esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

¿Se redujo el fraude fiscal y la economía sumergida tras la pandemia? Análisis 2019-23 a partir de la recaudación del IVA

AUTOR

Francisco de la Torre Díaz

Director del foro de fiscalidad EsadeEcPol.
Inspector de Hacienda.

RESUMEN EJECUTIVO

En 2020 la caída recaudatoria excedió la caída del PIB, con un probable crecimiento de la economía sumergida simultáneo al descenso de la actividad económica. En contraste, el crecimiento de la recaudación fiscal entre 2021 y 2023 superó las previsiones, situándose por encima de los niveles pre-pandemia.

Para explicar este crecimiento inesperado, este estudio considera el afloramiento de la economía sumergida como posible mecanismo. Para ello, se observa si existe una mayor recaudación del IVA como señal de afloramiento, adaptando la metodología EVADE (Evaluating Value Added Duty Economy) a las estadísticas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y del Instituto Nacional de Estadística.

Los resultados:

- El porcentaje del consumo de hogares que tributa IVA creció entre seis y siete puntos sin que hubiese variaciones significativas de la normativa, algo que solo puede explicarse por afloramiento.
- Este incremento de las bases sometidas a control llevó a un aumento de la recaudación del IVA de unos 6.000 millones de euros anuales tanto en 2022 como en 2023.

Para explicar qué puede haber ocasionado este mejor cumplimiento, hipotetizamos que durante la pandemia se habrían producido cambios sociales (posiblemente también derivados, al menos en parte, de la normativa anti-fraude) que llevaron a

Línea de investigación:

Macro y fiscal

esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

aumentar los pagos con tarjeta, disminuyendo el porcentaje de transacciones en efectivo, que no están igualmente controladas por la Agencia Tributaria.

Para explorar esta hipótesis, analizamos los datos de pequeñas transacciones del Banco de España en este periodo 2019-2023, distinguiendo entre pagos de ventas con tarjeta y retiradas de efectivo en cajeros automáticos.

- Efectivamente, observamos que aumentó significativamente el porcentaje del consumo pagado con tarjeta de crédito, que está sometida a un mayor control que el efectivo.
- Adicionalmente, las retiradas de efectivo apenas crecen en el mismo periodo, pese a la inflación.

Para consolidar estos buenos resultados, recomendamos:

- Introducir más medidas para fomentar los pagos controlados.
- Extender y profundizar la obtención y explotación de la información para mejorar el cumplimiento voluntario de los impuestos, reduciendo de esta forma el fraude fiscal y la economía sumergida.

El aumento de la recaudación y el misterio de los residuos

La financiación de las políticas públicas necesita de una base impositiva suficiente y robusta, lo que a su vez está afectado (y puede estarlo mucho) por el grado de cumplimiento en el pago de los impuestos. O lo que es lo mismo: reducir el fraude fiscal y la economía sumergida es, o al menos debería ser, un objetivo central de la acción pública. Tras la pandemia, la economía se recuperó, y con ella la recaudación fiscal. Ante esta evolución cabe plantearse: ¿se redujeron el fraude fiscal y la economía sumergida en España tras la pandemia? Si eso fue así, ¿cuáles podrían ser las razones que lo explican? A partir de aquí, se pueden plantear políticas públicas que mejoren el cumplimiento fiscal, y con ello, la financiación de las políticas públicas.

El hecho de partida, pues, es que tras la pandemia se produjo un importante aumento de la recaudación fiscal. La recuperación de la actividad económica a niveles prepandemia puede explicar una parte, pero la recaudación en 2022 ya superaba a la de 2019. Esto no implica necesariamente una reducción de la economía sumergida, ni tampoco un mejor cumplimiento fiscal. Las razones del aumento recaudatorio respecto a 2019 están, por una parte, en la inflación y, por otra, en un mayor nivel de empleo. Adicionalmente, en el caso de los impuestos indirectos, también nos podemos encontrar con un cambio en el patrón de crecimiento, que alterase la recaudación fiscal.

- En primer lugar, la inflación supone una mayor recaudación en casi todos los impuestos. Los únicos en los que la inflación no supone una mayor recaudación son los especiales de bases no monetarias: así, si un litro de gasolina paga 47 céntimos de impuesto especial, la inflación no supone una mayor recaudación. En el caso del IVA, y por regla general de los demás impuestos indirectos, la recaudación crecerá de forma directa a la inflación. En el caso del IRPF, cuando la inflación se traslade a la renta, si no se actualiza la tarifa, se producirá lo que se denomina “progresividad en frío”. Es decir: el aumento del tipo efectivo con la misma, o incluso menor, capacidad económica. Como vemos, por ambas vías la inflación aumenta la recaudación, sin que esto suponga en modo alguno una reducción del fraude fiscal o de la economía sumergida.

- Por otra parte, las subidas o bajadas de impuestos también afectan a la recaudación, sin que haya ni mejor ni peor cumplimiento fiscal.

- Y, por último, el crecimiento económico, especialmente si hay una creación intensa de empleo, también aumenta la recaudación fiscal. Nuevamente, esto no supone necesariamente una reducción de la economía sumergida, ni tampoco del fraude fiscal.

> También hay que ser conscientes de que no sólo el empleo, sino en general, la composición del crecimiento económico afecta a la recaudación. Por ejemplo, un crecimiento económico basado en el consumo interno es menos sostenible, pero supone una mayor recaudación fiscal. Esto se debe a que el consumo interno tributa en el país a efectos de impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), mientras que las exportaciones están exentas de estos impuestos, puesto que luego se gravan en el país de destino.

En España hubo un importante aumento de la recaudación de casi todos los tributos entre 2021 y 2023. Como se dieron, al mismo tiempo, todos estos fenómenos (recuperación económica, cambios en el patrón de crecimiento, inflación, y subidas y bajadas de impuestos), ¿hay alguna manera de distinguir si se redujo o no la economía sumergida?

