*, 2013, ATKearney.

44 Krugman, Paul (2013): *La red antisocial de los bitcoins*, EL PAIS, 19-4-2013.

modernización económica del país, impulsaría las omnipresentes Tecnologías de la Información y de las comunicaciones (en adelante, TIC), sería eficiente y “cost effective”, contaría con el apoyo de las empresas más dinámicas del país y, en el fondo, supondría un impulso nuevo a la economía de mercado, con la subsiguiente creación de cifras de negocio y empleos, tan imprescindibles para sacar de la crisis sistémica a la economía española, como se apunta en los citados informes de Moody’s Analytics y de VISA.

Ciertamente, un análisis coste-beneficio debe llevarnos a proponer una expansión del uso de medios electrónicos de pago, restringiendo el pago en efectivo, tanto para reducir el incentivo al fraude y la economía sumergida, como para potenciar las TIC, impulsar la economía del conocimiento y modernizar nuestro tejido productivo.

Tal generalización del uso de medios de pago electrónicos requiere, al menos, seis elementos:

- a) Obligar a los propios intermediarios financieros, en especial a los que funcionan como el efectivo y sin trazabilidad, a que sus sistemas de información se conecten directamente con la Base de Datos de la AEAT, para conseguir información con trascendencia tributaria;
- b) Reducir los costes de transacción y las comisiones que el uso de cajeros conllevan para los agentes económicos, demostrándoles las ventajas de tal cambio,
- c) Restringir al máximo las posibilidades legales de pagos en efectivo, eliminando las unidades monetarias de mayor valor ,
- d) Elaborar un plan de uso de tal información por la Administración Tributaria.
- e) Introducir incentivos fiscales contra la economía sumergida o para promover el uso de los medios electrónicos de mayor trazabilidad han hecho Alemania, Argentina y Corea del Sur.
- f) Uso masivo de las tarjetas en los pagos e ingresos de las administraciones públicas, como están haciendo numerosas administraciones europeas, mientras que en España se limita a experiencias de comunidades autónomas como Madrid y Valencia.

Se necesitaría, lógicamente, tiempo, convencimiento, reducción de costes en las transacciones electrónicas y acuerdo entre las partes implicadas (consumidores, entidades financieras y Administraciones Públicas), pero tampoco podemos olvidar que disponer de manera automática de los datos de las transacciones realizadas mediante cualquier medio de pago va a ser, en el fondo, la única forma de luchar

contra el fraude fiscal en una economía crecientemente virtual, con expansión acelerada del comercio electrónico y aparición de nuevos problemas fiscales, tales como el uso de las llamadas “virtual currencies”, tipo bitcoin, contra las cuales nuestra AEAT no ha diseñado nada al respecto.

Si, además, de esa manera, restringimos la posibilidad del uso de medios de pago en efectivo, clave de la existencia de la economía sumergida, impulsamos las TIC, dinamizamos la economía y vamos de acuerdo con las tendencias de la sociedad del conocimiento, parece que nuestro análisis coste-beneficio sólo puede resultar positivo.

6.3. El marco monetario y normativo europeo

En cambio, la Comisión europea parece ir en contra de objetivos estratégicos de la UE como la inclusión digital y financiera, la cohesión y el desarrollo sostenible, al adoptar una línea reciente de propuestas que puede resultar opuesta a esos y otros principios de la integración de los mercados consagrados por los tratados, porque favorecen al efectivo y los medios de pago más opacos, en perjuicio de los consumidores y de su aceptación de los pagos electrónicos como alternativos efectivo.

Se trata de la “Propuesta de Directiva sobre servicios de pago revisado (PSD2)”⁴⁵ y de la “Propuesta de Reglamento relativo a las tasas multilaterales de intercambio (TMI)”⁴⁶, presentadas por la Comisión Europea como el *Payments legislative package - 24.07.2013*⁴⁷ (el paquete legislativo), que trata de reducir barreras y costes de transacción generando ahorros a los comerciantes y sin repercutirlos en los consumidores. Para ello, ordena reducir al 0,3 por ciento y 0,2 por ciento las tasas interbancarias con el fin de que los bancos bajen así las tasas de descuento que cobran a los comerciantes (la Comisión dice que al menos 6.000 de los 10.000 millones de euros estimados anualmente). Pero lo curioso es que excluye de esa reducción a las comisiones por el uso de cajeros para sacar de ellos efectivo, e igualmente a los sistemas de tres y dos partes (generalmente más caros, caso de American Express) que compiten con los más participativos y transparentes de cuatro partes.

