



L'evasió fiscal i l'economia submergida: anàlisi i recomanacions per a la seva reducció i aflorament

Juliol 2013



ÍNDEX

1. Introducció	3
2. Concepte d'evasió fiscal, economia submergida i altres	4
3. El paper de l'Administració tributària	7
4. Recomanacions i propostes	9
4.1. <i>Tendències internacionals en la lluita contra l'evasió fiscal</i>	9
4.1.1. <i>Recomanacions que tenen com a objectiu millorar el compliment voluntari</i>	
4.1.2. <i>Recomanacions que tenen per objectiu millorar el control tributari</i>	
4.1.3. <i>Recomanacions de canvis normatius per millorar la lluita contra el frau fiscal i reformes adoptades per Estats del nostre entorn amb el mateix objectiu.</i>	
4.2. <i>Recomanacions i propostes específiques del CAREC</i>	16
Annex: taules i referències	23
- <i>Causes de l'evasió fiscal i de l'economia submergida</i>	23
- <i>Efectes de l'evasió fiscal i de l'economia submergida</i>	25
- <i>Informació sobre economia submergida a Espanya i al nostre entorn</i>	26



1. Introducció

El CAREC ha manifestat en diversos documents¹ la importància de dur a terme una adequada i contundent política contra el frau fiscal. En un entorn de crisi econòmica i dificultats pressupostàries públiques un bon funcionament del sistema tributari, amb una aportació justa i adequada dels ciutadans i les empreses al necessari esforç col·lectiu, és quelcom absolutament necessari per mantenir l'Estat del benestar. Aconseguir augmentar els ingressos tributaris mitjançant un millor compliment de les obligacions fiscals és clarament preferible a fer-ho a través d'un augment d'impostos.

En la complexa situació econòmica actual, cal ser molt curós amb tots aquells aspectes i circumstàncies que puguin posar en perill la necessària cohesió social. I el frau fiscal –la seva pròpia existència– és un factor de distorsió d'aquesta cohesió social. La constatació que hi ha ciutadans que compleixen amb les seves obligacions fiscals i altres que no, atempta contra la necessària equitat horitzontal. Així, l'evasió fiscal porta cap a una redistribució perniciosa, des d'aquells que respecten les regles del joc de la convivència cap a aquells que no les respecten.

Aquest nou document entronca i es fa ressò de la preocupació creixent per l'evasió fiscal que no es limita a l'àmbit restringit dels diferents Estats sinó que s'ha situat com un element central i estratègic en l'agenda dels organismes i instàncies internacionals (UE i OCDE fonamentalment).

La lluita contra el frau fiscal en general, i l'economia submergida en particular, no és, doncs, una qüestió que preocupi únicament i exclusivament els països amb més desequilibris macroeconòmics i amb més dificultats per assolir els objectius d'estabilització pressupostària.

Les dades publicades per EUROSTAT² sobre la recaptació fiscal dels Estats de la UE-27 i l'Eurozona en relació amb el PIB (46% la mitjana de l'Eurozona vs. 36% a Espanya) són il·lustratives del recorregut que, en termes d'eficiència en la gestió, aflorament de bases imposables i construcció de la necessària moral fiscal, pot fer el sistema tributari sense recórrer a una major imposició de les bases ja identificades.

¹ Així es va fer en l'Informe elaborat per la Cimera contra la crisi del 25 de març de 2011, en el document sobre el Pacte Fiscal (maig de 2012) i en el de propostes fiscals per a la reactivació econòmica (novembre de 2011).

² Provision of deficit and debt data for 2012 - first notification. April 2013



En aquest sentit, en el recentment publicat *Taxation trends in the European Union* (EUROSTAT, Comissió Europea) es posa de manifest, a més, que aquesta circumstància no obeeix específicament a la situació de crisi econòmica sinó que ja es produïa en els anys previs a aquesta.

El document també s'adreça a la problemàtica de l'economia submergida (*shadow economy*). Tal com es reconeix en l'informe de la Comissió Europea (posició no oficial) d'agost de 2012 *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*³: mentre defraudar mitjançant la informació de les rendes i les magnituds imposables “...es pot detectar i prevenir administrativament a través d'auditories, **la lluita contra l'economia submergida sovint requereix d'altres mètodes**”.

L'elevat nivell d'economia submergida a l'Estat espanyol ens ha de portar a reflexionar si “aquests altres mètodes” s'estan aplicant de manera eficient a la nostra economia.

Com ha estat el cas en informes anteriors del CAREC, l'àmbit d'anàlisi d'aquest document parteix de l'*statu quo* vigent pel que fa a l'organització de l'Administració tributària a l'Estat. En aquest sentit, les propostes que incorpora serien, si escau, aplicables per part de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, ja que és aquesta la responsable de recaptar les grans figures tributàries. Tant la motivació del document com els seus continguts concrets transcendeixen, però, l'àmbit concret d'una o altra Administració –sigui aquesta estatal, infra o supraestatal– ja que l'objectiu és la millora de l'eficiència del sistema i assegurar la seva equitat horitzontal.

2. Concepte d'evasió fiscal, economia submergida i altres

Les expressions economia submergida, frau o evasió fiscals i d'altres relacionades amb la manca de compliment tributari s'utilitzen a vegades de manera confusa. En aquest apartat proposem una acotació conceptual d'aquests termes.

³ Jonas Jensen i Florian Wöhlbier, Occasional Papers 114.



Creiem adequat començar per la definició de l'acció positiva de pagar impostos adequadament. Definim **compliment tributari** com “...*disposició dels contribuents per complir amb les lleis fiscals, declarar els ingressos correctes, reclamar les deduccions i les bonificacions adequades i pagar tots els impostos a temps*”⁴.

Es produeix **evasió o frau fiscals**⁵ quan les persones o les empreses no declaren o declaren incorrectament els fets imposables que són característics de cada tribut, bé sigui amagant els ingressos o el patrimoni, incorporant despeses fictícies o no deduïbles, alterant magnituds, o bé aplicant criteris interpretatius que són contraris a la llei. L'evasió fiscal suposa un impagament voluntari de tributs i és una activitat il·lícita, sancionable en via administrativa o penal.

La normativa espanyola estableix que l'evasió fiscal es persegueix penalment quan l'incompliment ha estat dolós (conscient i voluntari) i l'import defraudat supera determinada quantia⁶.

Seguint a Schneider i Pedersen, definim **economia submergida** com aquelles activitats productives legals en les quals la contraprestació rebuda hauria d'estar sotmesa a tributació però els venedors (o prestadors dels serveis), sovint d'acord amb els adquirents dels béns o destinataris dels serveis, rebutgen pagar els corresponents impostos (incloses, si escau, les cotitzacions a la Seguretat Social). Inclou tant el treball no declarat com el registre inadequat (subregistre) dels ingressos per vendes o prestacions de serveis. Quan es parla del volum de l'economia submergida en una determinada economia s'expressa el valor de la producció de béns i serveis que no s'ha declarat a les autoritats fiscals. No la quantia de tributs no declarats i ingressats.

⁴ Palil i Mustapha, 2011.

⁵ En l'àmbit acadèmic també es fa servir l'expressió **elusió fiscal** per fer referència a la utilització, per part dels contribuents, d'aquells espais que ofereix la regulació tributària per pagar menys impostos de manera legal, sense caure en un incompliment tributari. Aquesta expressió no s'utilitza a la pràctica jurídica en matèria tributària. I de fet, quan es fa servir, té un perfil negatiu, difícilment diferenciable del d'evasió fiscal. El motiu és que la pràctica de l'administració tributària tendeix a deixar fora de la llei la utilització de les llacunes que de vegades la norma tributària pot deixar i que podrien beneficiar interpretacions favorables als contribuents. La utilització del principi de prevalença de fons sobre forma en l'àmbit tributari (també en el comptable) ha propiciat aquesta evolució.

⁶ Actualment, l'article 305 del Codi Penal determina que perquè existeixi delictes contra la hisenda pública cal que la quantia de la quota defraudada, l'import no ingressat de les retencions o ingressos a compte o de les devolucions o beneficis fiscals indegudament obtinguts o gaudits superi la xifra de cent vint mil euros.



El concepte d'evasió fiscal és més ampli que el d'economia submergida. L'economia submergida és sempre evasió fiscal, però aquest últim concepte comprèn una tipologia més àmplia de situacions i no està necessàriament vinculat a la producció o distribució de béns i serveis, a la creació de valor afegit que, en canvi, és pròpia de l'economia submergida. Per exemple, la manipulació de preus de transferència, el còmput de despeses deduïbles fictícies, etc.

Per la seva actualitat, cal fer referència a allò que es coneix com a planificació fiscal agressiva (ATP, *Agressive Tax Planning* en terminologia OCDE). El Pla d'Acció contra el frau i l'evasió fiscals, elaborat per la Comissió de la Unió Europea i que es va fer públic el 6 de desembre de 2012, es va presentar acompanyat de dues recomanacions. La primera fa referència a la planificació fiscal agressiva⁷. En aquest document del CAREC se la defineix, tot seguint el criteri de l'OCDE, com l'aplicació o gaudi per part dels contribuents d'avantatges fiscals (*tax savings*) resultants d'operacions, negocis, estructures o esquemes complexos, en ocasions artificials, l'aplicació dels quals no s'ajusta ni és consistent amb la finalitat de la norma tributària aplicada (*tax shelter*) i que com a resultat pot donar lloc a la no-tributació (*stateless income*, doble no-imposició) o a la producció d'un arbitratge fiscal en relació amb d'altres Estats membres de la UE o països tercers.

Es tracta de pràctiques considerades legals en molts Estats però que no encaixen amb l'esperit de la norma i es pretén, amb la nova regulació, que deixin de ser considerades legals.

En la pràctica tributària també es parla d'**economia d'opció**. Consisteix en la possibilitat que té un contribuent, particular o empresa, de triar entre diferents opcions **que li ofereix la normativa tributària** i que suposen un diferent import de tributs a pagar. Per exemple, una persona pot decidir vendre unes accions que va comprar fa menys d'un any. En aquest cas, el tipus de gravamen aplicable serà el que resulti de l'escala general, que pot arribar a un 56% en el cas de Catalunya. En canvi, si decideix esperar un any i un dia, com a màxim pagarà un tipus del 27%.

⁷ La segona recomanació està dedicada a promoure l'adopció de "mesures orientades a fomentar l'aplicació, per part de països tercers, de normes mínimes de bona governança tributària".



En l'àmbit corporatiu, un exemple d'economia d'opció el trobem en la possibilitat, voluntària, d'acollir-se al règim especial de fusions i escissions empresarials.

