IEB
Institut d'Economia de Barcelona

IEB REPORT
3/2014

FRAUDE FISCAL
TAX FRAUD

Punto de vista IEB
IEB view point
Alejandro Esteller-Moré

1. Cuantificación reciente de la economía sumergida y el fraude fiscal en España
1. Recent Quantification of the Shadow Economy and Tax Fraud in Spain
Ignacio Mauleón

2. Comprender y combatir la evasión fiscal
2. Understanding and Combatting Tax Evasion
James Alm

IEB
Càtedra de Federalisme Fiscal
UNIVERSITAT DE BARCELONA

Instituto de Estudios Fiscales

El Institut d' Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal y la economía pública; la economía urbana y la innovación; la economía del transporte y las infraestructuras; el análisis de sistemas impositivos y la sostenibilidad energética.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Cataluña, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (participada por Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ayuntamiento de Barcelona y Diputación de Barcelona, y a la que desde 2014 se ha incorporado también la Universitat de Barcelona). También acoge la Cátedra de Federalismo Fiscal de la UB y la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar cada año el Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas. El IEB Report que el lector tiene en sus manos, forma parte de dicho informe, si bien con una periodicidad mayor y un contenido más ágil para poder adaptarse mejor a la cambiante actualidad.

Más información www.ieb.ub.edu

The Barcelona Institute of Economics (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism and public economics; urban economics and innovation; transport economics and infrastructure; and tax system analysis and energy sustainability.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB) and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, the Barcelona City Hall and Provincial Council and, since 2014, the University of Barcelona are all active participants). The Institute also hosts the UB Chairs in Fiscal Federalism and Energy Sustainability.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including an annual Report on Fiscal Federalism and Public Finance. The IEB Report that the reader has in their hands represents a recent initiative to increase the frequency of publication of this report so that the Institute can respond better to changing economic circumstances.

For more information www.ieb.ub.edu

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
C/ Tinent Coronel Valenzuela, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro

Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.

Traducción: Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona / Sara Sicart

Depósito legal: B.- 24280-2013

ISSN: 2339-7292

Editorial Board: *Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro*

Coordination and Supervision: *Institut d'Economia de Barcelona (IEB)*

Design and graphic production: *EPA Disseny S.L.*

Translation: *Language Services of the University of Barcelona / Sara Sicart*

Legal deposit number: B.- 24280-2013

ISSN: 2339-7292

Punto de vista IEB
IEB view point

Fraude fiscal / *Tax Fraud*

Economía sumergida, fraude fiscal... y amplitud de bases

Si España quisiera alcanzar un nivel de presión fiscal similar al de la media de países de la UE(15), necesitaría recaudar unos 75.000 millones de euros más (recordemos que la recaudación vía IRPF es de 82.000 euros, aproximadamente). A partir de los datos de Schneider y Buehn (2012), eso supone que si nuestra economía sumergida fuese nula (escenario *naïf*), sin necesidad de aumentar la presión fiscal nominal, llegaríamos a los niveles de presión fiscal de nuestros socios comunitarios y, por tanto, a sus niveles de gasto público sobre el PIB[1]. En cambio, con un porcentaje de economía sumergida al nivel de Austria o al de Luxemburgo (escenario *muy optimista*), alcanzaríamos un 57% de ese nivel, mientras que situándonos al nivel del de nuestros socios (escenario *optimista*), llegaríamos hasta el 31%.

Aunque todo es relativo, no cabe duda que la lucha contra la economía sumergida y, con los matices que desarrollaremos seguidamente, contra el fraude fiscal es deseable y no sólo en términos de recaudación. Ahora bien, las cifras anteriores son aproximadas, lo cual hace especialmente relevante las nuevas estimaciones de la economía sumergida del **profesor Mauleón**, que presentamos en este Informe. A partir de estimaciones actualizadas, podremos evaluar y diseñar las políticas de lucha contra el fraude fiscal en manos de la administración tributaria, sobre lo cual versa la contribución del **profesor Alm**. Sin embargo, como justificaremos seguidamente, es necesario entender que nuestra capacidad relativa de generar ingresos fiscales no sólo depende del volumen de fraude fiscal, sobre lo cual puede actuar la administración tributaria, sino también de manera crucial de la amplitud de nuestras bases impositivas.