La Comisión dice que esas tasas interbancarias de las tarjetas y no de los cajeros es una de las principales prácticas que impiden la consecución del mercado integrado europeo, son elevadas y generan un incremento de precios artificial, que se traslada al consumidor. Sin embargo, la experiencia reflejada en diversos estudios de organizaciones de consumidores y otros académicos demuestra que, cuando fueron obligadas a reducir estas para satisfacer sobre todo a los grandes comercios (así ocurrió en España a partir de 1999 y del 2005), subieron todos los demás costes de los medios

⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0547:FIN:ES:PDF>

⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0550:FIN:ES:PDF>

⁴⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm

de pago (comisiones de emisión y mantenimiento, tipos de interés, excesos en cuentas bancarias, etc.) y se frenó el proceso de sustitución de efectivo por medios de pago electrónicos.

Así puede suceder de nuevo al intentar reducir, primero en las operaciones transfronterizas y dos años después en las domésticas de cada país, los citados 6.000 millones, que son sólo una mínima de los citados 130.000 millones de costes de producir medios de pago, muchos otros de los cuales podrían incrementarse en perjuicio de los consumidores, como ocurrió en España cuando dichas tasas se redujeron en cinco años un 60 por ciento y las comisiones bancarias aun mas importantes casi se duplicaron.

Frente a esa actitud de regular e intervenir para resolver supuestos fallos de mercado sin tener completa información de los mismos (la Comisión no aporta en sus evaluaciones de impactos información sobre el resto de los costes), los legisladores europeos (el Consejo y Parlamento Europeos) deberían analizar el caso con mayor profundidad sobre sus consecuencias y con una perspectiva fijada en los intereses de los consumidores y contribuyentes, no solo de los comerciantes o de los bancos.

Para evitar crear más problemas de los que intentan resolver, tales medidas deberían ser objeto de mayor consenso por las diversas fuerzas políticas europeas. En España, esto debería suponer ampliar los Pactos por Europa que suscribieron los principales partidos políticos españoles ante el Consejo Europeo de finales de junio de 2013, que estudiaba medidas de incentivación económica, empleo juvenil y unión bancaria. En el resto de Europa, el Consejo y el Parlamento Europeo deberían complementar dichas medidas con otras más urgentes contra la economía sumergida, el fraude fiscal y la reducción de efectivo, extendiendo, simultáneamente a toda la Eurozona la supresión de circulación de los billetes de 200 y 500 euros, medida que aproximaría a la UE a los niveles de los EEUU, donde apenas tienen importancia los billetes de valor superior a los 100 dólares y el peso del conjunto de los pagos en efectivo es casi la mitad que en Europa, al igual que el volumen estimado de economía sumergida.

7. CONCLUSIONES

Primero. Los conceptos de “economía sumergida”, “fraude fiscal” y otros fenómenos conexos carecen de consenso doctrinal, metodológico y estadístico, existiendo una enorme variedad de vocablos y una gran falta de claridad en el uso de los mismos.

Segundo. La ausencia de claridad en la definición de tales conceptos se ha trasladado al plano de sus estimaciones y al conocimiento de las relaciones entre ellos, pese a que en rigor no debe identificarse de manera mecánica el fraude fiscal con el volumen de la economía sumergida que exista en un país y en un momento dado.

Tercero. Fraude fiscal y economía sumergida son dos fenómenos diferentes y con causas distintas, aunque relacionados entre sí y ambos crecientes por la crisis sistémica. En los países europeos, cada punto de economía sumergida reduce la recaudación fiscal 0,35 puntos. No por ello, las Políticas a utilizar para reducir ambos fenómenos han de ser necesariamente equivalentes.