3. L'Administració tributària: la seva incidència en la tipologia de frau fiscal a Espanya

En aquest apartat volem fer una referència a la cultura de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, ens públic que té les competències principals en matèria de gestió, inspecció i recaptació tributària a l'Estat espanyol. És l'entitat pública encarregada del control dels principals impostos vigents a Espanya: IRPF, IVA, Impost de Societats, Impostos Especials, etc.⁸

L'Agència Tributària de l'Estat va ser pionera en l'aplicació de la informàtica en l'àmbit de la gestió dels tributs, tant pel que fa a l'assistència als contribuents com en relació amb la lluita contra el frau fiscal. Però aquest encert històric, que cal mantenir, ha condicionat també la seva actuació en els anys posteriors.

Així, l'Agència Tributària de l'Estat té un nivell d'eficiència que es pot considerar raonable en el control tributari de les persones i empreses que estan dins del "sistema" i en relació amb les dades que estan en el sistema. Els creuaments informàtics de dades, sumats a l'important i ampli règim d'obligacions d'informació a càrrec dels particulars que està vigent a l'Estat espanyol, fa que el control de les persones que declaren o reben rendiments subjectes a retenció, o a algun tipus d'obligació informativa a càrrec d'un tercer, tingui un nivell d'eficiència adequat.

Però el problema és el que queda fora del sistema. Les dades sobre recaptació i pressió fiscals a Espanya així com el nivell d'economia submergida a l'Estat (vegeu a l'annex l'apartat "c"), ens indica la magnitud i intensitat del frau fiscal. De fet, la reeixida informatització i explotació de les dades relatives a les bases imposables identificades per part de l'AEAT, pot haver induït a una falta d'empenta o motivació en la tasca orientada a fer aflorar aquelles que no es declaren.

⁸ Aquest document del CAREC sobre l'evasió fiscal i l'economia submergida s'ha centrat en l'activitat de gestió tributària desenvolupada per les autoritats tributàries en sentit estricte i no considera, per tant, la recaptació per la via de la Seguretat Social



L'Agència de l'Estat és eficient pel que fa a l'assistència als contribuents (informació per fer les declaracions, etc.) i al control tributari de qui està en el sistema, en relació amb la informació que consta en aquest.

Però no hi ha dubte que hi ha un marge evident de millora tant pel que fa a la reducció del nivell d'economia submergida com també en la reducció del nivell d'evasió fiscal en el seu conjunt, incloent també a aquells que ja estan en el sistema.

Una dada que volem deixar apuntada és la que ens aporta el document publicat l'agost de 2012, *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*. Entre altres qüestions s'hi destaca que el nombre d'empleats en les administracions tributàries d'Itàlia, Espanya i Estònia és especialment reduït en termes relatius. És a dir, que podria haver-hi un problema de dotació de recursos humans, no tant en la vessant de formació (el nivell de formació i preparació és elevat en l'Administració tributària espanyola), com en l'aspecte quantitatiu dels equips disponibles.

A aquest factor cal afegir que la moral fiscal individual i col·lectiva (la voluntat de complir amb les obligacions fiscals) es forma lentament. I cal recordar que fins a finals dels anys 70, principis dels 80 del segle passat, a Espanya no existia un sistema tributari que es pogués considerar modern⁹.

En relació amb la lluita contra l'evasió fiscal —a diferència de l'economia submergida—, no sembla que hi hagi tant una manca d'instruments normatius a disposició de l'Administració tributària, com de dotació de recursos humans i consolidació d'una moral fiscal que internalitzi la idea del deure en correspondència a uns drets que s'expressen en la provisió de serveis (educació, sanitat, polítiques socials, etc.) finançats des de les administracions.

És més, si algun problema hi pot haver en ocasions en determinades actuacions de control tributari respecte dels que "estan en el sistema", aquest consisteix en un excés de zel que pot arribar a comprometre el principi de seguretat jurídica tributària.

⁹ En aquest sentit hem de dir que no hem sabut detectar un informe o un apartat de la Memòria de l'Agència Tributària que reculli dades sobre resultats de comprovacions aleatòries realitzades a persones o empreses les rendes de les quals no estiguin subjectes a informació creuada, amb l'objectiu d'intentar avaluar d'alguna manera la moral fiscal a Espanya.



Tornem ara a l'economia submergida. Per intentar minimitzar-ne l'impacte i la seva magnitud (vegeu a l'annex l'apartat "c") cal incorporar nous mètodes de treball, addicionals als que s'apliquen per dur a terme el control de les persones i empreses que "estan en el sistema" i en relació amb les dades que hi consten.

Com es diu en el document *The Shadow Economy in Europe, 2011*: "En qualsevol cas, l'economia submergida és gran i **no pot ésser ignorada per cap govern**, especialment en temps de crisi econòmica". En els apartats següents recollirem diverses iniciatives i mesures que s'han adoptat en altres països en relació amb aquesta qüestió.

4. Recomanacions i propostes

4.1. Tendències internacionals en la lluita contra l'evasió fiscal: descripció de la tipologia de les mesures; línies de treball a l'OCDE i la UE

A continuació fem una classificació de recomanacions i mesures emeses i adoptades per diferents organismes internacionals i Estats del nostre entorn. El seu objectiu és afavorir les condicions per desenvolupar una **estratègia que millori el compliment voluntari i l'augment de la moral fiscal** de la ciutadania i les empreses. En paral·lel, és **necessari dimensionar i organitzar adequadament el control del compliment tributari**.¹⁰

4.1.1. Recomanacions que tenen com a objectiu millorar el compliment voluntari

Fan referència a la relació amb els ciutadans, a l'organització de les administracions tributàries i també, amb caràcter general, al mateix sistema normatiu tributari¹¹.

¹⁰ En aquest apartat cal destacar la signatura dels acords que possibiliten un sistema d'intercanvi d'informació tributària que afecta diferents Estats (Estats Units, Espanya, Regne Unit, Alemanya, Itàlia i França). Aquest acord es coneix com a FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*). Aquest sistema, basat en la signatura d'acords bilaterals, suposa que les entitats financeres han de comunicar de manera automàtica a les seves autoritats fiscals informació referent a contribuents de l'altre Estat signatari.

Pel que fa a la UE, destaquem l'ambició Pla Antifrau Fiscal, de 6 de desembre de 2012, articulat a través de dues recomanacions, de bones pràctiques fiscals de països tercers i contra la planificació fiscal agressiva. Recentment (23 d'abril de 2013) s'ha creat una plataforma per controlar els progressos realitzats pels diferents Estats membres en la implementació de mesures contra la planificació fiscal agressiva i l'erosió de bases imposables a través de països tercers.

Finalment en l'àmbit OCDE cal fer referència a l'informe d'abril de 2013, remès al G20, *Current work of relevance to tackle offshore tax evasion and tax avoidance*.

¹¹ En aquest apartat incorporem, entre d'altres, bona part de les recomanacions contingudes en el document de la Comissió Europea (posició no oficial) *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*. Autors: Joan Jensen i Florian Wöhlbier. Occasional Papers 114. Agost 2012.



Per millorar el compliment voluntari, i la moral fiscal de la societat, cal desenvolupar un ampli programa que incentivi aquesta actitud. Els diferents organismes internacionals subratllen les següents línies de treball i/o accions:

- És important considerar els contribuents “...com a clients i l’Administració hauria de canviar des d’una aproximació basada en el control cap a una aproximació basada en el servei”. Cal una tasca activa d’educació i assistència que ajudi els contribuents i els seus assessors a entendre les obligacions que estiguin vigents.
- Un sistema simple i estable és tan important per afavorir el compliment voluntari com per millorar la lluita contra el frau fiscal.
- Cal reforçar l’enviament previ d’esborranys de declaracions utilitzant la informació a disposició de l’Administració, utilitzant intensivament els mitjans electrònics per processar i creuar la informació i per relacionar-se amb els contribuents.
- És important desenvolupar **campanyes de conscienciació** de la importància de pagar impostos i les conseqüències negatives que no fer-ho produeix a la resta de ciutadans¹². Pot ésser interessant incloure aquesta matèria en els llibres de text per als més joves.
- **Els costos de “complir” (pressió fiscal indirecta) no haurien de ser elevats.** Fem referència al temps i als costos en què particulars i empreses incorren per poder presentar declaracions completes i correctes. Un indicador per mesurar aquest tipus de cost per a petites i mitjanes empreses és el *paying taxes indicator*. Mesura el temps de preparar i pagar l’impost de societats, la imposició sobre el consum, les retencions sobre el treball i les cotitzacions a la Seguretat Social. La mitjana a Europa és de 189 hores per any (Espanya no sembla estar lluny d’aquesta xifra).
- Cal respectar el principi de seguretat jurídica tributària (*taxpayers also have a right to a high degree of predictability as to the tax consequences of their actions*).

¹² A **Dinamarca** el govern va impulsar una campanya de màrqueting per conscienciar els ciutadans dels costos de l’economia submergida (*What if everyone worked undeclared?*). A **Portugal** es va fer la campanya *Demana el teu rebut*. A **Itàlia**, l’any 2011, es va fer una campanya per posar de manifest la importància del compliment tributari per al conjunt de la societat: *If everyone pays their tax, tax repays everyone*.



- Per a un adequat funcionament del sistema tributari i per afavorir el compliment voluntari és essencial disposar d'un **eficient sistema de justícia per resoldre les disputes** entre particulars i Administració.
- També és un important incentiu per al compliment voluntari que ciutadans i empreses tinguin la sensació, fonamentada, que el control tributari i la lluita contra el frau fiscal que es desenvolupa per part de l'Administració és eficient. **Cal que no hi hagi sensació d'impunitat** si hi ha un incompliment. És a dir, que un bon sistema d'informació i de control tributari és una línia de treball necessària per millorar la moral fiscal.

En aquest àmbit, no s'hauria d'excloure fer campanyes de difusió de noms de persones o empreses que hagin comès les modalitats més greus de frau fiscal (delictes contra la hisenda pública, fonamentalment), tot respectant la presumpció d'innocència. El que també es coneix com a política de *name and shame*.