Una primera aproximación se puede encontrar en los "residuos", como, pone de manifiesto en sus estudios el Banco de España. El propio Gobernador, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados en la elaboración de los PGE 2023, señalaba:

> *"se detecta la existencia de elevados residuos impositivos positivos, que se definen como el componente de la evolución de los ingresos públicos que no puede explicarse ni por las medidas fiscales adoptadas ni por la evolución de las bases imponibles en términos nominales".*

Pero, al mismo tiempo, lanzaba un mensaje de cautela:

> *"En ocasiones previas hemos vivido, en esta economía en particular, episodios en los que se produjeron —por razones, por supuesto, distintas— residuos impositivos muy importantes. Por ejemplo, en el boom inmobiliario, cuando se produjeron incrementos de los ingresos impositivos mucho más elevados de los que determinaban las bases impositivas calculadas a efectos macroeconómicos. Luego en la crisis financiera internacional esos residuos positivos se convirtieron en negativos de una manera muy rápida, y provocaron un deterioro muy rápido también de la situación de las finanzas públicas. No estoy diciendo que este sea el origen, no lo es desde luego. Sin embargo, la realidad es que los residuos de las ecuaciones son —me gusta denominarlo así porque lo ejemplifica— **el desconocimiento que tenemos sobre un elemento concreto que estamos analizando.**"*

En esa misma línea, García-Miralles y Martínez Pagés, en el artículo *Los ingresos públicos tras la Pandemia. Residuos fiscales e inflación* publicado en el boletín económico del Banco de España señalaban que:

> *"En 2022 [la inflación] explicaría algo más de la mitad del crecimiento observado de los ingresos, especialmente en el IVA y en el IRPF. Con todo, se estima que* ***2,6 de los 3,7 puntos porcentuales de aumento*** *de la ratio de ingresos sobre PIB de los tres últimos años* ***no podría explicarse*** *por la actividad económica, los precios o las medidas fiscales aprobadas. En ausencia de una explicación sobre la naturaleza permanente o transitoria de este fenómeno, el principio de prudencia aconsejaría no considerar este incremento de los ingresos como permanente."*

Los conceptos de economía sumergida y fraude fiscal

En este estudio nos centramos en el fraude más evidente[1]: el derivado de la economía sumergida en lo que se refiere al IVA. Es decir: a las clásicas operaciones "en negro", y a la pregunta de "¿con IVA o sin IVA?". Este tipo de fraudes y la economía sumergida en general son muy complicados de detectar, y por tanto de medir. En general, en los estudios para determinar el nivel de la economía sumergida se solían utilizar dos tipos de metodología: por una parte, los modelos de equilibrio general; y, por otro lado, el conocido como MIMIC (Multiple Indicator Multiple Causes)- modelo de indicadores múltiples a partir de múltiples causas - a partir de los trabajos pioneros de Schneider entre 1986 y la primera década de este siglo.

Muy recientemente, Pappadà y Rogoff (2023) han desarrollado un nuevo método, el denominado EVADE (Evading Value Added Duty Economy). Esta metodología parte de la evaluación del valor añadido de los impuestos para convertir el grado de cumplimiento del IVA en una medida de la economía informal.

El planteamiento de Pappadà y Rogoff, como admiten ambos autores, exige muchísimos datos y el cumplimiento de algunos supuestos que en la práctica no se verifican completamente[2]. Sin

[1] No es lo mismo economía sumergida que fraude fiscal. La economía sumergida o informal es aquella parte de la economía que escapa por completo al conocimiento y al control del Estado. Esto supone necesariamente el incumplimiento de todas las obligaciones fiscales y laborales. Pero también se incumplen, por lo menos una parte de las obligaciones fiscales en la economía oficial. Una gran empresa no se puede sumergir, pero eso no supone que cumpla perfectamente con todas sus obligaciones fiscales. Por otra parte, el fraude fiscal siempre supone un engaño a la Hacienda Pública. Es decir: tampoco todo incumplimiento de las obligaciones fiscales supone defraudación fiscal.

[2] En particular, se asume el cumplimiento perfecto de todos los bienes que se importan o exportan. El problema es que se manejan datos de importaciones y exportaciones de acuerdo con la contabilidad nacional. Sin embargo, a efectos de IVA, estas operaciones no están sometidas en el caso del comercio intracomunitario, a ningún tipo

embargo, más allá de todos los problemas, el planteamiento de Pappadà y Rogoff, que testan con los datos disponibles de los países de la UE entre 1999 y 2020, sí supone un avance porque permite un análisis más preciso y comparable entre países de la economía sumergida. Además, para el caso español contamos con la ventaja fundamental es que se puede partir de la estadística, muchísimo más detallada de la Agencia Tributaria, frente a los datos recaudatorios que se ven obligados a utilizar Pappadà y Rogoff. Con estos datos más afinados y partiendo de su aproximación, en este breve informe se analizan los datos españoles entre 2019 y finales de 2023, para determinar si es posible saber si la economía sumergida ha aumentado o se ha reducido en este periodo.

La evolución de la economía sumergida y del fraude fiscal

Empecemos exponiendo los datos de recaudación del IVA en España entre 2019 y 2023 (hasta noviembre, último dato disponible a la finalización del presente documento):

Tabla 1. **Recaudación del IVA en España** · en millones de euros

	2019	2020	2021	2022	2023
Recaudación – caja anual	71.538	63.337	72.498	82.595	80.387
Tasa de variación	1,9%	-11,5%	14,5%	13,9%	0,80%[3]

Fuente: elaboración propia a partir de los informes mensuales de recaudación de la Agencia Tributaria. Los datos de 2023 solo llegan hasta noviembre por ser el último dato publicado. Por tanto, para comparar 2023 y 2022, se utilizan los datos del periodo enero-noviembre.

Lo primero que se puede observar es que la recaudación por IVA experimentó un sustancial aumento en 2021 y 2022 aunque ni el PIB ni el consumo habían recuperado los niveles anteriores a la pandemia. De hecho, en esos mismos años, el PIB crecería a un ritmo del 6,4% y un 5,8%, respectivamente, unas tasas muy inferiores a la del crecimiento de la recaudación

de control o formalidad aduanera. Esto supone no ya que haya fraude, que también lo hay en el comercio que pasa físicamente por una Aduana, sino que el fraude más grave y cuantioso, las denominadas "tramas de IVA" se derivan precisamente de este efecto.

[3] En el periodo ene-nov de 2022 se recaudaron 79.226 millones de euros. En el mismo periodo de 2023, 80.387, lo que supone un incremento del 0,8% anual, es decir básicamente plano.