Cuarto. Los estudiosos en la materia han diseñado diferentes métodos para evaluar la economía sumergida, tanto cualitativos como cuantitativos, sin que ninguno de ellos pueda considerarse exento de deficiencias para una estimación rigurosa.

Quinto. La metodología más en boga para estimar el volumen de economía sumergida es del tipo “causal”, a partir del análisis de la circulación monetaria. Su idea central es que, en la economía sumergida, las transacciones se realizan mediante pagos en efectivo. En el cómputo de la economía sumergida que se estima con estos métodos se incluye no solo lo que podríamos denominar producción legal no declarada, sino también actividades financieras de todo tipo y ocultas, que por ello se realizan en “cash”.

Sexto. Esta metodología proporciona evaluaciones en Europa que no parecen reflejar el impacto de la crisis económica sobre la misma y la sitúan en el entorno del 18 por ciento del PIB, aunque en los países del Sur de Europa se aproxime al 25 por ciento, siendo España el país de mayor crecimiento (un 6,3 por ciento anual desde el año 2003, hasta superar el 28 por ciento del PIB en el 2013).

Séptimo. Por el contrario, nuestras cuantificaciones de la economía sumergida mediante modelos MIMIC o de múltiples variables conllevan para España una relación directa entre crisis sistémica y aumentos de la economía sumergida y del fraude fiscal. España resulta también el país del Sur de Europa con mayor pérdida de recaudación fiscal estimada (un -2,1 por ciento), e igualmente de mayor elevación de esta pérdida desde que empezó la crisis (hasta una media anual del -3 por ciento) .

Octavo. Aunque en España no existen adecuadas evaluaciones del fraude fiscal y, además, suele tenderse a identificarlo directamente, lo cual no es a nuestro entender estrictamente correcto conceptual, política y estadísticamente hablando, nuestras estimaciones muestran que con cada punto porcentual de incremento de la economía sumergida la recaudación fiscal disminuye 0,35 puntos porcentuales, habiendo disminuido entre 2003 y 2011 en un 12,2 por ciento.

Noveno. Las diferentes fórmulas para evaluar el fraude fiscal, estimado en España cada año carecen de consenso generalizado, más aún que en lo relativo a la economía sumergida. Las estimaciones realizadas para el caso español se mueven en cifras de

fraude fiscal, en computo anual, entre el 3 por ciento y el 8 por ciento del PIB, lo que supone entre un 10 por ciento y un 25 por ciento de la recaudación impositiva obtenida.

Décimo. Tampoco ha existido en España una Política coherente, con una visión a largo plazo e integrada, un auténtico Plan integral, de lucha contra la economía sumergida y el fraude fiscal.

Undécimo. En los últimos años, la crisis fiscal del Estado y los problemas recaudatorios han llevado a patrocinar una visión puramente represora, negativa, de la lucha contra el fraude fiscal. Sin embargo, contradictoriamente, se han decretado “amnistías fiscales” y fenómenos como la corrupción política han reducido grandemente la eficacia de tales políticas negativas.

Duodécimo. La lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida requiere una visión proactiva, de coste-beneficio y no, puramente represora, además, de la cooperación internacional. Sin medidas positivas y modernizadoras de la economía no se podrán acabar o, al menos, disminuir significativamente tales fenómenos anti-sociales.

Decimotercero. Medidas interesantes más efectivas en este sentido pueden ser tanto eliminar de las unidades monetarias de mayor valor en circulación, los billetes de 200 y 500 euros, que al empezar la crisis sumaban por sí solos el 71,2 por ciento del total circulado en España y actualmente han subido al 76,72 por ciento, mientras que apenas alcanzan la mitad en la media de la Eurozona y además bajaron en el mismo periodo desde el 36,92 por ciento hasta el 36,67 por ciento pese a incluir estas medidas un 12 por ciento del creciente peso de España. Tales planteamientos restrictivos deberían acompañarse de una incentivación de los medios de pago electrónicos, evitando regulaciones que los encarezcan en términos relativos para los consumidores y mediante incentivos fiscales como los aplicados contra la economía sumergida en Alemania y a favor de los pagos con tarjetas en Asia y América.