En ocasiones, se asimila el concepto de economía sumergida al de fraude fiscal, y viceversa, cuando ambos – si bien tienden a solaparse – no son lo mismo. La mejor expresión que los relaciona es el de "grieta fiscal" (en inglés, *tax gap*) (a partir de ahora, GF). La agencia federal de administración tributaria norteamericana (en inglés, *Internal Revenue Service* (IRS)) define este concepto como "la deuda tributaria que no es pagada a tiempo " (véase http://www.irs.gov/uac/The-Tax-Gap). Este concepto, por tanto, nos da a entender que el gobierno – a través de la administración tributaria

[1] Asunto distinto es la eficiencia en la gestión de ese gasto, tal que igualdad de gasto no necesariamente implica igualdad de prestación de servicios.

The Shadow Economy, Tax Fraud ... and the Broadness of Tax Bases

If Spain wants to achieve a level of fiscal pressure similar to that of the EU-15 mean, we would have to collect about 75,000 million euros more in tax (recall that personal income tax revenues stand at approximately 82,000 million euros). Drawing on figures reported by Schneider and Buehn (2012), this means that if our shadow economy did not exist (the *naïve* scenario) – and without there being any need to increase the nominal tax burden, we would reach the same levels of fiscal pressure as those of our EU partners and, therefore, the same ratios of public expenditure to GDP[1]. Alternatively, with a shadow economy similar in size to that of Austria or Luxembourg (the *highly optimistic* scenario), we would reach 57% of that level, while achieving a shadow economy similar to that of our nearest partners (the *optimistic* scenario), we would reach 31%.

While all is relative, there can be little doubt that the fight against the shadow economy and against tax fraud (with some distinctions that will be examined below) is desirable and not only in terms of the amount of revenue raised. However, the above figures are only approximate, which makes the new estimates of the shadow economy provided by **prof. Mauleón** in this Report especially interesting. Based on these latest estimates, we can evaluate and design policies so that the government tax agency can combat tax fraud – for more on this see the article in this Report by **prof. Alm**. However, as I justify below, it should be understood that our relative ability to generate tax revenue does not only depend on the amount of tax fraud, which the government tax agency can seek to act against, but also crucially on the broadness of our tax bases.

The concept of the shadow economy is, on occasions, merged with that of tax fraud, and vice versa, when the two – although they tend to overlap – are not the same. The best expression that relates the two is that of the "tax gap" (henceforth, TG). The Internal Revenue Service (IRS) in the United States defines this concept as "the amount of tax liability not paid on time" (see http://www.irs.gov/uac/The-Tax-Gap). As such, this concept gives us to understand that the government – via its tax agency – should be able to collect more; and that the situation might come about, according to the IRS, as a result of the non-filing of taxes (i.e., those of the shadow economy), the under-reporting of the true tax liability or the over-reporting

[1] This is not the same as efficiency of expenditure management, since equal expenditure does not necessarily mean equal service provision.

– debería poder recaudar más; y esto se puede producir, según el IRS, a consecuencia de la existencia de bases no declaradas (esto es, de la economía sumergida), de la infraestimación de la verdadera base o sobreestimación de bonificaciones fiscales o del hecho de no pagar durante el período voluntario. Por consiguiente, el fraude fiscal también se puede producir a causa de la infradeclaración de bases o de la sobreestimación de bonificaciones fiscales.

Sin duda, ésta es una tipificación interesante de los ingresos fiscales que deja de recaudar el sector público. Pero, veamos que todavía podemos ir un poco más allá. La GF la podemos expresar como el ratio entre la cuantía de ingresos fiscales que no se acaba recaudando sobre el total de recaudación potencial. Por tanto, su valor máximo es de 1 (caso extremo en que no se recaudara nada) y 0 es el valor mínimo (si se recauda toda la recaudación potencial). Para facilitar la argumentación, la siguiente descomposición se basa en el complementario de la GF[2]:

$$1\text{-}GF = AL \times AB \times ES \times IB \times RV = \frac{\text{Recaudación en período voluntario}}{\text{Total actividad económica} \times t^*}$$

donde t^* es el tipo impositivo efectivo promedio que grava la actividad económica de acuerdo con la legislación fiscal (en la contribución del **prof. Mauleón**, éste se cuantifica en un 8%, aproximadamente). El ratio *(Recaudación en período voluntario)/(Total actividad económica)*$\times t^*$), que recordemos es el complementario de la GF, nos informa sobre cuánta recaudación fiscal se obtiene en relación al total de recaudación potencial, y es tanto mayor cuanto mayores sean los siguientes ratios:

ES: $\frac{\text{Actividad declarada} \times t^*}{\text{Actividad que debería ser declarada} \times t^*}$

relacionado (negativamente) con la economía sumergida (en inglés y según la terminología del IRS, *nonfiling*)

IB: $\frac{\text{Actividad bien declarada} \times t^*}{\text{Actividad declarada} \times t^*}$

relacionado (negativamente) con la infraestimación de la base imponible o sobreestimación de bonificaciones fiscales (en inglés y según la terminología del IRS, *underreporting*)

RV: $\frac{\text{Recaudación en período voluntario} \times t^*}{\text{Actividad bien declarada} \times t^*}$

relacionado con el pago dentro del plazo voluntario (en inglés y según la terminología del IRS, *underpayment*)

Éstos son exactamente los complementarios de los tres ratios identificados por el IRS. La administración tributaria puede condicionar el valor de estos tres ratios, con lo cual la descomposición propuesta por el IRS es coherente con los instrumentos que están en manos de ésta o de cualquier otra

[2] Por ejemplo, la OCDE (2014) argumenta que es más sencillo evaluar la administración tributaria a través del complementario de la grietas fiscal.

of tax deductions or under-payment during the period of voluntary compliance. Therefore, tax fraud can also occur as a result of under-reporting of the tax base or the over-reporting of tax credits.

This is, without question, an interesting way of classifying the tax revenue that the public sector fails to collect. But the classification might be taken one step further. The TG can be expressed as the ratio between the amount of non-filed tax returns and the total potential liability. As such, it has a maximum value of 1 (in the extreme case that no tax revenues are collected) and a minimum of 0 (if all the potential liability is collected). To facilitate this argument, the following breakdown introduces the complementary of TG[2]:

$$1\text{-}TG = LA \times DA \times SE \times UL \times VR = \frac{\text{Tax paid voluntarily and timely}}{\text{Total economic activity} \times t^*}$$

where t^* is the average effective tax rate applied in the official economy in accordance with prevailing tax legislation (in prof. **Mauleón's** contribution, calculated at 8%, approximately). The ratio (i.e., complementary measure of compliance activity) tells us how much tax revenue is obtained in relation to the total potential revenue, a figure that increases as the following ratios rise:

SE: $\frac{\text{Activity declared} \times t^*}{\text{Activity that should be declared} \times t^*}$

(negatively) related to the shadow economy)

UL: $\frac{\text{Activity correctly declared} \times t^*}{\text{Activity declared} \times t^*}$

(negatively) related to the under-reporting of the tax liability or the over-reporting of tax deductions

VR: $\frac{\text{Tax paid voluntarily and timely} \times t^*}{\text{Activity correctly declared} \times t^*}$

related to the tax revenue paid voluntarily and timely (i.e., under-payment during the period of voluntary compliance)

These are exactly the complementary measures of the three ratios identified by the IRS. The government tax agency can influence the value of these three ratios, which means the breakdown proposed by the IRS is coherent with the tools available to them and to any other tax agency. In the case of the VR ratio, reducing the TG is a question of implementing compulsory tax collection procedures to settle outstanding debts[3]; while in the first two cases (SE & UL), it is a question of combating tax evasion[4].

[2] For example, the OECD (2014), also argues that it is easier to assess the tax agency using complementary measures of tax compliance.