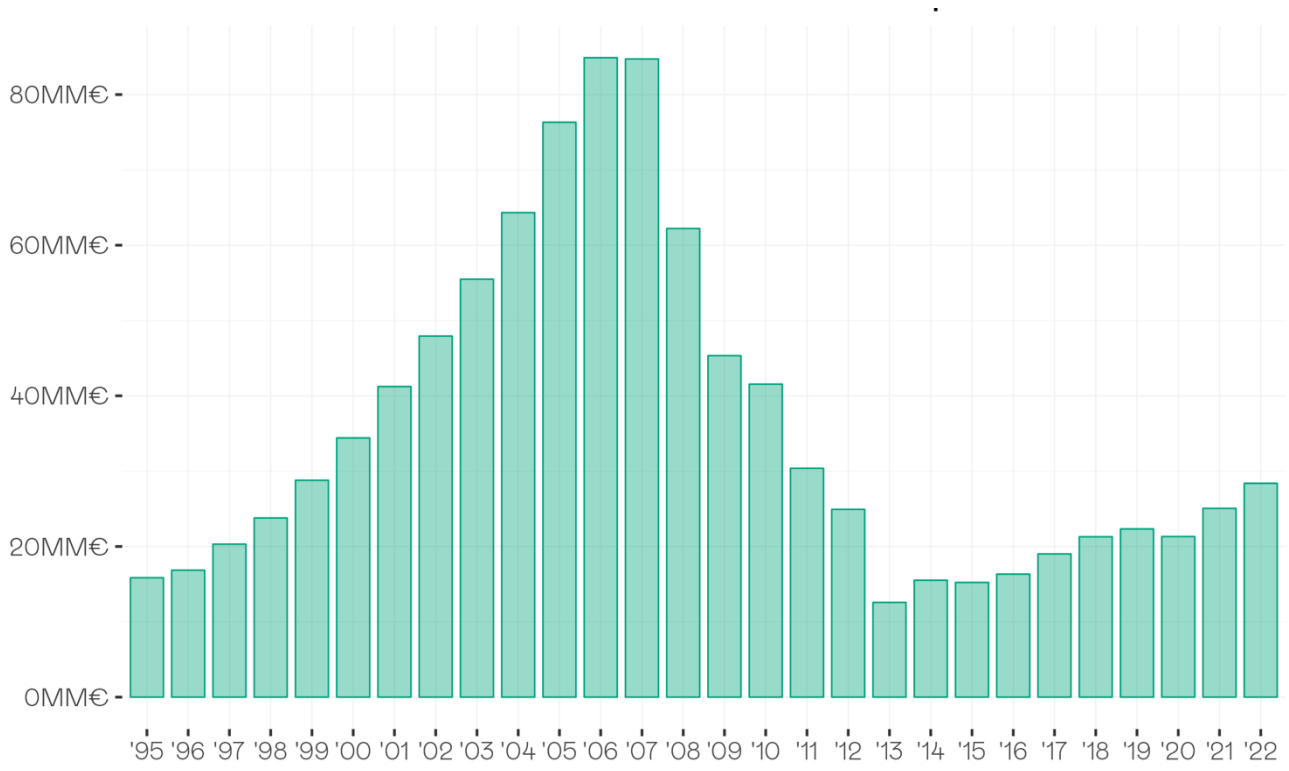
por IVA. Y esto, aunque hubo rebajas de IVA en electricidad y en alimentación. Parte de este efecto es inflación. Pero no todo, como veremos.

El IVA es un impuesto que pretende gravar el consumo final. Este consumo final lo pueden realizar Administraciones Públicas y los hogares (compuestos por personas físicas sin derecho a la deducción del IVA soportado). Obviamos aquí el IVA de las Administraciones Públicas porque, dados los controles presupuestarios, prescindir de la factura y de declarar el IVA es mucho más complicado. Por tanto, cabe asumir que sus eventuales variaciones no pueden ser atribuidas a cambios en la economía sumergida de manera plausible. No obstante, el IVA también grava la adquisición de vivienda nueva[4] por los hogares. Esta compra a efectos estadísticos se considera inversión (en construcción). A diferencia de una empresa que se puede deducir el IVA cuando compra un edificio, los particulares soportan el IVA cuando compran una vivienda de nueva construcción y no se lo pueden deducir. Por eso, cuando hay un incremento considerable del IVA recaudado lo primero que hay que descartar es que no estemos ante una burbuja inmobiliaria, como la experimentada en España entre 2000 y 2007. A continuación, en este primer gráfico se puede observar cómo se han comportado las bases del IVA declarado en la venta de viviendas nuevas a los particulares entre 1995 y 2022.

[4] En términos generales la venta de vivienda de nueva construcción está gravada por el IVA habitualmente a tipo reducido, es decir entre el 8 y el 10% según el periodo. La venta de vivienda usada tributa en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. El efecto macroeconómico de las venta de viviendas de nueva construcción es mucho más importante.

Gráfico 1

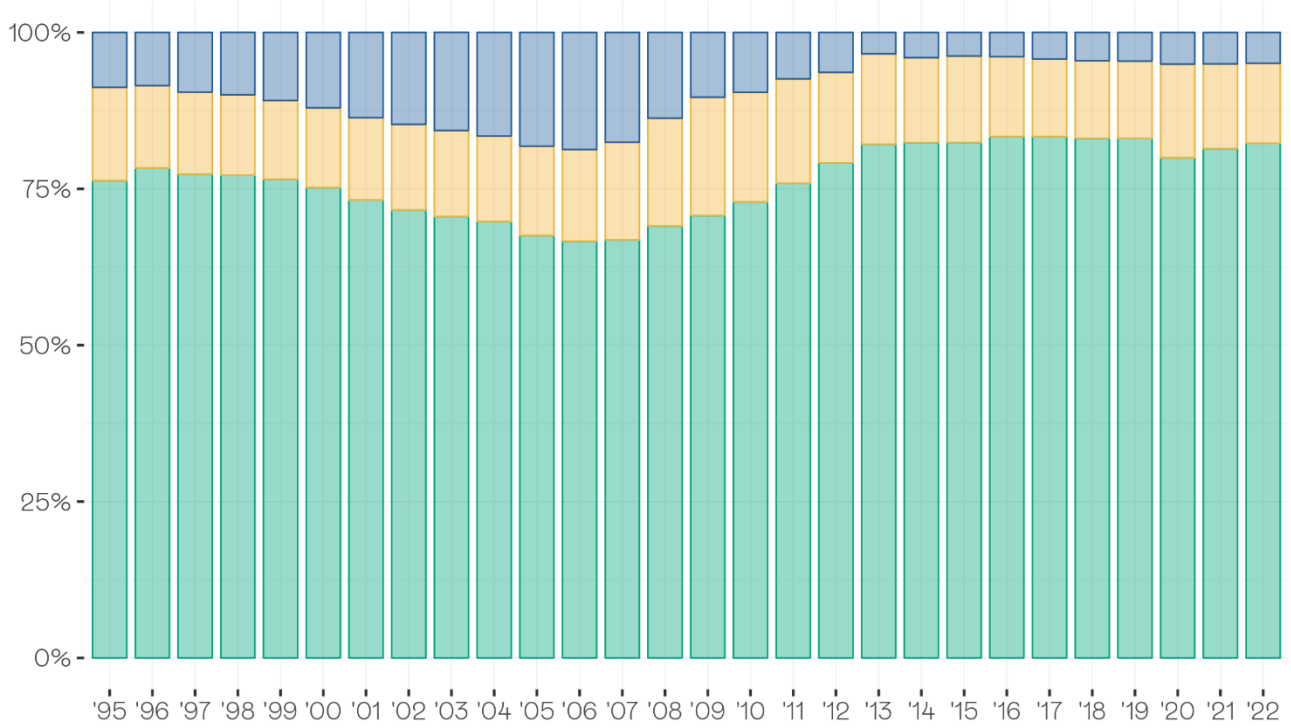
Bases del IVA declarado en la venta de viviendas nuevas a los particulares · '95-'22