Decimocuarto. Una mayor intensidad en el uso de tarjetas y otros medios electrónicos de pago, no sólo reduciría la economía sumergida, sino que elevaría el PIB y el empleo, modernizaría la economía e iría en favor de la nueva economía del conocimiento. Por tanto, estas medidas bien merecerían ser estudiadas por los colegisladores europeos (Consejo y Parlamento Europeos) en mayor profundidad de lo que lo hacen los últimos proyectos de regulación europea de los medios de pago (un reglamento y dos directivas, una para avanzar en el proyecto de SEPA y otra sobre transparencia y movilidad de cuentas bancarias), medidas que podrían crear más problemas de los que intentan resolver. Para evitarlo, deberían ser objeto de mayor consenso por las diversas fuerzas políticas europeas. Por nuestra parte, en España, esto debería suponer ampliar los Pactos por Europa que suscribieron los principales partidos políticos españoles ante el Consejo Europeo de finales de junio de 2013, que estudiaba medidas de incentivación económica, empleo juvenil y unión bancaria, cuyo éxito requeriría ser complementadas por otras más urgentes contra la economía sumergida, el fraude fiscal y la reducción de efectivo, extendiendo, simultáneamente a toda la Eurozona la supresión de circulación de los billetes de 200 y 500 euros, medida que aproximaría a la UE a los niveles de los EEUU, donde apenas tienen importancia los billetes de valor superior a los 100 dólares y el peso del conjunto de los pagos en

efectivo es casi la mitad que en Europa, al igual que el volumen estimado de economía sumergida.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Alañón Pardo, Ángel, y Gómez de Antonio, Manuel. (2003): *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas. Síntesis*, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo 9/03
- Arrazola, M. Hevia, J. de, Mauleón, I. y Sánchez, R. (2011): “La Economía Sumergida en España”, *Cuadernos de Información Económica*, 220 (enero-febrero)
- Ávila Cano, A.J. et al. (1997): *Economía irregular y evasión fiscal*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.
- Baltagi, B. (2008): *Econometric Analysis of Panel Data, 4th Edition*, John Wiley and Sons, United Kingdom.
- Banco de España (1981): *Informe anual 1980*, Banco de España, Madrid.
- Buehn, A. & Schneider, F. (2011), “Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates”, *International Tax Public Finance*, Number 19, p. 139 – 171.
- Breusch, T. (2005): “Estimating the underground economy using MIMIC models”, *Econometrics* 0507003, Econ WPA.
- Comisión Europea (2013). “Payments legislative package” - 24.07.2013
- Comisión Europea (2013). “Propuesta de Reglamento relativo a las tasas multilaterales de intercambio (TMI)”
- Comisión Europea (2013). “Propuesta de Directiva sobre servicios de pago revisado (PSD2)
- Comisión Europea (2012): Recomendación de la Comisión de 6 de diciembre de 2012 sobre la planificación fiscal agresiva, *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie L, número 338, de 27.
- Comisión Europea (2010). Recomendación sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros, *Diario Oficial de la Unión Europea* 30.3.2010.
- Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aspectos relacionados con el mantenimiento de la emisión de monedas de 1 y 2 céntimos de euro*, (SWD(2013) 175 final), Bruselas, 14.5. 2013, COM (2013) 281 final.
- Consejo Económico y Social (CES) (2013): *Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclo*, Informe 3/2013, Madrid (www.ces.es/Informes).
- Carbajo Vasco, Domingo (2012). “La política de reducción del déficit público y el Presupuesto de Beneficios Fiscales”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 227, marzo-abril de 2012, pp. 31-48
- Carbajo Vasco, Domingo (2007): “Hacienda Pública y globalización”, *Crónica Tributaria*, nº 123/2007, páginas 41 a 67.