[3] See, for example, http://www.coleconomistes.cat/ASP/RESUMSPREMSA/ElEconomista07102014_1.pdf

[4] It can be difficult at times to distinguish between tax evasion and tax avoidance. In principle, the latter should not be included in the UL ratio, unless the legislation gives rise to conflicting interpretations. Otherwise, tax avoidance should be included within the LA ratio (see below), since it is the existence of tax deductions that creates "tax loopholes", which limit the public sector's possibilities of collecting tax revenues.

administración tributaria. Para minorar la GF, en el último caso (RV), se trata de aplicar los procedimientos de recaudación ejecutiva para hacer líquida la deuda reconocida[3], mientras que en los dos primeros casos (ES & IB) se trata de luchar, en definitiva, contra la evasión fiscal[4]. No obstante, obsérvese que la economía sumergida (actividad no declarada) no sólo se origina para evitar el pago de impuestos, sino también para evitar regulaciones, por ejemplo, del mercado laboral (Schneider y Enste, 2000). Por tanto, en relación al ratio ES, su maximización no sólo debe quedar en manos de la administración tributaria, sino también de la inspección de trabajo o, incluso, como también sugiere explícitamente el **prof. Mauleón**, a través de promover actividades económicas allí donde la presencia de economía sumergida es *per se* menor (empresas de alta tecnología en lugar del sector servicios).

Como hemos dicho, la identificación de esos tres ratios es coherente con los instrumentos (e, idealmente, con los objetivos publicitados para *ex-post* poder evaluarla) de una administración tributaria, pero según la expresión (del complementario) de la GF hay otros dos ratios que determinan su valor:

AL: $\frac{\text{Actividad legal} \times t^*}{\text{Total actividad económica} \times t^*}$

actividad considerada legal sobre el total de actividad económica; y

AB: $\frac{\text{Actividad que debería ser declarada} \times t^*}{\text{Actividad legal} \times t^*}$

cuán amplia es la base impositiva en relación a la actividad económica legal debido a la presencia de bonificaciones fiscales; típicamente, a través de reducciones y exenciones, pero también tipos impositivos reducidos (caso paradigmático del IVA, y que da lugar al concepto de *C-efficiency*; véase, por ejemplo, Keen (2013)).

En principio, podríamos descartar el ratio AL, de manera que al final el complementario de la GF se definiría como *Recaudación en período voluntario/(Actividad legal)*$\times t^*$, puesto que, por definición, lo que está fuera de la legalidad no puede ser gravado. Ahora bien, sabemos que, en el seno de la UE, recientemente y con efectos para las series de contabilidad nacional desde 2010, se han incluido en la cuantificación del PIB conceptos tales como la prostitución, el tráfico de drogas, el contrabando de tabaco y el juego ilegal. Para España, se ha estimado que estas actividades representan un 0,87% del PIB (http://www.ine.es/prensa/np862.pdf). Obsérvese que este hecho hace aumentar el ratio AL, pero en la medida en que estas

[3] Véase, por ejemplo, http://www.coleconomistes.cat/ASP/RESUMSPREMSA/ElEconomista07102014_1.pdf

[4] A veces, es difícil delimitar la evasión fiscal de la elusión fiscal. En principio, la elusión fiscal no debería quedar recogida en el ratio IB, a no ser que la legislación no diera lugar a interpretaciones contradictorias. En otro caso, implícitamente, la elusión fiscal se incluiría dentro del ratio que más adelante comentamos, AL, puesto que es la existencia de bonificaciones fiscales lo que genera "agujeros fiscales" (*en inglés*, "tax loopholes"), que merman las posibilidades de recaudación del sector público.

However, note that the shadow economy (non-declared activity) originates not only as a means of avoiding taxes, but also of avoiding other regulations, for example, those of the labor market (Schneider and Enste, 2000). Therefore, the maximization of the SE ratio should not only be left to the tax agencies, but it should also be the concern of the labor inspectorate or, even, as suggested by **prof. Mauleón**, it might be tackled by promoting economic activities in which the presence of the shadow economy is smaller *per se* (high-tech companies as opposed to the services sector).

As mentioned above, the identification of these three ratios is consistent with the tools available to a government tax agency (and, ideally, with their stated objectives, which can subsequently be evaluated). However, according to the complementary measures of the TG, there are a further two ratios that determine its value:

LA: $\frac{\text{Legal activity} \times t^*}{\text{Total economic activity} \times t^*}$

the ratio between legal economic activity and total economic activity; and

DA: $\frac{\text{Activity that should be declared} \times t^*}{\text{Legal activity} \times t^*}$

the broadness of the tax base in relation to legal economic activity due to the presence of tax relief, usually in the form of deductions and exemptions, but also lower tax rates (the paradigmatic case of VAT, which gives rise to the concept of C-efficiency, see for example, Keen (2013)).