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT | EsadeEcPol

Como se puede observar, una parte sustancial del incremento de recaudación del IVA entre 2000 y 2007 no procedía del consumo, sino de la inversión de los hogares en vivienda. Sin embargo, en el periodo 2021-2022 no estamos ante una burbuja inmobiliaria, sino que el incremento de las bases, y en consecuencia de la recaudación procede del consumo. Esto se puede ver con claridad en el siguiente gráfico en el que se detalla la desagregación de bases entre consumo de los hogares, consumo de las Administración Públicas e inversión en vivienda.

Gráfico 2
Componentes desagregados de las bases del IVA · '95-'22
Consumo de los hogares, consumo de las AAPP e inversión privada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT | EsadeEcPol

El consumo de los hogares representa habitualmente algo más del 80% de las bases del IVA. Sin embargo, este porcentaje se redujo durante la burbuja, no porque se redujese el consumo, sino porque se disparó la inversión en vivienda. En el periodo 2019-2022, primero el porcentaje se redujo en la Pandemia, incrementándose el consumo público. Posteriormente, en 2021 y 2022 se vuelve a la media. Esto quiere decir, que la causa fundamental del incremento en la recaudación tras la Pandemia (y de su reducción en 2020) está en el consumo final de los hogares.

Por otra parte, no todo el consumo final está sujeto a IVA (de manera especialmente significativa, la sanidad o la educación no lo están[5]). Incluso dentro de la mayor parte, que sí está sujeto, existen tipos diferentes. Pero, si no hay importantes reformas del impuesto, el porcentaje del consumo que está sujeto al IVA al tipo que sea, debería ser similar.

[5] Conviene tener en cuenta que, estas exenciones son limitadas, lo que significa que una escuela o un hospital, en la práctica soportan IVA y no se lo deducen, es como si fuesen consumidores finales. Este IVA que soportan y no se deducen, luego se incorpora como un coste que acaban repercutiendo a sus clientes. Por lo tanto, la exención de IVA no reduce tanto como pudiera parecer la base del impuesto ni su recaudación.

Efectivamente, las exenciones apenas cambian en el periodo 2019-2023[6]. Tampoco parece que haya cambiado sustancialmente la estructura del consumo entre 2019 y 2023, especialmente entre consumo exento y no exento. Probablemente, sí en 2020, lo que explicaría, parcialmente, los resultados.

Con todo esto, en el gráfico exponemos el consumo final de los hogares sujeto a IVA (datos de la Agencia Tributaria procedentes de las declaraciones de las empresas y de la Aduana)[7], y el consumo final de los hogares según el INE, modificado ligeramente para que la comparación sea homogénea. Concretamente, en el periodo analizado, 2019-2023, se ha tomado el 88,17% del consumo final de los hogares en España según el INE.

La razón del ajuste es la siguiente: el consumo final según el INE incluye la totalidad los hogares en todo el territorio español, sin embargo, las estadísticas de la Agencia Tributaria no incluyen el consumo en Ceuta, Melilla y Canarias, ya que estas operaciones son exportaciones a efectos del IVA y no se incluyen en las bases del impuesto. Por otra parte, la Agencia Tributaria no informa de las operaciones que realizan las empresas vascas y navarras, que declaran las mismas a las Administraciones Forales correspondientes, que no publican una desagregación tan amplia de las operaciones como realiza la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los últimos datos disponibles de consumo desagregados regionalmente son los del periodo 2014-2019. Según estos datos, el porcentaje del consumo interior de los hogares realizado en España, y que no se ha realizado en Canarias, Ceuta y Melilla (donde no se aplica el IVA) ni tampoco en País Vasco y Navarra (cuyas bases de IVA no se incluyen en la estadística de la AEAT) es la siguiente:

Tabla 2. **Porcentaje del consumo interior de los hogares realizado en España**

2014	2015	2016	2017	2018	2019
88,19%	88,25%	88,11%	88,08%	88,19%	88,23%

Fuente: elaboración propia a partir de los últimos datos disponibles del INE de consumo desagregados regionalmente del periodo 2014-2019. No incluye: Canarias, Ceuta y Melilla, el País Vasco ni Navarra.

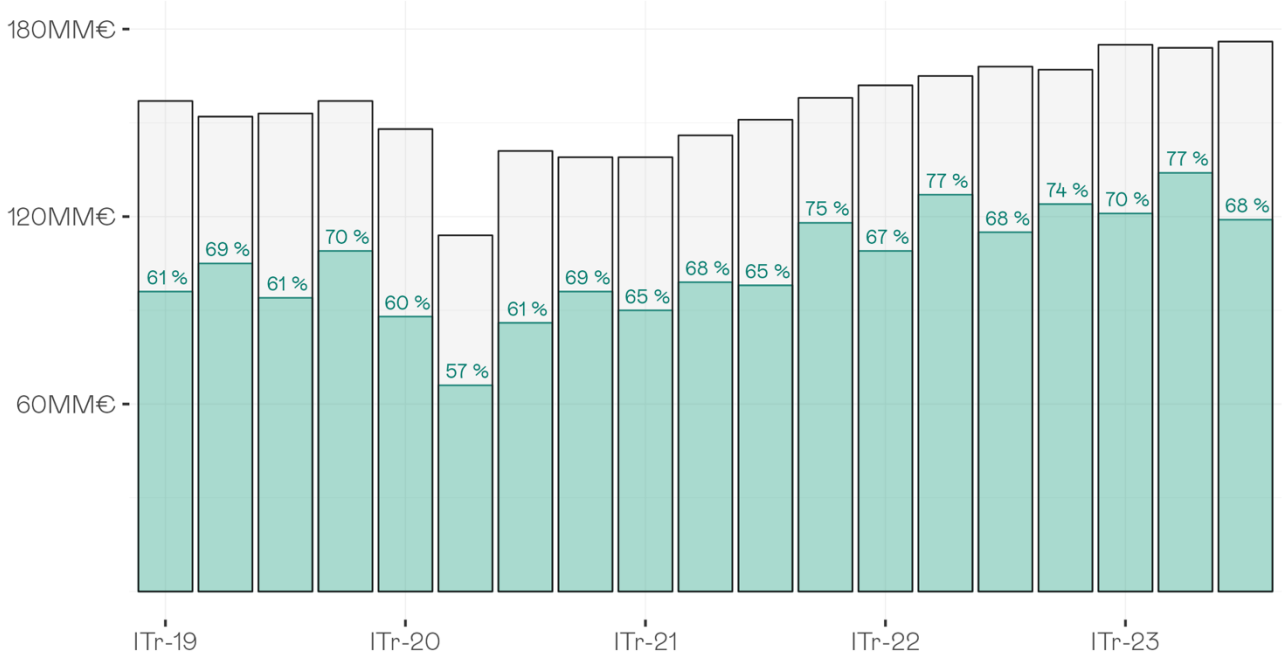
[6] El único elemento es que la Unión Europea terminó con la exención del IVA de las pequeñas importaciones. No obstante, el volumen de las mismas dentro del consumo global es extremadamente reducido.