- Carbajo Vasco, Domingo; Peragón, Luis A. (2012): *El Presupuesto de Beneficios Fiscales en España*, investigación no publicada.
- Dell'Anno, Roberto · Gómez-Antonio, Miguel and Alañon-Pardo, Ángel (2007): The shadow economy in three Mediterranean countries: France, Spain and Greece. A MIMIC approach, *Empirical Economics*, 33, pp51-84.
- Easton, S (2001), "The Size of the Underground Economy: A Review of the Estimates", <http://www.sfu.ca/easton/Econ448W/TheUndergroundEconomy.pdf>, Simon Fraser University, January 2001
- ECB (2012): The social and private costs of retail payment instruments, Occasional Paper No 137, September.
- Elguín, Ceyhun and Oztunalli, Oguz (2012): "Shadow economy all around the world: Model-based estimates", *Working Papers 2012/05*, Bogazici University.
- El País (2013): "Apple declara pérdidas en España", <http://economía.elpaís.com/economía/2013/02/25/actualidad/1361...>
- Encabo Rodríguez, Isabel (2001): "Valoración del fraude fiscal en España: balance de una década", *Papeles de Economía española*, Nº 87, 2001, pp. 144-154
- Escario, José Luis (2011): *Paraísos fiscales: los agujeros negros de la economía globalizada*, La Catarata-Fundación Alternativas, Madrid
- Escobedo, M.^a Isabel y Mauleón, Ignacio (1991): "Demanda de dinero y economía sumergida", Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo* 6/91.
- FATF-GAFI (2010): Money Laundering Using New Payment Methods, *FATF REPORT*, October
- Fernández Steinko, Armando (2012). "Financial Channels of Money Laundering in Spain", *British Journal of Criminology*, 2012, 52, pp. 908-931.
- Frey, Bruno S. y Hannelore, Wech, (1983): "What Produces a Hidden Economy? An international Cross Section Analysis", *Southern Economic Journal*, 49, January.
- Figazzolo, Laura and Harris, Bob (2011): *Global Corporate taxation and Resources for Quality Public Services*, Education International Research Institute, December.
- Gadea, M. Dolores. and Serrano Sanz, J. María (2002): "The hidden economy in Spain. A monetary estimation", 1964-1998", *Empirical Economics*, Springer-Verlag.
- Gómez Gómez-Plana, Antonio (2007): "Incidencia de las cotizaciones sociales en el mercado de trabajo español", *Información Comercial Española*, pp. 139-156.
- Green, W.H. (2008): *Econometric Analysis, 6th Edition*, Pearson Prentice Hall, New Jersey (United States).
- Gutmann, Paul (1977): "The subterranean economy", *Financial Analysts Journal*, 33, 24-27.
- Hausman, J.A. (1978): "Specification Test in Econometrics", *Econometrica*, Volume 46, Number 6, p. 1.251 – 1.271.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2005): Plan de prevención del Fraude fiscal.
- Krugman, Paul (2013): "La red antisocial de los bitcoins", *EL PAIS*, 19-4-2013.

- Lafuente Felez, Alberto (1980): "Una medición de la economía oculta en España", Boletín de Estudios Económicos, núm. 111, diciembre, Universidad de Deusto.
- Matías, Gustavo (2013), "Las tarjetas, asignatura pendiente contra la economía oculta", Revista del Colegio de Economistas, nº 135, págs. 116-122
- Mauleón, I., y Sardá, J. (1997), Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España, Ekonomiaz, nº 39.
- MasterCard (2013), "The Global Journey From Cash to Cashless", en su página web
- Meinzer, Marcus (2012): "El marco global pone serias restricciones a una fiscalidad de progreso", Tax Justice Network - International Secretariat (www.vocesenelfenix.com).
- Moltó Calvo, Miguel Ángel (1981): "Incidencia de la Economía oculta en la política económica", Simposio Internacional sobre Economía Oculta, Presidencia del Gobierno, diciembre, Madrid
- Moody'S Analytics (2013): "The impact of Electronic Payments on Economic Growth", February 2013.
- Murphy, Richard (2012): "Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament", 10 February 2012, www.taxresearch.org.uk/blog.
- Murphy, Richard, Christensen, John and Kimmis, Jenny (2005): Tax Us If You Can, Tax Justice Network (TJN), september.
- Palan, Ronen, Murphy, Richard and Chavagneux, Christian (2010): *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Cornell University Press.
- Parlamento Europeo: Propuesta de resolución sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo). (2013/2107(INI))
- Prado Domínguez, Javier: Una estimación de la economía informal en España, según un enfoque monetario, 1964-2001, El trimestre Económico, Abr - Jun, LXXI (2), pp. 417-452.
- OECD (2010). Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, July 2010, .
- OECD (2012): "Hybrid Mismatch Arrangements", Tax Policy and Compliance Issues, OECD, March.
- OECD (2013): Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD, Paris.
- Organización de Inspectores de Hacienda del Estado (2013a): "Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal", Marzo.
- Organización de Inspectores de Hacienda del Estado (2013b). "Nota de prensa de IHE ante la publicación del Plan de Control", Boletín Inspectores, 2013.03.
- Peláez Martos, José María (2009): "El fraude fiscal en España", *Economía Exterior*, n º 49, Verano.
- Ruesga Benito, Santos M. (2000): La Economía Sumergida, Editorial Acento, Madrid.