4.1.2 Recomanacions que tenen per objectiu millorar el control tributari

- **Dimensionar adequadament l'Administració tributària.** En el document ja citat de la Comissió Europea (posició no oficial) *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies* es considera que el personal de l'Administració tributària sembla quantitativament baix a "...Itàlia, **Espanya** i Estònia". Tot i que no hi ha una relació clara entre nombre d'efectius i nivell d'economia submergida, se suggereix que "...els Estats Membres amb menys de 1.000 empleats públics per milió d'habitants haurien d'investigar si seria útil augmentar..." el nombre de professionals dedicats.
- Pot ésser útil **integrar** la gestió i el control de tots els tributs, incloent-hi duanes, impostos especials i les cotitzacions a la Seguretat Social. A Espanya la revisió i control d'aquestes últimes no es fa per part de l'Agència Estatal d'Administració Tributària.
- La **segmentació de contribuents**, en funció dels perfils de risc que ofereixin, tot distingint entre cooperadors (*co-players*) i no cooperadors (*opponents*) ha demostrat la seva eficiència. Permet concentrar recursos i esforços en aquells àmbits de major risc.



El perfil de risc es defineix per múltiples factors¹³, entre els quals podem distingir el fet que les rendes i magnituds fiscals estiguin cobertes o no per obligacions d'informació a càrrec de tercers o subjectes a retenció, la pertinença a determinats sectors, la dimensió del negoci o activitat, tipologia d'impostos afectats, el propis antecedents del contribuent, etc.

A cada jurisdicció cal determinar els paràmetres adequats per configurar el que, de manera molt simplificada, es coneix com a piràmide de compliment voluntari (vegeu quadre núm. 1 de l'annex). En relació amb els contribuents cooperadors (base de la piràmide) cal potenciar la tasca d'assistència i informació. Pel que fa als *opponents* (part alta de la piràmide), les inspeccions parcials o generals o, fins i tot, la investigació criminal.

- La **segmentació de contribuents** s'ha aplicat a diferents països (Canadà, Països Baixos, recentment a Itàlia, etc.). És la **base d'una adequada i eficient planificació de les activitats inspectores**:
 - És recomanable aprovar un **pla de control tributari** amb periodicitat anual, podent ser útil la **notificació individualitzada als contribuents de risc del fet que tenen aquest perfil**, per incentivar un millor compliment voluntari d'aquests. Aquest pla de control ha de ser objecte de **comunicació estratègica** a la societat.
 - **Potenciar la informació proporcionada per tercers** i utilitzar-la adequadament en el desenvolupament del control tributari.
 - **Política de conscienciació a advocats, assessors, entitats financeres i altres agents econòmics** de la dimensió pública de les seves intervencions en activitats de clients amb transcendència tributària. Aquesta conscienciació va normalment acompanyada de l'establiment de supòsits de coresponsabilitat en supòsits d'infracció o delictes (contra la hisenda pública i blanqueig de capitals, fonamentalment), tot atenent al grau de participació.

¹³ A Dinamarca, per exemple, tots els contribuents es consideren cooperadors, sino és que dels seus propis antecedents en resulti una altra conclusió.



4.1.3. Recomanacions¹⁴ de canvis normatius per millorar la lluita contra el frau fiscal i reformes adoptades per Estats del nostre entorn amb el mateix objectiu.

- En el document citat de la Comissió Europea s'indica que **caldria evitar un tractament fiscal diferent per als autònoms i petits empresaris respecte del que s'aplica als treballadors per compte d'altres**. Tant per evitar potencial frau fiscal com pel fet que una discriminació d'aquest tipus no sembla tenir una justificació clara.
- L'eficiència i l'equitat del sistema tributari fa inadequades **les amnisties fiscals**. Encara que produeixin un impacte recaptatori a curt termini, diferents estudis consideren que produeix evidents efectes negatius per al compliment voluntari futur del conjunt de la societat (vegeu Luitel i Sobel, 2007).

En relació amb **l'economia submergida**, les recomanacions impulsades des dels organismes internacionals són diverses, com veurem a continuació. En l'última dècada s'han detectat¹⁵ 150 mesures aplicades per a diferents Estats, 120 de les quals s'han implementat a Europa¹⁶.

- L'establiment d'un règim sancionador que castigui de manera contundent aquells casos d'ocultació que són típics de l'economia submergida. A més de les sancions monetàries, les accessòries o, si escau, penals, podem destacar determinades experiències en els països del nostre entorn. Per exemple, el "Decreto Bersani" aprovat a Itàlia l'any 2006¹⁷.
- L'obligació que els pagaments per sobre de determinat import s'hagin de fer necessàriament de manera electrònica i no en efectiu (així s'ha fet a Espanya, Grècia, Bulgària, Itàlia, etc.). Alguns informes¹⁸ assenyalen que hi ha una forta correlació entre el nivell d'utilització de mitjans de pagament electrònics i el d'economia submergida (vegeu quadre núm. 2 de l'annex).

¹⁴ En aquest apartat incorporem, entre d'altres, bona part de les recomanacions contingudes en el document de la Comissió Europea (posició no oficial) *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*. Autors: Joan Jensen i Florian Wöhlbier. Occasional Papers 114. Agost 2.012.

¹⁵ *The Shadow Economy in Europe, 2011*

¹⁶ Per consultar la llista completa de mesures, vegeu Eurofound, 2009. *Measures to tackle undeclared work in the European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

¹⁷ Aquest decret permet al govern tancar temporalment una empresa o comerç que faci venda al públic si deixava d'emetre el corresponent rebut tres vegades en cinc anys. O es pot paralitzar i tancar una obra si es detecten determinades irregularitats en la contractació com a conseqüència d'aquestes i d'altres mesures aprovades l'any 2009. El govern italià considera que es va produir un augment de recaptació de 9.100 milions d'euros.

¹⁸ Vegeu "The Shadow Economy in Europe, 2011", elaborat pel professor Schneider i ATKearney.



En aquest sentit, Schneider considera que un augment del 10% del pagament realitzat per mitjans electrònics pot portar a una disminució de l'economia submergida en un 5 per cent¹⁹.

- En l'àmbit específic de l'IVA, existeix la possibilitat, ja utilitzada per alguns Estats Membres de la UE, d'aplicar la regla d'inversió del subjecte passiu²⁰. Consisteix en què en determinats sectors on el frau en l'IVA és habitual, determinar que el subjecte passiu sigui l'adquirent i no qui entrega el bé o presta el servei.
- Cal destacar el grup de treball en l'àmbit OCDE sobre supressió electrònica de vendes²¹ –programes dissenyats específicament per a l'ocultació automàtica d'un determinat percentatge de les vendes–, i el document que recull diferents iniciatives per reduir o eliminar aquesta tipologia de frau fiscal que s'ha detectat que es produeix a gran escala en molts Estats en el sector de vendes al detall.

En l'informe elaborat per l'OCDE es detallen una sèrie de directrius per lluitar contra aquesta forma d'evasió fiscal i es reflecteixen diferents iniciatives d'Estats del nostre entorn. Hi ha experiències molt interessants a Grècia, Quebec, Països Baixos, etc. Però destaquen les iniciatives de Suècia i Bèlgica. Suècia va obligar, des de l'any 2010, a fer servir màquines registradores en negocis que són intensius en diners en efectiu pel que fa a les vendes²².

La normativa reguladora estableix estrictes requeriments tècnics als corresponents sistemes, incloses funcions prohibides i funcions obligatòries. A més, una unitat de control de l'Administració tributària està connectada al sistema, produint una signatura digital en

¹⁹ En aquesta mateixa línia trobem el suggeriment de fer pagar els impostos que recauen sobre una venda, i que no ha pagat el venedor, al comprador. Sempre que no hagi pagat utilitzant mitjans electrònics (*criminalizing the purchaser*).

²⁰ El subjecte passiu en l'Impost sobre el Valor Afegit és, amb caràcter general, l'empresari o professional que realitza l'entrega de béns o la prestació de serveis. Però en determinats casos, la normativa que regula aquest impost estableix que el subjecte passiu serà, no qui fa l'entrega o prestació de servei, sinó el destinatari d'aquestes operacions. Sempre que aquest últim actuï com a empresari o professional. La inversió del subjecte passiu s'aplica quan qui realitza el fet imposable és una persona o entitat no establerta en el territori d'aplicació de l'impost o en determinats tipus d'operacions en què el nivell de frau és elevat i es considera més adient que qui faci l'ingrés de la quota sigui el destinatari de l'operació (inversió del subjecte passiu) i no el proveïdor que la realitza.

²¹ "Electronic Sales Suppression: A Threat to Tax Revenues", OCDE 2013. El grup de treball, coordinat per Noruega, estava integrat per Bèlgica, Canadà, França, Alemanya, Grècia, Irlanda, Països Baixos, Portugal, Suècia, Turquia, Regne Unit i Estats Units. Aquest software pot estar instal·lat en el mateix sistema informàtic ("*Phantomware*") o tractar-se de programes externs incorporats a claus USB, per exemple (*Zappers*).

²² Amb algunes excepcions: negocis de volum de vendes molt reduït, mercats a l'aire lliure, grans companyies amb bons control interns, etc.



cada rebut. Bèlgica està introduint aquest any un sistema similar, però limitat al sector de la restauració.

- **Avançar en l'exigència d'un certificat de *good tax compliance*** a qualsevol empresa que vulgui optar a un contracte amb una administració pública (a partir de determinats imports). El Regne Unit està desenvolupant una iniciativa legal en aquesta línia, ajustada a la Directiva 2004/18/EC de Contractació Pública. Està previst que afecti també els subcontractistes que executin una part important del corresponent contracte²³.

No hi ha dubte que aquesta mesura pot tenir un elevat impacte en l'actitud de les empreses envers el risc fiscal que es pot assumir. Les conseqüències de patir regularitzacions per part de l'Administració tributària es projectaran sobre les possibilitats de negoci amb les administracions públiques. Una mesura d'aquest estil, que és previsible que sigui acollida per altres Estats Membres de la UE, obliga les autoritats tributàries a ser extremament objectives i rigoroses en les tasques de control i a respectar plenament el principi de seguretat jurídica. En aquest sentit, i pels problemes d'eficiència de l'Administració tributària espanyola en l'àmbit de la seguretat jurídica tributària, no sembla que sigui una mesura que pugui incorporar-se a curt termini al marc normatiu de l'Estat.

- Introduir deduccions fiscals per a certes activitats o sectors orientades a facilitar l'aflorament d'economia submergida. Així ho ha fet, per exemple, Portugal, atorgant una deducció en l'IRPF per despeses en determinats sectors, sempre que es demani factura. Bèlgica, Suècia, Dinamarca i Alemanya han introduït deduccions o subsidis per als compradors de serveis domèstics que així ho declarin (neteja, obres i reparacions, *babysitting*, etc.). Txèquia ha establert tipus reduïts d'IVA per als serveis domèstics. Aquestes mesures poden ser efectives però tenen un cost elevat.