[7] Este dato no incluye ni el gasto de otros agentes sujeto al IVA ni tampoco la inversión en vivienda de los hogares.

Como este porcentaje se mantiene prácticamente constante, se ha tomado la media (geométrica) de los cinco años anteriores, que es del 88,17%.

A partir de aquí, se comparan las bases declaradas del IVA, excluyendo ventas a las Administraciones Públicas y también viviendas (que son inversión) con el consumo estimado del INE de los hogares en el territorio de aplicación del IVA gestionado por la Agencia Tributaria. El resultado trimestral se puede ver en el gráfico 3.

Gráfico 3
Consumo de los hogares sujeto a IVA sobre el total · 2019-23
Consumo final estimado por el INE, parte del consumo sujeto a IVA: absoluto y porcentaje que representa.



Fuente: elaboración propia a partir de los últimos datos disponibles del INE y la AEAT | EsadeEcPol. A partir del gasto en consumo final que estima el INE sobre el consumo que deberían tener los hogares según las declaraciones de impuestos de las empresas, así como las declaraciones en Aduanas. El consumo estimado por el INE está corregido para que el ámbito territorial sea el mismo que las bases declaradas a la AFAT.

Las columnas verdes oscuras en el gráfico se corresponden al consumo que deberían tener los hogares según las declaraciones de impuestos de las empresas, así como las declaraciones en Aduanas. Las columnas totales se corresponden con el gasto en consumo final que estima el INE, y que hemos corregido para que el ámbito territorial sea el mismo que las bases declaradas a la AEAT. Señalamos en cada trimestre el porcentaje del primero sobre el segundo, dibujando su tendencia. Este porcentaje debería ser estable, y sólo debería verse alterado porque la normativa cambiase las exenciones, lo que no ha ocurrido en el periodo.

Que haya cambios en los precios (es decir, el fenómeno inflacionario que hemos padecido) no afecta al porcentaje del consumo que grava el impuesto. Tampoco lo hace que cambien los tipos impositivos, porque las bases declaradas por las empresas no varían. Aquí sólo podría afectar un cambio radical en la estructura de consumo en lo que se refiere a que servicios exentos pasasen a ser muchísimo más consumidos. Algo que no ocurre según los datos del INE.

En consecuencia, la única explicación para que se pase de un porcentaje del 63,9% de operaciones sujetas en los tres primeros trimestres de 2019 a uno del 59,4% en 2020, es un peor cumplimiento fiscal y un aumento de la economía sumergida. Pero esto cambia radicalmente en los siguientes años, en los que se pasa a un 70,8% en 2022, que llega incluso a un 71,4% en los tres primeros trimestres de 2023.

Esto último indica mejor cumplimiento fiscal, y es una de las razones por las que se incrementa la recaudación fiscal. Por supuesto, hay otras, como los precios, o el consumo total que aumenta, pero aquí hemos conseguido identificar que sí habría un mejor cumplimiento fiscal que hace que un mayor porcentaje de las ventas, y, en consecuencia, del consumo, se declaren. Y una vez se declaran las ventas en el IVA, está claro que hay otros aspectos que también tienen que aflorar como el empleo o los beneficios.

En cualquier caso, conviene tener claro que en todo este análisis estamos hablando en términos agregados. Esto quiere decir que no siempre lo que ocurre es que las empresas en economía sumergida se regularicen y pasen a funcionar en economía formal. También puede ocurrir, simplemente, que una empresa que antes declaraba cinco ventas ahora pase a declarar ocho ventas, de las diez que realiza cada día. Incluso puede ocurrir que una empresa en economía sumergida cierre, y sus ventas sean sustituidas por más ventas de otras empresas oficiales. De hecho, como hay contribuyentes por módulos (esto es, que están en el denominado régimen simplificado del IVA que calcula sus cuotas en función de parámetros distintos de sus ventas), que ingresan un módulo y no se sabe exactamente cuáles son sus ventas, aquí ni siquiera habría mejor cumplimiento. Efectivamente, los contribuyentes en módulos se redujeron durante la pandemia, y parte de sus ventas pasaron a realizarse por otras empresas. Aquí tendríamos más rendimiento fiscal, pero ni siquiera mejor cumplimiento de las leyes. En cualquier caso, dada la magnitud del aumento, con una enorme probabilidad sí se habría reducido la economía sumergida, y con ella el fraude fiscal menos sofisticado.

Antes de pasar a analizar las causas, vale la pena cuantificar aproximadamente cuál es el efecto recaudatorio directo en el IVA de este mejor cumplimiento detectado. Para ello, vamos a comparar la recaudación en 2019, antes de los cambios estructurales en la pandemia, y en 2022, último año para el que se tienen datos completos. Como la recaudación, y el porcentaje

del consumo sujeto se mantienen estables en 2023, el año anterior puede ser una aproximación a un efecto que se mantiene.

En primer término, en 2019 se recaudaron 71.538 millones en caja. Sin embargo, el impuesto devengado fue de 74.321 millones de euros. La diferencia se explica fundamentalmente por cuestiones de impagos y aplazamientos. En 2022 se recaudaron efectivamente 82.595 millones de euros, pero el impuesto devengado ascendió a 86.528 millones de euros. Vamos a descomponer el aumento recaudatorio devengado que es de 12.207 millones de euros.

Las bases de IVA en 2019 ascendieron a 486.620 millones de euros, que tributaron a un tipo medio efectivo del 15,27%. Por otra parte, las bases de IVA en 2022 ascendieron a 577.474 millones de euros que tributaron a un tipo medio efectivo del 14,98%. Como se puede ver, el aumento recaudatorio procede exclusivamente del aumento de bases. Más exactamente, el aumento de bases generó un aumento recaudatorio de 13.827 millones de euros, que se compensó, muy parcialmente con una disminución de 1.620 millones por la rebaja de tipos[8].