- Ruesga Benito, Santos M. (2013a): "Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente.", *Economía UNAM*, núm. 25.
- Ruesga Benito, Santos M. (2013b): "La economía sumergida en tiempos de la Gran Depresión 2.0", *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, núm. 14, mayo-agosto.
- Ruesga Benito, Santos M., Carbajo Vasco, Domingo y Pérez Trujillo, Manuel (2013): "La economía sumergida y el ciclo económico", *Revista de Estudios Atlánticos* (en prensa)
- Sanz Gadea, Eduardo (2012a): "Ubicación de la carga financiera en los grupos multinacionales. Reflexiones bajo el Real Decreto Ley 12/2012 (I)", *Crónica Tributaria*, Boletín n º 5.
- Sanz Gadea, Eduardo (2012b): "Ubicación de la carga financiera en los grupos multinacionales. Reflexiones bajo el Real Decreto Ley 12/2012 (II)", *Crónica Tributaria*, Boletín n º 6.
- Schneider, Friedrich. & Bajada, Christopher (2003): "The Size and Development of the Shadow Economies in the Asia-Pacific", 2003-01, Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria.
- Schneider, Friedrich y Kinglmair, R. (2003): "Shadow Economies Around the World: What Do We Know?", Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper No. 2004 - 03 (www.crema-research.ch).
- Schneider, Friedrich (2005): "Shadow Economy around the World: What do we really know?", *European Journal of Political Economy*, Vol. 21/2, September, pages 598-642.
- Schneider, F. (2009): "Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings", *Global Business and Economics Review*.
- Schneider, Friedrich, Buehn, Andreas & Montenegro, Claudio E. (2010): "Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007", *The World Bank Policy Research Working Paper 5356*, July
- Schneider, Friedrich (2012): "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts", *ShadEcEurope31_March 2012.doc*
- Schneider, Friedrich (2013): "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2013", *Johannes Kepler Universität Linz*.
- Tanzi, Vito (1980): "The underground economy in the United States: Estimates and implications," *Banca Nazionale del Lavoro*, 135:4, pp. 427-453.
- Tanzi, Vito (1982) (ed.): *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Mass.), Lexington.
- Tanzi, Vito (1999): "Uses and abuses of estimates of the underground economy", *The Economic Journal* 109/456, pp.338-340.

- Trigo Portela, Joaquín y Vázquez Arando, Carmen (1983): *La economía irregular*, Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidencia, Barcelona.
- Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude Fiscal (1994): *Informe sobre el fraude en España*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Uriel, Ezequiel (2012a): “¿Economía sumergida o economía ilegal?”, De cigarras y hormigas, blog de Economía.
- Uriel, Ezequiel (2012b): “La economía sumergida en España”, De cigarras y hormigas, blog de Economía.
- Vera Priego, José Manuel (2008): “Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación”, Documento de trabajo 131/2008, Fundación Alternativas.
- VISA (AT Kerney, Visa and Schneider, Friedrich) (2013): *The Shadow economy in Europe, 2013*, Ed. A.T. Kerney Inc.,.
- Wooldridge, J. (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The MIT Press, Cambridge (United States).