²³ En principi, l'historial fiscal de les companyies es referirà als últims 10 anys. I es preveu la inclusió en els contractes amb les administracions de clàusules que obliguin a mantenir la "bona conducta fiscal" mentre estigui vigent el contracte.



4.2. Recomanacions i propostes específiques del CAREC

El CAREC considera que la reducció del frau fiscal en general, i l'aflorament de l'economia submergida en particular, són una prioritat de les polítiques públiques.

És determinant millorar la moral fiscal del conjunt de la ciutadania i de les empreses. Aquest és un objectiu de llarg termini que exigeix prendre decisions i adoptar mesures en el curt termini. És evident que en un moment de crisi com l'actual, la tasca de millorar la moral fiscal esdevé més difícil. En aquest sentit, cal recordar que el professor Torgler (vegeu annex, apartat 'a') destaca com a circumstàncies rellevants que afavoreixen la creació i el manteniment de la moral fiscal, a banda dels principis morals i els sentiments, la sensació que els contribuents tinguin que el **sistema tributari és just** i la **confiança en l'Administració tributària i en el conjunt de les institucions governamentals**.

L'actual situació de pèrdua de confiança en les institucions públiques per part de molts ciutadans fa més difícil la tasca de millorar la moral fiscal. En els propers anys, la responsabilitat dels diferents líders, públics i privats, és molt elevada en aquest àmbit.

En relació amb les recomanacions dels organismes internacionals recollides que hem destacat en aquest document entenem que és particularment rellevant la idea segons la qual cal considerar els contribuents *"...com a clients i l'Administració hauria d'evolucionar des d'una aproximació basada en el control cap a una aproximació basada en el servei"*.

La conscienciació, pedagogia i responsabilització dels contribuents i dels seus assessors; les campanyes divulgatives emfatitzant el deure com a contraprestació del dret; l'assegurament d'un sistema tributari basat en els principis de l'estabilitat (previsibilitat) i d'una simplicitat que assegurí que els costos de "complir" amb el deure de contribuir són raonables i consistents amb les millors pràctiques internacionals; són alguns elements que han d'inspirar les actuacions orientades a ampliar el compliment fiscal reduint consegüentment l'evasió fiscal i l'economia submergida.



L'àmbit de la seguretat jurídica és igualment sensible i rellevant. En aquest sentit, volem recordar que un marc de resolució judicial dels litigis entre particulars i Administració eficient i ràpid, es considera essencial per afavorir el compliment voluntari i per tenir un adequat funcionalment del sistema tributari. Addicionalment, cal recordar la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre l'article 6 del Conveni Europeu de Drets Humans, en el sentit de considerar contraris al dret a un judici just (*fair trial*) els processos judicials amb una durada superior als 5 anys, jurisprudència que ja està sent aplicada pel mateix Tribunal Suprem espanyol.

A l'Estat espanyol els litigis tributaris poden arribar a durar més de 10 i 15 anys. És una situació altament preocupant. En el recent document de maig de 2013 "Mesures a curt termini per a la reactivació econòmica", el CAREC ha fet algun suggeriment per disminuir el nombre de litigis de caire tributari que estan ara en els tribunals. Però aquesta possible solució mira cap enrere i no cap al futur. Per evitar que aquesta situació es mantingui i/o augmenti, cal esperar una reforma general de l'Administració de justícia, certament complexa, o bé buscar solucions específiques per a l'àmbit tributari. En aquest sentit, alguns Estats han impulsat una jurisdicció arbitral per descongestionar els tribunals de justícia dels litigis de caràcter tributari.

I per crear una adequada moral fiscal també és necessari que el sistema de control tributari sigui just i eficient, disminuint al màxim possible els espais de possible impunitat.

Les dades d'EUROSTAT en relació amb la recaptació i pressió fiscal relatives i la magnitud de l'economia submergida ens parlen d'un "gap" d'eficiència per part de l'Administració tributària a l'Estat espanyol que cal superar. En aquest sentit, el CAREC planteja les consideracions següents:

- **La "dimensió" de l'Administració tributària a Espanya**

Cal revisar si el nombre d'efectius que es dediquen a comprovar el compliment de les obligacions tributàries és adequat. Hem vist²⁴ que l'Administració tributària espanyola és una de les que menys dotació de recursos humans té a la UE, junt amb Itàlia i Estònia, Estats que tenen en comú amb l'espanyol un elevat nivell d'economia submergida.

²⁴ Informe de la Comissió Europea (posició no oficial) "Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies". Autors: Joan Jensen i Florian Wöhlbier. Occasional Papers 114. Agost 2.012.



Cal assegurar que la **distribució territorial per comunitats autònomes** dels efectius actuals i dels futurs sigui, pel que fa a la seva atribució a cada comunitat, **equilibrada, equitativa i feta amb criteris transparents**.

- **La segmentació dels contribuents en funció del seu perfil de risc**

Cal dur a terme una adequada segmentació dels contribuents en funció del risc potencial d'incompliment de les seves obligacions tributàries. És evident que l'AEAT ja discrimina en certa manera els contribuents per perfils de risc. De fet, és la base de la creació de diferents unitats operatives i del contingut del pla anual de control tributari. Però aquesta pràctica no ha donat lloc a una reorganització profunda de l'AEAT com sí que ha passat en altres Estats del nostre entorn.

Cal donar un pas més enllà en aquesta línia de treball. Per poder-ho fer, tot distingint entre contribuents cooperadors (*co-players*) i no cooperadors (*opponents*), és necessari que els criteris a aplicar pels contribuents cooperadors, en fer i presentar les seves declaracions, siguin clars i degudament publicats i difosos.

Cal recordar que el sistema que preveu l'actual legislació espanyola per conèixer el criteri de l'Administració tributària consisteix en la possibilitat de presentar una consulta a la Direcció General de Tributs. I la llei preveu que l'Administració haurà de contestar en un termini màxim de 6 mesos. Les contestacions a les consultes són (art. 89 de la Llei General Tributària) vinculants per a la mateixa Administració tributària.

El problema és que el termini de 6 mesos no es respecta en moltes ocasions. I de vegades hi ha consultes que es contesten 1 any més tard, o mai. A més, el sistema de consultes no permet construir un sistema de segmentació de contribuents, amb una informació clara sobre els criteris fiscals que els cooperadors han d'aplicar en el desenvolupament de la seva activitat econòmica o particular.



Per aconseguir aquest efecte és necessari que es publiquin resolucions interpretatives de l'Administració en relació amb les qüestions que habitualment afecten les empreses i els particulars. Aquestes “resolucions interpretatives”²⁵ haurien de ser àmplies i detallades, elaborades i publicades a iniciativa de la mateixa Administració (sense esperar a una consulta formalment presentada) i permanentment actualitzades. Per poder incorporar supòsits conflictius o generadors de dubtes d'interpretació, és important fer servir els diferents grups de treball que l'AEAT manté amb grans empreses, despatxos d'advocats, associacions d'assessors fiscals i empresarials, cambres, etc.. **Cal oferir clarificació i cooperació a qui la busca** i col·labora posant de manifest nous supòsits dubtosos a la mateixa Administració.

Això no està succeint avui dia i suposaria un gran pas endavant, tant pel que fa a la seguretat jurídica tributària, com pel que fa a la reassignació de recursos per lluitar contra el frau fiscal. Cal enterrar la dinàmica de desconfiança que existeix entre Administració i contribuent. L'expressió “vostè apliqui la norma que després jo diré la meua en el procés inspector” no és correcta en un Estat democràtic modern. Molts contribuents estarien disposats a actuar com a *co-players* per tal d'obtenir un adequat nivell de previsibilitat i garanties.

Si s'aproven aquestes resolucions es pot oferir als agents econòmics (amb perfil de risc baix) que acceptin aquestes regles del joc d'entrar en una dinàmica d'inspeccions més toves, sempre que acceptin respectar aquesta interpretació administrativa i acceptin també comunicar a l'Administració els nous supòsits dubtosos que puguin produir-se en el futur.

Normalment, el pagament d'impostos en període voluntari per part d'aquestes empreses seria més elevat. I el resultat de les seves inspeccions, sensiblement més baix. El sistema i la recaptació, en el seu conjunt, hi sortiria guanyant sempre que aquest canvi organitzatiu i relacional es fes bé. Aquesta recomanació s'està aplicant a països com el Canadà, el Regne Unit, els Països Baixos, Itàlia²⁶, etc.

²⁵ Aquestes resolucions interpretatives no exclourien la possibilitat de l'Administració d'aplicar, de manera fonamentada, clàusules d'abús del dret (simulació, etc.) per part dels contribuents.

²⁶ A Itàlia la segmentació de contribuents ha donat lloc a 11 grups de contribuents atenent al seu perfil de risc.



El que també es busca amb aquesta tasca d'estratificació de contribuents és que els contribuents “bons” col·laborin de manera directa i indirecta en l'objectiu col·lectiu de lluitar contra l'economia submergida.

En aquest sentit, les empreses que acceptin aquest compromís poden ésser també útils col·laboradors de l'Administració tributària posant en comú amb ella el coneixement que puguin tenir d'agents econòmics que actuen aprofitant l'estalvi il·legal d'impostos per maximitzar els seus marges operatius. És evident que moltes vegades són les empreses que estan dins del sistema i que paguen els seus impostos les que poden saber, per exemple, quins operadors o pretesos operadors dels seus sectors estan treballant de manera sistemàtica deixant de pagar, per exemple, l'Impost sobre el Valor Afegit o determinats Impostos Especials.

I cal recordar també que les empreses que compleixen amb els seus deures fiscals resulten directament perjudicades per aquestes pràctiques fraudulentas, donat que pateixen la competència deslleial que aquestes generen. Cal dir, però, que una reflexió d'aquest tipus no suposa una defensa de la “delació”, sense més, com a mitjà per lluitar contra el frau fiscal. El que se suggereix, com a reflexió, és una evolució en el sentit que s'està produint en alguns Estats del nostre entorn. En la línia de que qui accepti expressament unes regles de joc relacionals amb l'Administració (respecte absolut a les *guidelines*) no requerirà tanta atenció dels poders públics tributaris, amb el consegüent alliberament de recursos per part de l'Administració, i puntualment pot col·laborar en la identificació d'operadors que practiquen habitualment el frau fiscal. I que impacten negativament en la recaptació pública, en la cohesió social i en la competència lleial en la producció i distribució de béns i serveis.

Cal destinar més recursos i esforços a perseguir a aquells que no hi són, totalment o parcialment en el sistema, sense que això produeixi pèrdua d'eficiència en el control dels que sí que hi són.