Centrándonos en las bases de IVA que proceden del consumo de los hogares, en 2019 éstas ascendieron a 404.076 millones de euros, un 65,45% del gasto en consumo final en el territorio de aplicación del IVA gestionado por la Agencia Tributaria[9]. En 2022, las bases del IVA que se derivaron del consumo de los hogares ascendieron a 475.000 millones de euros un 71,66% del gasto en consumo final. La diferencia de bases es de 70.924 millones de euros. Esto supondría un aumento de recaudación de 10.830 millones de euros, si tomamos el tipo efectivo medio de 2019. Este importe es la suma de tres efectos, inflación, aumento o disminución del consumo en términos reales, y mejor cumplimiento fiscal (fundamentalmente disminución de la economía sumergida).

Para aislar el efecto recaudatorio del mejor cumplimiento fiscal basta con calcular la diferencia de porcentajes del consumo final a las bases de IVA. Hay una diferencia de 6,21 puntos en el porcentaje del consumo final gravado en 2022 respecto a 2019. Esto supone que, de la diferencia de 70.924 millones entre las bases de IVA, derivadas exclusivamente del consumo de los hogares entre 2022 y 2019, 41.142 millones se corresponden a que hay un mayor porcentaje de consumo gravado, mientras que el resto, 29.782 millones se corresponden a aumentos nominales del consumo (esencialmente inflación). Si a esta diferencia de bases le

[8] Aquí se refleja fundamentalmente la rebaja del IVA de la energía eléctrica, y menor medida gas, natural, madera y pellets. La AEAT en su informe mensual de recaudación de diciembre de 2022 estimaba el coste recaudatorio de estas medidas en 2022 en 1.532 millones de euros.

[9] Como se ha expuesto anteriormente, es el consumo final de los hogares en España excluidas Ceuta, Melilla, Canarias, País Vasco y Navarra.

aplicamos el tipo de 2019, 15,27%, el resultado es el aumento recaudatorio derivado del mejor cumplimiento fiscal y de la reducción de economía sumergida que ascendería a unos 6.282 millones de euros, algo menos de la mitad de la mejora recaudatoria en el IVA entre 2019 y 2022, si no tenemos en cuenta las rebajas del IVA en 2022.

El efecto indirecto en el resto del sistema fiscal y en la recaudación por cotizaciones sociales es mucho más complicado de cuantificar. Pero, indudablemente, este efecto existió y es la razón de que los incrementos de recaudación fuesen muy superiores al crecimiento del PIB en casi todas las figuras fiscales. En el caso del IRPF también existe un efecto de progresividad en frío muy relevante, que tampoco se puede olvidar.

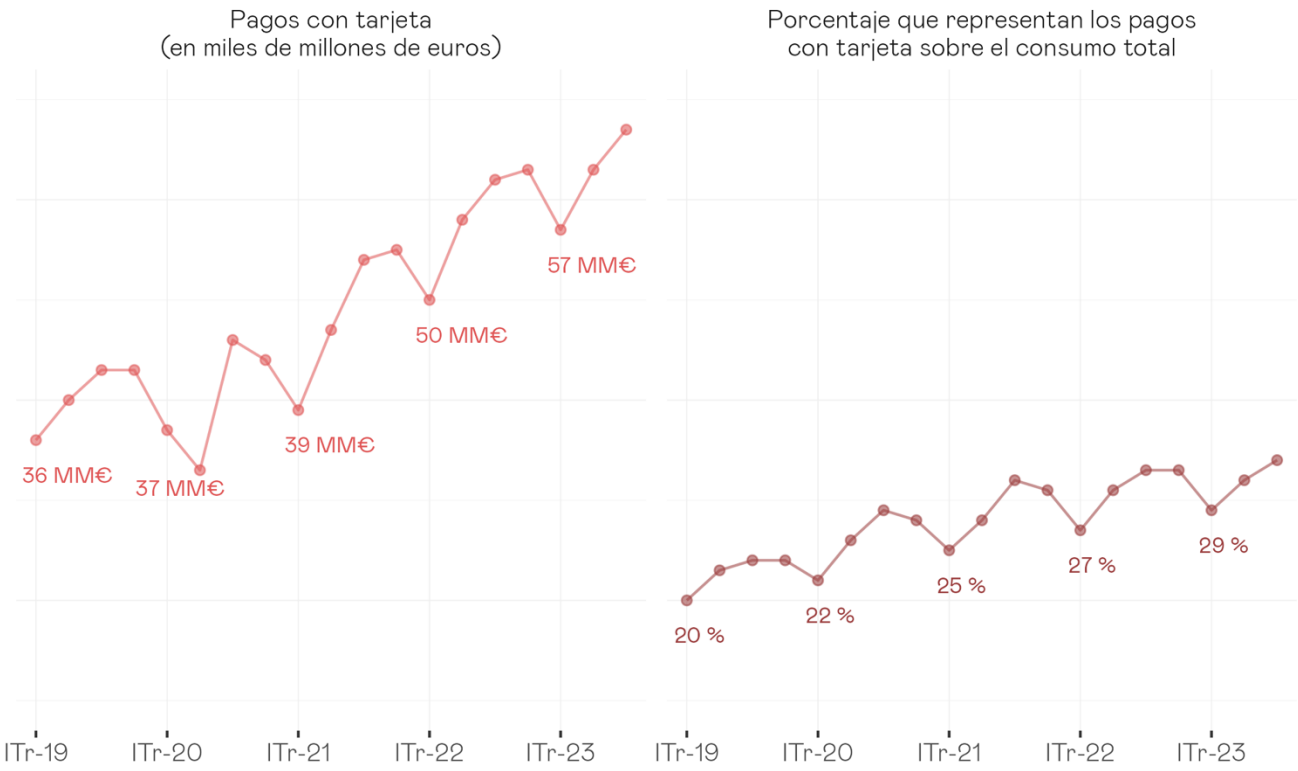
Las razones por las que se cumple mejor

Para explicar qué puede haber ocasionado este mejor cumplimiento tiene sentido partir de la hipótesis de la pandemia: durante la misma se habrían producido cambios sociales estructurales (posiblemente también derivados, al menos en parte, de la normativa anti-fraude) que llevaron a aumentar los pagos con tarjeta, disminuyendo el porcentaje de transacciones en efectivo, que no están igualmente controladas por la Agencia Tributaria: el efectivo no se puede rastrear.

Para explorar si esta hipótesis tiene base, procederemos a exponer los datos de pequeñas transacciones del Banco de España en este periodo 2019-2023, distinguiendo entre pagos de ventas con tarjeta y retiradas de efectivo en cajeros automáticos. Ambos tipos de operaciones están íntimamente relacionadas con las ventas al por menor, que en su mayoría están sujetas a IVA. La diferencia es que los empresarios y profesionales que cobran a través de tarjetas de crédito deben estar informadas a las autoridades tributarias a través del Modelo 170 y tienen un rastro digital asociado, eventualmente trazable a diferencia del efectivo.