- **La seguretat jurídica tributària**

La lluita contra el frau fiscal no es pot fer vulnerant la necessària seguretat jurídica en l'àmbit tributari. Aixecar la bandera de la lluita contra el frau fiscal no hauria de permetre generar situacions d'incertesa per als particulars.

Una situació d'inseguretat jurídica és evidentment negativa des del punt de vista de l'equilibri dels drets i dels deures entre Administració i ciutadans en una societat democràtica. Però, a més, la inseguretat jurídica en l'específic àmbit tributari pot arribar a afectar l'atractiu que un determinat país o Estat pugui tenir per a les inversions internacionals.

Hi ha una sèrie de fets objectius que fan palès que el respecte a aquest principi està lluny de ser òptim a l'Estat espanyol. En aquest sentit:

- No és inhabitual que la Direcció General de Tributs del Ministeri d'Economia i Hisenda, centre directiu que té atribuïda la capacitat d'interpretar les normes tributàries amb caràcter vinculant (la DGT interpreta i l'Agència aplica), canviï de criteri en relació amb una mateixa situació de fet. El problema, quan això succeeix, és que resulta habitual que l'Agència Tributària apliqui el nou criteri retroactivament, i es produeixi una vulneració del principi de confiança legítima dels ciutadans en l'Administració, principi reconegut de manera sòlida i reiterada en la jurisprudència del Tribunal Suprem.
- No és inhabitual que l'Agència Tributària incompleixi les resolucions vinculants (ho són per a l'Agència, precisament) de la Direcció General de Tributs.
- L'Agència Tributària no es considera vinculada per pronunciaments propis anteriors.

La introducció de les resolucions interpretatives generals hauria de permetre fer un gran pas endavant en aquest àmbit.



Igualment és recomanable millorar la tècnica legislativa en l'àmbit tributari, tractant d'evitar els conceptes jurídics indeterminats.

- **Reformes normatives**

No sembla necessari introduir noves previsions normatives que permetin a l'Administració regularitzar situacions en què els contribuents hagin incorregut en abús del dret al seu favor. Les que estan vigents (simulació, conflicte en l'aplicació de la norma tributària, capacitat per qualificar actes i negocis) semblen adequades²⁷. Creiem adequat **fer un seguiment dels treballs que s'estan fent al voltant de la "planificació fiscal agressiva"** per tal d'incorporar les seves conclusions, tant a la normativa d'aplicació com a les resolucions interpretatives generals a les quals acabem de fer referència. Respectant, en tot cas, el principi de seguretat jurídica.

Hem de dir que aquest document del CAREC no entra a valorar possibles reformes per elevar o no la tributació dels grups multinacionals amb seu a l'Estat espanyol. Aquest és un debat que cal fer sense demagògia i en què és necessari conciliar l'objectiu de competitivitat internacional amb el de la deguda assumpció de l'esforç fiscal que correspon a aquest col·lectiu de contribuents. Cal admetre, però, que un adequat sistema de resolucions interpretatives generals podria donar lloc a un augment de l'ingrés en període voluntari, a canvi de més seguretat jurídica.

Es considera recomanable fer les reformes normatives necessàries per **lluitar adequadament contra els mecanismes de supressió electrònica de vendes** (vegeu les experiències a Suècia i Bèlgica exposades a l'apartat anterior).

Atenent la relació de causalitat entre pagament electrònic i disminució de l'economia submergida, cal **potenciar el pagament electrònic per targeta**, contemplant l'obligatorietat a partir de determinats llindars.

²⁷ Tot admetent que poden ser necessàries reformes puntuals o pel que fa a casos especials.



És recomanable estudiar la possibilitat d'introduir tipus **d'infraccions tributàries específiques que reflecteixin conductes típiques de l'economia submergida**. Actualment si un empleat públic detecta una activitat típica de *shadow economy* (p. ex. vendes sense rebut en un dia concret), això no li permet presumir que aquesta conducta s'hagi reproduït en els 4 o 5 anys anteriors i encara menys li permet fer-ne una quantificació acurada. Caldria, doncs, un règim d'infraccions i sancions específic, tal com ha estat el cas a d'altres països i també a Espanya en determinats casos (p. ex. per no-declaració o declaració incorrecta d'actius localitzats a l'estranger).

Pel que fa a la **situació particular de Catalunya**, el CAREC considera adient fer les reflexions següents:

- Com s'ha assenyalat ja en aquest document, les dades d'EUROSTAT posen de manifest que el sistema tributari espanyol i la pròpia funció pública de control tributari no estan funcionant de manera prou eficient.

Tot i que la competència primera i fonamental del control tributari rau en l'Estat i en l'AEAT, entenem adequat considerar la possibilitat que el Govern de la Generalitat proposi un treball conjunt en el si del "Consejo Territorial para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria" destinat a revisar el funcionament de la funció pública de control tributari i de la seva metodologia. Aquest és un òrgan col·legiat integrat per representants de l'AEAT i de l'Administració de la Generalitat.

Aquest pla hauria de preveure la millora del control tributari de manera equilibrada entre comunitats autònomes, tot evitant un augment de pressió fiscal directa o indirecta produïda de manera única en una comunitat o altra. En aquest sentit, donem per reproduïts els arguments sobre efectes potencialment negatius de la competència fiscal entre territoris que es van exposar en la Nota del CAREC publicada el març de 2013²⁸.

- El CAREC valora la rellevància del fet que l'AEAT, contràriament al que és la pràctica actual, comparteixi de manera sistemàtica amb l'Agència Tributària de Catalunya la informació fiscal de què disposa en relació amb els contribuents residents al nostre país. Estem en una època en què s'estan potenciant els intercanvis automàtics d'informació entre Estats, bé siguin de la UE (directiva de l'estalvi) o no (acords FATCA). En aquest context, no s'entén que hi hagi espais de reserva d'informació tributària entre administracions d'un mateix Estat. Es considera inadequat i altament ineficient.

²⁸ S'han d'imposar límits a la competència fiscal en un Estat descentralitzat?. CAREC, març de 2013



Annex: taules i referències

a. Causes de l'evasió fiscal i de l'economia submergida

Les investigacions sobre el compliment de les obligacions tributàries han estat sempre més centrades en per què les persones no compleixen adequadament que no en les motivacions de les persones que paguen correctament els seus impostos. Aquest enfocament no és sorprenent donada l'amenaça que l'evasió fiscal suposa per a les hisendes públiques dels diferents Estats i la incidència que això té en els objectius d'estabilitat pressupostària i cohesió social.

Ara bé, hi ha un creixent interès a tenir un coneixement més profund de les motivacions que tenen els contribuents que declaren adequadament els seus tributs. Al conjunt de motivacions internes de les persones que les porten a complir adequadament amb les seves obligacions tributàries se'l coneix com a "moral tributària" (Kornhauser, 2007). Diferents experts han estudiat aquesta qüestió, però les conclusions són diverses i, de vegades, contradictòries entre diferents anàlisis. A tall d'exemple podem citar Strümpel (1969), que va considerar que la moral fiscal es veu afectada per la manera en què els contribuents són tractats per les autoritats fiscals. Lewis (1979) va concloure que la moral fiscal depèn del país de què es tracti i que es veu influïda per diferents circumstàncies com poden ser factors demogràfics, la quantitat a pagar (com més elevat és l'import a pagar, menys tendència al compliment voluntari), etc.

En canvi, Cox (1984) a partir d'informació proporcionada per l'*Internal Revenue Service* (l'Agència Tributària dels Estats Units, d'ara endavant, IRS) no va poder provar la relació entre tipus de gravamen i nivell de compliment voluntari.

Torgler i Murphy (2004) han definit la moral fiscal com la motivació intrínseca per pagar els propis impostos. Torgler (2007) considera que hi ha **tres factors clau** per comprendre la moral fiscal de les persones:

- 1.- Els **principis morals** i els **sentiments** (respecte a les normes, sentiment de culpabilitat, possible influència de les creences religioses).
- 2.- La sensació que els contribuents puguin tenir que el **sistema tributari és just**.
- 3.- La **confiança en l'Administració tributària i en el conjunt de les institucions governamentals**.

En aquest àmbit és interessant fer referència a un estudi²⁹ de Margaret McKerchar, Kim Bloomquist i Jeff Pope, recentment publicat a Austràlia però elaborat amb dades obtingudes als Estats Units. Aquest treball es planteja la pregunta següent: *La moral fiscal ajuda a explicar els inesperats, per elevats, nivells de compliment fiscal apreciats per l'IRS en les seves inspeccions aleatòries?* Cal aclarir que aquest estudi no se centra únicament i exclusivament en l'economia submergida, sinó que fa referència al que abans hem definit com a evasió fiscal. Però els resultats són igualment interessants.

Els treballs es focalitzen en contribuents que perceben rendes sobre les quals l'IRS no té informació creuada. L'estudi conclou que és molt difícil donar una resposta precisa a la pregunta anterior donada la dificultat per identificar i mesurar els components de la moral fiscal dels ciutadans. Hi ha també altres factors que juguen un paper important en el compliment voluntari de les obligacions fiscals.

²⁹ Publicat al "e Journal of Tax Research, School of Taxation and Business Law (Atax), Australian School of Business The University of New South Wales".



En aquest sentit, es fa referència a una enquesta recent (2012) de l'IRS sobre les causes que portaven als enquestats a pagar adequadament els seus impostos. Els resultats són interessants:

- Un **79%** dels enquestats van contestar que la seva **"integritat personal"** era una causa molt important i un **10%** addicional va dir que és un factor de certa influència en la seva conducta fiscal.
- Un **65%** va citar com a factor d'influència en el compliment voluntari **la informació donada per tercers a l'IRS.**
- Un **59%** va dir que un factor rellevant és la **por a una inspecció.**
- Un **42%** van dir que els movia la **convicció que els veïns declaraven i pagaven honestament.**

L'estudi conclou que donada la dificultat per entendre els components de la "moral fiscal" amb caràcter general, les autoritats fiscals han de centrar els seus esforços a posar en pràctica estratègies per maximitzar la recaptació i disminuir les possibilitats d'evadir el pagament d'impostos, tot incidint en el paper dels "intermediaris" (assessors fiscals, advocats, bancs, etc.) donada la seva capacitat d'influència en els contribuents.

En l'informe *The Shadow Economy in Europe, 2011*, ja citat abans, es destaquen com a causes de l'economia submergida les següents:

- Possibilitat d'obtenir un estalvi pel fet de no pagar impostos. L'estudi considera que hi ha una forta relació causal entre els tipus de gravamen d'un país i la dimensió de l'economia submergida.
- Manca de sentiment de culpabilitat. Aquesta actitud és prevalent en llocs en què la percepció de la qualitat de les institucions governamentals i dels beneficis socials és baixa. Els beneficis de l'economia submergida i de l'evasió fiscal són immediats, mentre que els beneficis socials normalment són indirectes, col·lectius o diferits.
- Facilitat per defraudar i baix risc de detecció per part de les autoritats tributàries. Com més reduïda és l'eficiència dels mètodes de control tributaris *"... i més reduïdes les sancions..."*, més persones podran considerar si el risc de defraudar val la pena.

Com es pot veure, en els diferents estudis sobre la matèria es parla de similars causes del frau fiscal i de l'economia submergida, tot i que de vegades la ponderació d'aquestes circumstàncies és ben diferent.

El CAREC considera, efectivament, que les obligacions informatives a càrrec dels ciutadans i les empreses i una adequada planificació de les inspeccions tributàries, mantenint un cert percentatge d'aleatorietat en la seva configuració, són elements clau per millorar el compliment voluntari de les obligacions tributàries dels particulars. També és important el paper dels advocats i assessors fiscals, pels motius indicats en l'estudi al qual hem fet referència.

També considerem que és important, com a tasca inevitablement de llarg recorregut, impulsar l'augment i consolidació del que hem anomenat "moral fiscal". Queda camp per córrer a Catalunya i a Espanya en aquest àmbit.



b. Efectes de l'evasió fiscal i de l'economia submergida

No hi ha cap dubte que l'evasió fiscal és un factor extremament negatiu per a l'economia d'un país, per a les seves finances públiques, per a la cohesió social de la seva gent i per a la necessària transparència del sistema. I de l'economia submergida, com una tipologia d'evasió fiscal, cal dir el mateix.

Tot i el que s'acaba de dir, és habitual trobar en la literatura sobre *shadow economy* la referència al fet que aquesta evidentment té efectes negatius però també alguns de positius, encara que aïlladament considerats. A aquesta qüestió ens referim a continuació³⁰:

- Entre els efectes negatius de l'economia submergida podem fer referència, de manera sintètica, als següents:
 - Els governs veuen reduïts els seus ingressos públics provinents del pagament d'impostos i de contribucions a la Seguretat Social.
 - Dificulta l'aplicació de diferents mesures de seguretat en els diferents sectors productius (seguretat en els centres de treball, etc.).
 - Produeix una competència deslleial i il·legal en relació amb els actors econòmics que compleixen amb les normes. Això succeeix quan els béns i serveis produïts per l'economia submergida tenen preus significativament més reduïts.
 - Pot donar lloc a una redistribució perniciosa des d'aquells que compleixen amb les regles cap a aquells que no ho fan.
 - Promou una actitud insolidària entre alguns ciutadans, que obtenen beneficis públics sense pagar per ells, o fent-ho de manera inadequada.
 - En general, perjudica la necessària cohesió social, particularment important en temps de crisi econòmica i de valors, i afecta al disseny de les polítiques públiques pel fet que les administracions no disposen de base d'informació acurada sobre les quals construir les primeres.
- Entre els efectes positius es destaquen els següents:
 - Bona part del diner generat per l'economia submergida acaba beneficiant al conjunt del sistema econòmic. L'estudi *The Shadow Economy in Europe 2011* estima que dues terceres parts de les rendes generades en l'economia submergida es gasten en l'economia oficial.
 - Part de l'activitat econòmica submergida desapareixeria si es desenvolupés amb ple compliment de la normativa d'aplicació. Específicament per a Alemanya, es considera que dues terceres parts de la *shadow economy* desapareixeria.

En el document *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies* es fa referència també a les estimacions que només una tercera part de l'economia submergida es "transferible" a l'economia regular. La resta no tindria demanda als nous preus dels béns i serveis regularment produïts i en alguns casos els serveis serien prestats pels mateixos consumidors (serveis de la llar, per exemple). En el mateix informe es conclou que en un país amb un volum d'economia irregular del 10% del PIB en què el tipus impositiu marginal, incloent-hi IVA, fos del 50%, la total eliminació d'aquest tipus d'activitat produiria un augment de la recaptació d'un 1,7% del PIB.

³⁰ Ho fem seguint el treball del professor Schneider i AT Kearney *The Shadow Economy in Europe 2011*



Tot i la referència feta a aquests efectes pretesament positius, aïlladament considerats, de la *shadow economy*, el posicionament del CAREC és que cal promoure la millora de les polítiques públiques per reduir aquesta disfunció econòmica, social i de valors individuals i col·lectius, tot lluitant contra ella i contra l'evasió fiscal en el seu conjunt. Aquest és un objectiu en el qual hi ha una pràctica unanimitat a la comunitat internacional, tant atenent la tasca desenvolupada per diferents organismes internacionals com pels Estats de la UE i del conjunt de l'OCDE. A aquest conjunt d'iniciatives i propostes que s'està produint arreu del món hi tornarem en un apartat posterior d'aquest document.

c. Informació sobre economia submergida a Espanya i al nostre entorn

Com s'ha dit a la introducció d'aquest document, la pressió fiscal a Espanya, tot i tenir tipus nominals de tributació alts en comparació amb altres jurisdiccions (especialment pel que fa als impostos directes), és realment baixa si la comparem amb el nostre entorn. Això ens pot donar algun indici que el sistema tributari i els procediments de control que realitza l'Agència Estatal d'Administració Tributària ofereixen un clar marge de millora pel que fa a la reducció de l'evasió fiscal.

En aquest sentit, al 2010 la pressió fiscal a Espanya (31,9%) era de les més baixes de la Unió Europea, situant-se 6,5 punts per sota de la mitjana ponderada de la UE (38,4%). Aquest baix nivell de pressió fiscal s'aguditza encara més quan s'exclouen les cotitzacions a la seguretat social. En aquest cas se situa en el 19,6%, en la posició 22 dels 27 països de la UE. Si es compara la pressió fiscal a Espanya en relació amb la dels països de la UE més similars, s'evidencia que la distància amb alguns d'ells és molt àmplia: amb Suècia 13,9 punts, amb Bèlgica 12, amb França 10,6, amb Itàlia 10,4 i amb Alemanya 6,2. Aquest és un indicador agregat que relaciona la recaptació impositiva amb el PIB, i per tant, es veu molt influït pel frau fiscal que erosiona el nivell de recaptació i, per tant, en redueix el valor (vegeu quadre núm. 3).

En termes evolutius es constata que la pressió fiscal a Espanya, des del 1995 fins al 2007, ha crescut 4,4 punts, en passar del 32,7% al 37,1%, si bé l'impacte de la crisi ha fet que al 2009 se situés en el nivell més baix de tot el període (30,4%). No obstant, al 2010 la pressió fiscal va tenir un augment de més d'un punt (vegeu quadre núm. 4).

En el marc de la UE, des del 1995, Espanya sempre s'ha situat en els nivells més baixos. En relació amb els països del nostre entorn, només és sobrepassat per Irlanda. Però quan s'exclouen les cotitzacions, Espanya passa a ser el país amb la pressió fiscal més baixa pràcticament durant tot el període (vegeu quadre núm. 5).

Per poder efectuar comparacions internacionals més homogènies caldria analitzar l'esforç fiscal que consisteix a relativitzar la pressió fiscal per la renda nacional per capita. En aquest cas, Espanya se situa entorn de la mitjana europea tot i tenir tipus de gravamen molt elevats, especialment pel que fa als impostos directes (vegeu quadre núm. 6).

Pel que fa a la dimensió de l'economia submergida, segons l'informe *The Shadow Economy in Europe, 2011* del professor Schneider i la consultora AT Kearney "encara que la dimensió exacta de l'economia submergida és difícil de determinar, les nostres estimacions la situen en uns 2,2 trilions³¹ a Europa l'any 2011. Això suposa un 5% més que els 2,1 trilions de l'any 2007 i una recuperació completa del volum que tenia abans de la crisi."

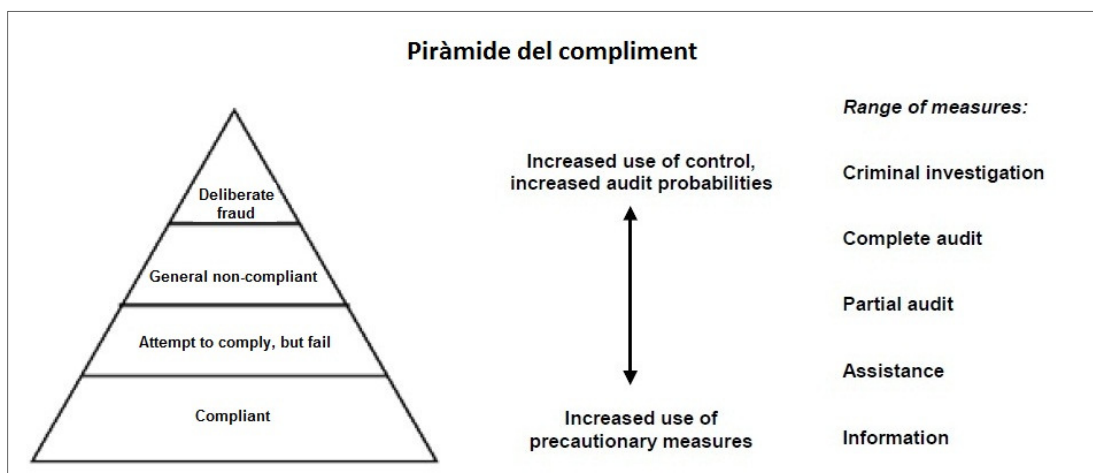
³¹ Es refereix a 2,2 bilions.



En aquest estudi es realitzen estimacions del nivell d'economia submergida per sectors, i i en destaquen els següents com aquells que concentren un major percentatge de *shadow economy*: construcció, venda a l'engròs i al detall, hotels i restaurants, i transport i comunicacions (vegeu quadres núm. 7, 8 i 9).