En el gráfico a continuación se puede observar el pago con tarjeta y lo que supone como porcentaje del consumo de los hogares. No sólo se incrementa el uso de tarjetas de crédito, sino que este medio de pago supone un porcentaje cada vez mayor del consumo. La comparación es un tanto forzada en la medida en que hay gastos de empresa que se pagan con tarjeta y que no corresponden a gasto de los hogares. No obstante, esto ocurre en todos los periodos. En la medida en que en la Administraciones Públicas se utiliza muchísimo menos la tarjeta de crédito, la comparación es indicativa, aunque no se puedan extraer conclusiones directas.

Gráfico 4
Aumento trimestral en el pago con tarjeta · 2019-23



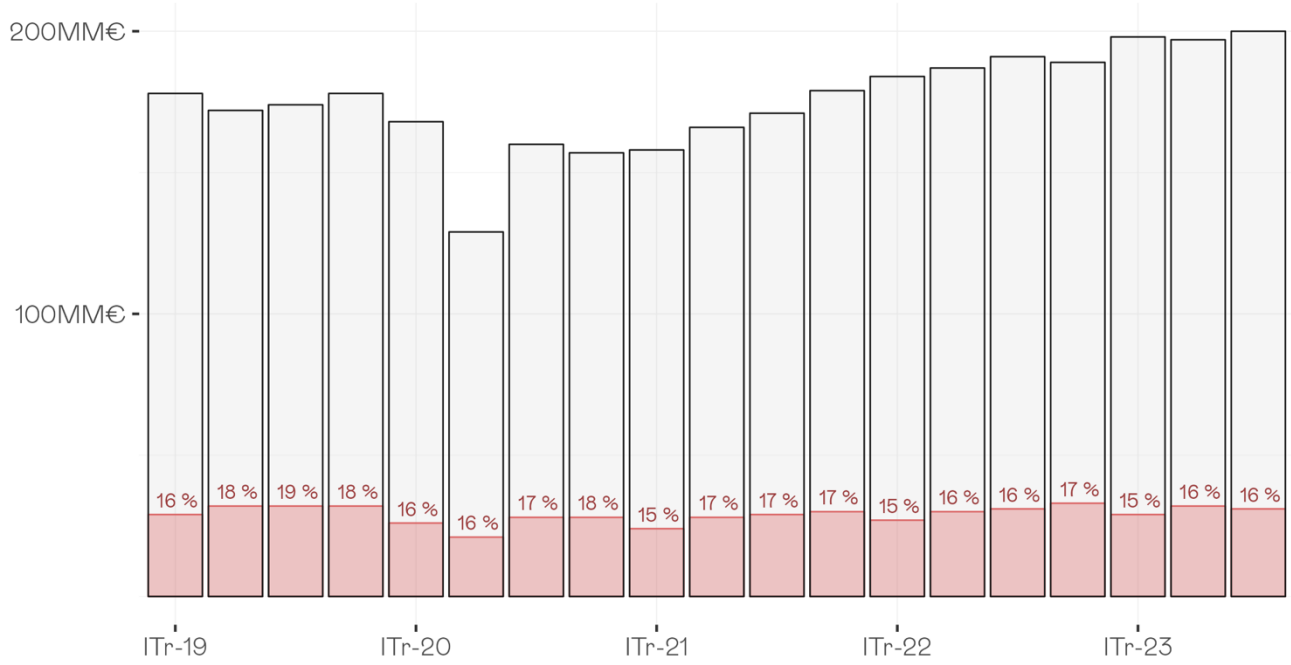
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y Banco de España | EsadeEcPol

Este crecimiento de las pequeñas compras con tarjeta ha ido acompañado de una ligera disminución de las extracciones de efectivo en los cajeros automáticos, como se puede observar de estos datos, que proceden también de la estadística de pagos del Banco de España:

Gráfico 5

Efectivo retirado en cajeros como proporción del consumo · 2019-23

Consumo final estimado por el INE, efectivo retirado en cajeros y porcentaje que representa sobre el consumo de los hogares estimado por el INE



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y Banco de España | EsadeEcPol

En términos absolutos, crecen tanto el pago con tarjeta como la retirada de efectivo. Pero salvo en la pandemia, lo que ocurre es que aumenta el porcentaje del consumo que se paga con tarjeta de crédito, mientras que disminuye el que se paga en efectivo. Este segundo elemento se deduce del aumento de billetes que se retiran de cajeros automáticos, que es inferior al aumento del consumo. Esto coincide con un aumento de las bases de IVA declaradas en relación con el consumo.

Conclusión

En el periodo 2019-2023 nos encontramos primero con una pandemia que obligó a cerrar buena parte de la actividad económica lo que se tradujo en una importante caída del crecimiento económico. La caída recaudatoria, así como el aumento del déficit público en 2020 también fueron muy importantes. Posteriormente, entre 2021 y 2023 tenemos un periodo de recuperación con creación de empleo, pero a la vez ensombrecido por la inflación. En este periodo el crecimiento de la recaudación ha ido batiendo sistemáticamente las previsiones. Estos son los famosos "residuos impositivos positivos" en las ecuaciones a los que se refería el Gobernador del Banco de España.

De los datos analizados en este estudio, parece que nos encontramos ante dos fenómenos. Uno, primero en 2020, conocido como 'efecto Hugo', que se refiere a las caídas de recaudación superiores a las esperadas cuando se produce una caída importante en el crecimiento económico. Este efecto toma el nombre de "Hugo" por la referencia de Víctor Hugo en su conocidísima novela, Los Miserables[10]. De alguna forma, como ya ocurrió en la crisis anterior (2008-2013), la "economía sumergida impidió una explosión social"[11].