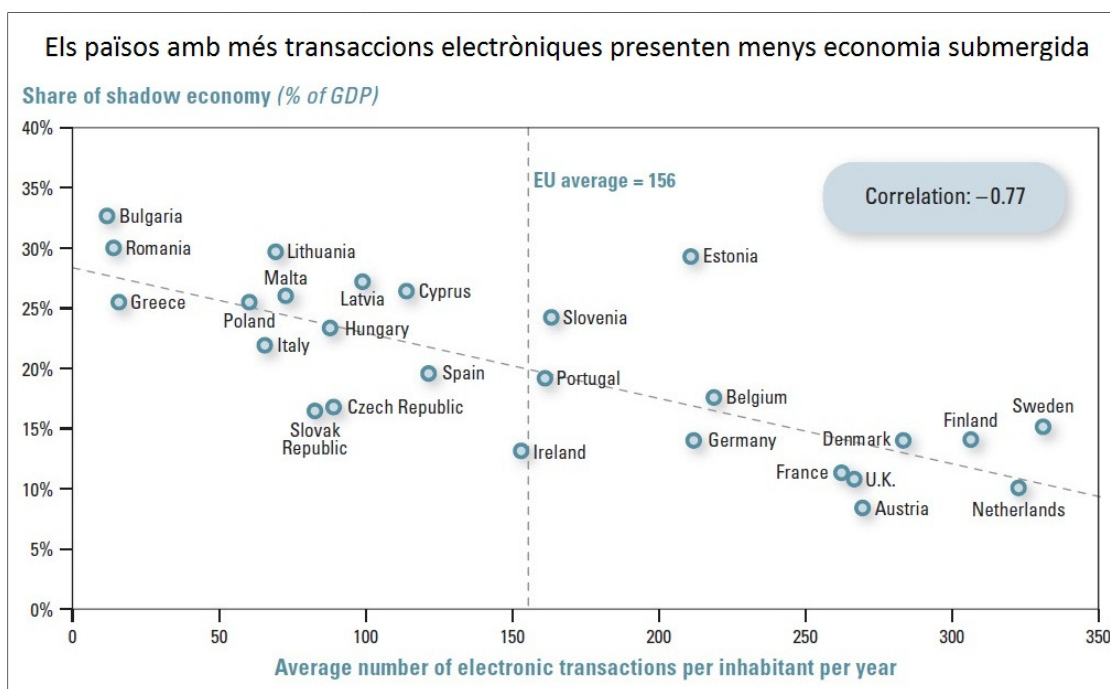
Pel que fa a l'economia espanyola, el seu nivell estimat se situa en el 19,2 % del PIB (vegeu quadres núm. 10 i 11).

Quadre 1



Font: European Comission, 2010

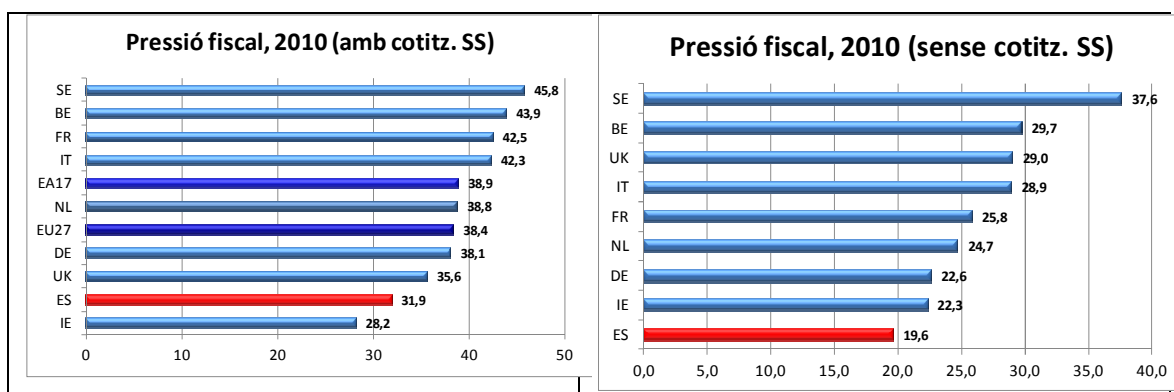
Quadre 2



Font: "The Shadow economy in Europe, 2011" (AT Kearney, 2011)

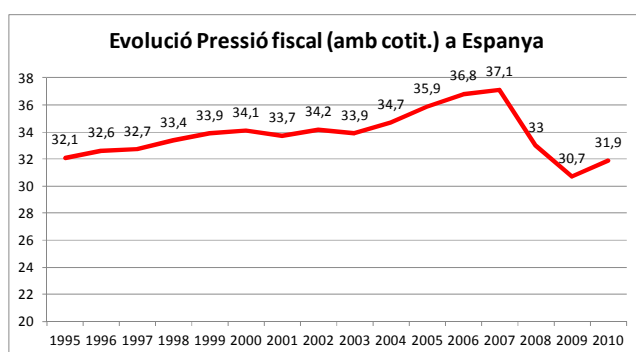


Quadre 3



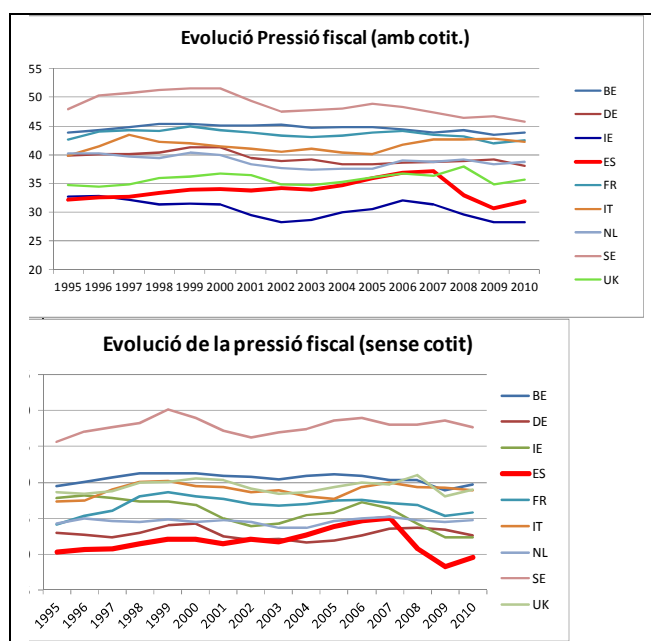
Font: European Comission, 2012: Taxation trends in the European Union.

Quadre 4



European Comission, 2012: Taxation trends in the European Union,

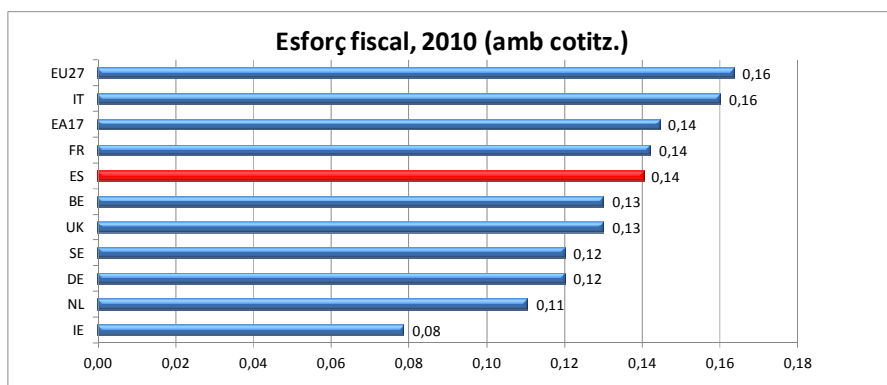
Quadre 5



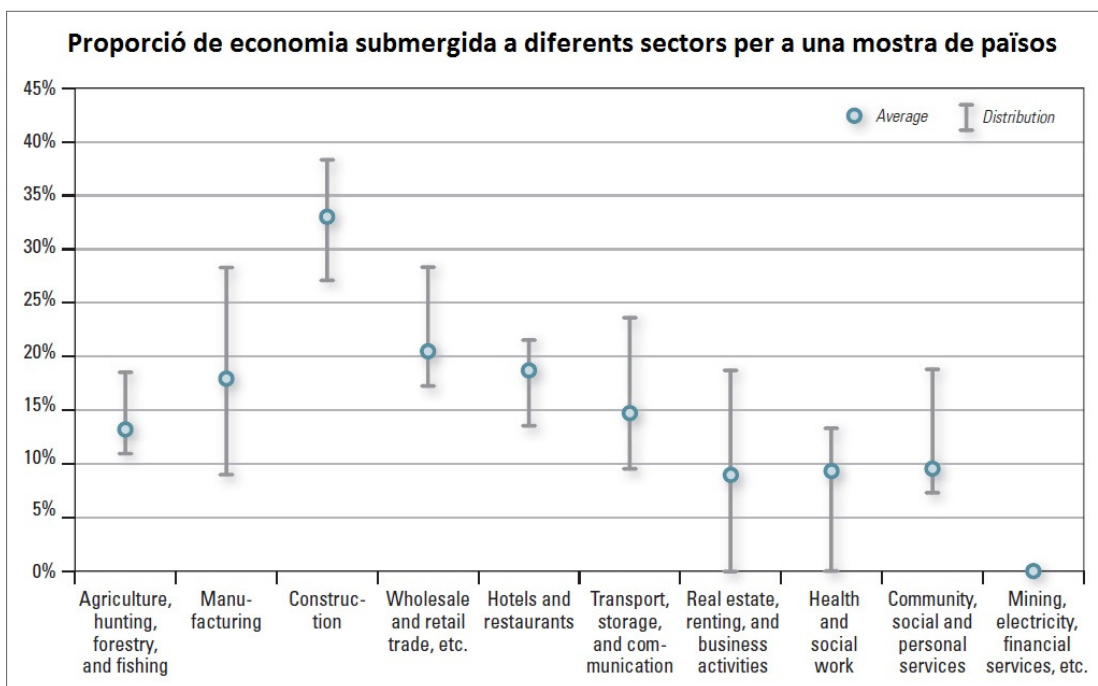
Font: European Comission, 2012: Taxation trends in the European Union.