Pero entre 2021 y 2023 parece suceder exactamente lo contrario, un aumento inesperado de la recaudación. Este crecimiento inesperado parece que está tocando techo, pero se ha consolidado. El principal problema que se afronta cuando se estudia el inesperado aumento recaudatorio es, que como casi todos los fenómenos importantes en la economía, obedece a múltiples factores. Aquí hay recuperación económica, aumento del empleo, inflación y diversas medidas fiscales. Pero todo esto agregado deja una parte del aumento de recaudación sin

[10] Ceci ne trompe jamais. Quand la population sou re, quand le travail manque, quand le commerce est nul, le contribuable résiste `l'impôt par pénurie, épuise et dépasse les délais, et l'État dépense beaucoup d'argent en frais de contrainte et de rentrée. Quand le travail abonde, quand le pays est heureux et riche, l'impôt se paye aisément et coûte peu à l'État. On peut dire que la misère et la richesse publiques ont un thermomètre infaillible, les frais de perception de l'impôt." Les Misérables (1862). Libro V capítulo VII. Victor Hugo. "Esto nunca engaña. Cuando la población sufre, cuando falta trabajo, cuando el comercio es nulo, el contribuyente resiste el impuesto por escasez, agota y excede los plazos, y el Estado gasta mucho dinero en apremios y costos de reingreso. Cuando abunda el trabajo, cuando el país es feliz y rico, los impuestos se pagan fácilmente y le cuestan poco al Estado. Podemos decir que la pobreza y la riqueza públicas tienen un termómetro infalible, el coste de la recaudación de impuestos."

[11] Un estudio detallado del aumento del fraude fiscal en España en el periodo 2008-2013 se puede encontrar en "¿Hacienda somos todos?" Impuestos y fraude en España. Debate 2014-2022, en especial en el capítulo 5. Intentando recaudar cada vez más sobre menos y menos. La caída de las bases imponibles.

explicar. Esto ya pasó en España en la burbuja inmobiliaria, cuando la recaudación fiscal excedía sistemáticamente todas las previsiones. Sin embargo, ahora la situación es completamente distinta.

Fundamentalmente hay dos razones que explican los "residuos impositivos positivos" en las ecuaciones de García Miralles y Martínez Pagés. Por una parte, que el efecto de la inflación en la recaudación del IRPF, lo que se conoce como progresividad en frío, probablemente esté infra-calculado. La razón es que se toman elasticidades históricas. Sin embargo, la normativa del IRPF no es la misma en el periodo 2021-2023 que en periodos anteriores de elevada inflación. Desde 2018 los tipos marginales que soportan los contribuyentes de menos renta son particularmente elevados. Esto significa que, ante situaciones de inflación, el efecto de subidas del tipo efectivo del impuesto es superior al esperado, ya que hay varios millones de contribuyentes en estas circunstancias. Como explicamos en De la Torre y Victoria (2023), el tipo efectivo del impuesto no hace más que subir año tras año, pese a que se han ido acordando rebajas de impuestos.

La segunda razón es la que se aborda en este policy brief: la reducción de la economía sumergida, debida, entre otras razones, a la mayor utilización de medios electrónicos, que dejan rastro, y la correlativa reducción del efectivo. Éste es un fenómeno general a todo el sistema fiscal, pero nos hemos centrado para su explicación en el IVA. Conviene destacar que se produce un aumento del porcentaje de operaciones sujetas y declaradas en el IVA superior al consumo en ese periodo. Este aumento coincide con una mayor utilización de las tarjetas de crédito que tienen obligaciones informativas específicas. Por otra parte, los datos del Banco de España sugieren también una menor utilización del efectivo. Todo esto nos lleva a concluir que se ha producido una reducción de la economía sumergida, acompañada, con gran probabilidad, por un mejor cumplimiento fiscal. De otra forma, el aumento de las bases imponibles no hubiese sido, varios años, superior al aumento de las variables macroeconómicas en las que se basa.

Recomendaciones

En buena medida, un aumento de la recaudación ligado a la reducción de la economía sumergida, del fraude fiscal, y en general del mejor cumplimiento voluntario de los contribuyentes, es una excelente noticia. Esto permite un mayor volumen de gasto público para atender necesidades sociales o una reducción del déficit público lo que permite menores desequilibrios macroeconómicos. Incluso aunque esto no fuese necesario (que en España actualmente lo es), una recaudación derivada de la reducción de la economía sumergida permite también la reducción de los impuestos a los contribuyentes que ya aportaban lo correspondiente.

Pero conviene cuantificar este fenómeno. Finalmente, la mayor parte del incremento recaudatorio proviene de la inflación y el crecimiento; si ambos elementos se debilitan, como parece estar ocurriendo, se dispondrá de menos recaudación. Por otra parte, invertir recursos en lucha contra el fraude, y mejorar el control a través de medios de pago que dejan rastro, merece la pena, pero tampoco es la panacea que nos permita olvidarnos de las restricciones presupuestarias. Por eso, el mensaje de prudencia presupuestaria que se deriva de los estudios del Banco de España y de la propia comparecencia del Gobernador no se debería obviar, aunque una parte del crecimiento de la recaudación fiscal provenga de la reducción del fraude fiscal y sea estable y no volátil.

Por último, habría que insistir en lo que ha funcionado, es decir, las obligaciones de información de los medios de pago, intensificándolas y extendiéndolas a otros medios de pago que dejan rastro (como las trasferencias, incluyendo las de menor cuantía). Pero también habría que prever que el fraude se irá trasladando desde procedimientos más burdos hacia otros más sofisticados, lo que exige adaptarse si se quiere que la reducción del fraude sea permanente.

No es descartable en todo caso que parte de esta reducción de la economía sumergida se deba a la mejora de la conciencia social, y no sólo a cuestiones de control derivadas, fundamentalmente, del cambio de hábitos sociales. Por eso, convencer a los españoles de que deben pagar sus impuestos, fue, es y creo que seguirá siendo, la medida anti-fraude más importante de todas.

Referencias

De la Torre Díaz, Francisco (2023). "Y esto, ¿quién lo paga? Economía para adultos (Debate).

De la Torre Díaz, Francisco (2014-2022). "¿Hacienda somos todos? Impuestos y fraude en España. 4º ed. (Debate).

De la Torre Díaz, Francisco y Victoria Lanzón, Carlos. Los efectos del IRPF en las rentas medias-bajas y como amortiguarlas mejor. Esade Ecpol. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/los-efectos-de-la-inflacion-en-el-irpf-de-las-rentas-medias-bajas-y-como-amortiguarlos-mejor/

García-Miralles, Esteban, y Jorge Martínez Pagés. (2023). "Los ingresos públicos tras la pandemia. Residuos fiscales e inflación". Boletín Económico - Banco de España, 2023/T1, 16. https://doi.org/10.53479/29732

Hernández de Cos, Pablo. (2022). Comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso en relación con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023.

Pappadà, Francesco y Rogoff, Kenneth S. (2023) Rethinking the Informal Economy and the Hugo Effect NBER Working Paper No. 31963.

Schneider, F. (1986). Estimating the Size of the Danish Shadow Economy Using the Currency Demand Approach: An Attempt. The Scandinavian Journal of Economics, 88(4): 643–668.

Schneider, F. and Enste, D. (2000). Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. The Journal of Economic Literature, 38(1): 77–114.

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro, "Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007," Policy Research Working Paper Series 5356, The World Bank June 2010.