Quadre 6



Quadre 7

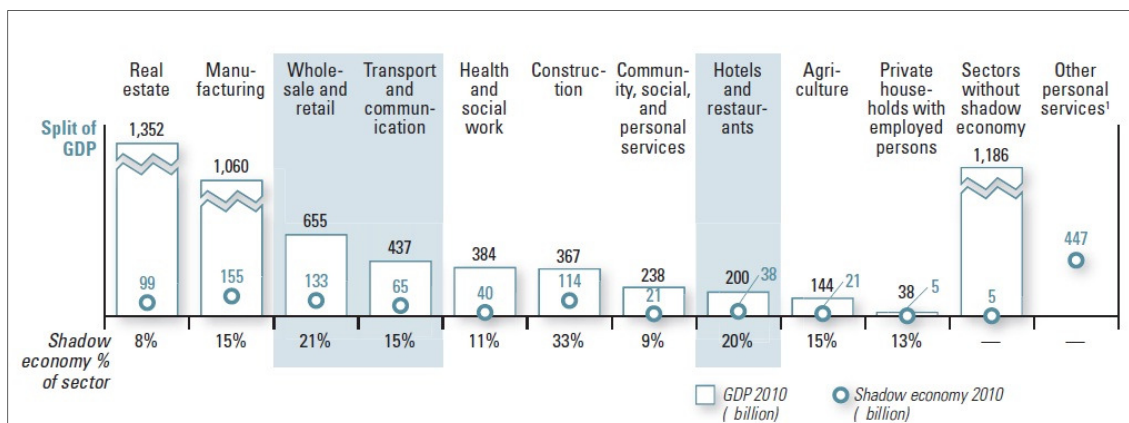


Font: "The Shadow economy in Europe, 2011" (AT Kearney, 2011)

NOTA: Els països de la mostra són Alemanya, Itàlia, Espanya, Polònia, Romania i Turquia.

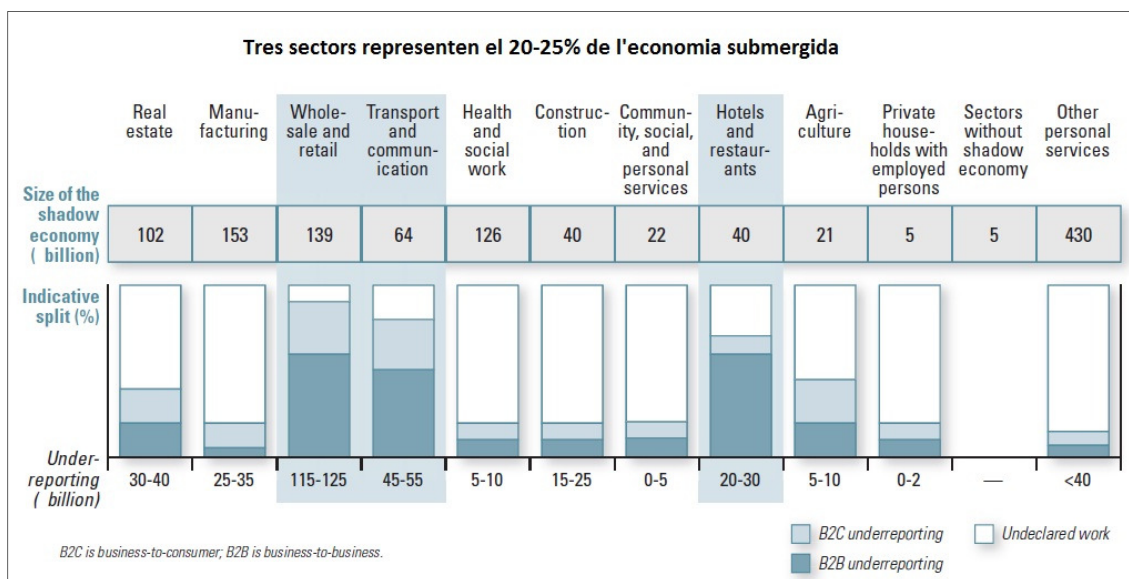


Quadre 8



Font: "The Shadow economy in Europe, 2011" (AT Kearney, 2011)

Quadre 9



Font: "The Shadow economy in Europe, 2011" (AT Kearney, 2011)



Quadre 10

The shadow economy in Europe

		2008			2009			2010			2011e		
Abbreviation	Country	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)
at	Austria	282,746	8.1%	22,902	274,813	8.5%	23,277	286,197	8.2%	23,468	298,018	8.0%	23,841
be	Belgium	345,006	17.5%	60,376	339,162	17.3%	60,371	352,941	17.4%	61,412	368,123	17.1%	62,949
bg	Bulgaria	35,431	32.1%	11,373	34,933	32.5%	11,353	36,034	32.6%	11,747	na	32.3%	na
cy	Cyprus	17,267	26.0%	4,495	18,948	26.5%	4,491	17,485	26.2%	4,576	18,274	26.0%	4,751
cz	Czech Republic	147,879	16.6%	24,548	137,162	16.3%	23,180	145,049	16.7%	24,223	154,173	16.4%	25,284
dk	Denmark	233,482	13.9%	32,454	222,410	14.3%	31,805	234,006	14.0%	32,761	241,883	13.8%	33,394
ee	Estonia	16,304	29.0%	4,728	13,840	29.8%	4,097	14,305	29.3%	4,191	15,355	28.6%	4,392
fi	Finland	185,651	13.8%	25,620	173,267	14.2%	24,604	180,253	14.0%	25,235	191,666	13.7%	26,258
fr	France	1,933,195	11.1%	214,585	1,883,231	11.8%	219,151	1,932,802	11.3%	218,407	2,001,557	11.0%	220,171
de	Germany	2,473,800	14.2%	351,280	2,374,500	14.8%	346,677	2,476,800	13.9%	344,275	2,566,095	13.7%	351,555
gr	Greece	236,917	24.3%	57,571	235,017	25.0%	58,754	230,173	25.4%	58,464	222,788	24.3%	54,137
hu	Hungary	106,373	23.0%	24,466	92,942	23.5%	21,841	98,446	23.3%	22,938	105,642	22.8%	24,086
ie	Ireland	179,990	12.2%	21,959	160,598	13.1%	21,038	155,992	13.0%	20,279	158,004	12.8%	20,224
it	Italy	1,567,761	21.4%	335,501	1,519,702	22.0%	334,334	1,548,816	21.8%	337,642	1,588,894	21.2%	338,846
lv	Latvia	22,890	26.5%	6,066	13,521	27.1%	5,019	17,974	27.3%	4,907	18,987	26.5%	5,032
lt	Lithuania	32,288	29.1%	9,398	23,508	29.8%	7,846	27,410	29.7%	8,141	29,727	29.0%	8,621
lu	Luxembourg (Grand-Duché)	39,644	8.5%	3,370	33,073	8.3%	3,350	41,597	8.4%	3,494	44,437	8.2%	3,644
mt	Malta	5,840	25.8%	1,507	5,830	25.9%	1,510	6,164	26.0%	1,603	6,455	25.8%	1,665
nl	Netherlands	594,481	9.6%	57,070	571,145	10.2%	58,257	588,414	10.0%	58,841	611,143	9.8%	59,892
pl	Poland	363,154	25.3%	91,878	310,413	25.3%	30,398	354,318	25.4%	89,997	377,700	25.0%	94,425
pt	Portugal	171,983	18.7%	32,161	168,587	19.5%	32,874	172,721	19.2%	33,162	170,731	19.4%	33,122
ro	Romania	139,765	29.4%	41,081	117,457	29.4%	34,532	121,942	29.8%	36,339	129,166	29.6%	38,233
si	Slovenia	37,280	24.0%	8,947	35,311	24.8%	8,686	35,416	24.3%	8,606	36,447	24.1%	8,784
es	Spain	1,068,124	18.7%	203,479	1,053,914	19.5%	205,513	1,062,591	19.4%	206,143	1,081,895	19.2%	207,724
sk	Slovakia	64,572	16.0%	10,332	63,051	16.3%	10,583	65,906	16.4%	10,809	69,275	16.0%	11,084
se	Sweden	333,256	14.9%	49,655	290,908	15.4%	44,800	346,689	15.0%	52,000	384,037	14.7%	56,453
uk	United Kingdom	1,815,417	10.1%	183,357	1,563,750	10.3%	170,667	1,686,583	10.7%	181,534	1,727,737	11.0%	190,051
	Subtotal (EU-27)	12,470,515	19.3%	1,890,165	11,749,997	19.3%	1,899,020	12,246,984		1,895,194	12,618,309	19.2%	1,906,619
tr	Turkey	498,602	28.4%	141,603	440,367	28.3%	127,286	553,507	28.3%	156,642	527,923	27.7%	146,235
hr	Croatia	47,760	29.6%	14,137	45,668	30.1%	13,745	45,899	29.8%	13,678	46,033	29.5%	13,580
no	Norway	305,323	14.7%	44,833	267,068	15.3%	40,881	311,855	15.1%	47,090	340,695	14.8%	50,423
ch	Switzerland	343,346	7.9%	27,124	351,735	8.3%	29,443	398,685	8.1%	32,308	463,773	7.9%	38,218
	Total	13,665,546		2,117,912	12,867,831		2,060,395	13,557,110		2,134,913	14,016,732		2,155,074

Font: "The Shadow economy in Europe, 2011" (AT Kearney, 2011)

Quadre 11

Shadow economy per industry sector in the five focus countries

		SPAIN			POLAND		
		GDP (millions of euros, 2009)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros, 2009)	GDP (millions of euros, 2009)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros, 2009)
Section A	Agriculture, hunting and forestry	26,132	11.0%	2,871	11,261	14.3%	1,614
Section B	Fishing	1,789	9.2%	164	44	0.0%	0
Section C	Mining and quarrying	1,929	0.0%	0	6,738	0.0%	0
Section D	Manufacturing	133,528	16.5%	22,004	57,630	22.9%	13,219
Section E	Electricity, gas and water supply	26,041	0.0%	0	11,408	0.0%	0
Section F	Construction	113,516	29.3%	33,255	22,975	38.2%	8,783
Section G	Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles; personal and household goods	109,511	18.3%	20,051	56,637	23.9%	13,532
Section H	Hotels and restaurants	79,141	19.2%	15,215	3,754	13.4%	502
Section I	Transport, storage and communication	70,955	14.6%	10,393	23,042	9.6%	2,202
Section J	Financial intermediation	69,373	0.0%	0	11,884	0.0%	0
Section K	Real estate, renting and business activities	179,105	9.2%	16,397	44,841	0.0%	0
Section L	Public administration and defense; compulsory social security	69,924	0.0%	0	18,804	0.0%	0
Section M	Education	54,770	0.0%	0	14,869	0.0%	0
Section N	Health and social work	68,223	11.0%	7,495	11,831	0.0%	0
Section O	Other community, social and personal service activities	41,404	9.2%	3,790	12,922	9.6%	1,235
Section P	Private households with employed persons	8,575	12.8%	1,089	1,779	14.3%	255
Section Q	Extra-territorial organizations and bodies	0	5.5%	0		7.6%	0
	Total	1,053,914		132,735	310,418		41,343
	<i>Entertainment, massage, prostitution, household services, and other</i>			72,778			39,055
	Total shadow economy		19.5%	205,513		25.9%	80,398

Font: "The Shadow economy in Europe, 2011" (AT Kearney, 2011)