In principle, we can exclude the LA ratio, so that the complementary measure of the TG can be defined as: *Tax paid voluntarily and timely/Legal activity*$\times t^*$, since, by definition, what lies outside the law cannot be taxed. However, recently within the EU and with effect since 2010 for National Accounts, the calculation of GDP has included such activities as prostitution, drug trafficking, tobacco smuggling and illegal gambling. In the case of Spain, it has been estimated that these activities represent 0.87% of GDP (http://www.ine.es/prensa/np862.pdf). Note that this increases the LA ratio, but as these activities remain untaxed (as formally they remain illegal) the DA ratio decreases; this being the case, the inclusion of activities considered illegal in the GDP has no net impact on (the complementary measure of) the TG. Yet, what it does is to cause a slight variation in the nature of the TG; specifically, in relative terms, the size of our tax base (DA) is now more important in accounting for the TG.

The legalization of certain economic activities is conditioned by levels of public morality, although the aforementioned cases are the direct result of an EU implementation strategy. However, it should be stressed that these activities continue to be illegal and, moreover, decisions with respect to them fall outside the competence of the government tax agencies. The same is true of the broadness of the tax base, which is determined by the legislative power. As has been

actividades siguen sin ser gravadas puesto que formalmente siguen siendo ilegales, disminuye el ratio AB; siendo así, la inclusión de actividades consideradas ilegales en el PIB no tiene un impacto neto sobre (el complementario de) la GF. Ahora bien, lo que sí hace es que la naturaleza de la GF varíe ligeramente; en concreto, que en términos relativos sea ahora más importante a la hora de explicar la GF la amplitud de nuestras bases (AB).

La vía de legalización de ciertas actividades económicas está condicionada por la moralidad del país, aunque en el caso antes referido se debe a una obligación emanada desde la CE y, además, reiteramos que tales actividades continúan siendo ilegales. En cualquier caso, este tipo de decisiones son ajenas a la administración tributaria. También lo es la amplitud de las bases imponibles, que viene determinado por el poder legislativo. Como han demostrado otros autores, este hecho es fundamental para tener elevados niveles de recaudación fiscal compatible con un potente Estado del Bienestar, siendo paradigmático el caso de los países nórdicos (Kleven, 2014).

Por consiguiente, debería quedar claro, por un lado, que la lucha contra la economía sumergida no sólo es competencia de la administración tributaria y, en cualquier caso, por otro lado, que ese objetivo viene muy condicionado por la amplitud de las bases imponibles, el cual genera un límite directo de recaudación, pero también indirecto en presencia de elusión fiscal (véase nota al pie 4). Una vez tenidas en cuenta ambas circunstancias, cabe diseñar de la manera más eficaz posible políticas de cierre de la "brecha fiscal"; para ello, la contribución del **prof. Alm** ofrece valiosas pistas, aunque no una única solución a un problema – el de la evasión fiscal – que como el profesor muy bien apunta es poliédrico.

Referencias bibliográficas

Keen, M. (2013), "The Anatomy of the VAT", *IMF Working Paper 13/11*.

Kleven, H. J. (2014), "How can Scandinavians tax so much?", *Journal of Economic Perspectives*, en prensa.

OCDE (2014), "*Measures of Tax Compliance Outcomes. A Practical Guide*", OCDE, Paris.

Schneider, F. y Enste, D. H. (2000), "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.

Schneider, F. y Buehn, A. (2012), "Shadow economies in highly developed OECD countries: What are the driving forces?", *IZA discussion*, paper No. 6891.

shown elsewhere, this is fundamental to ensure that levels of tax revenue are compatible with a strong welfare state, the Nordic countries being the paradigmatic case (Kleven, 2014).

Thus, it should be clear that attempts to combat the shadow economy are not just the responsibility of the government tax agency; moreover, this objective is highly conditioned by the broadness of the tax bases, since they act as a direct restriction on tax revenues and have an indirect effect in the presence of tax avoidance (see footnote 4). Taking both circumstances into account, policies for closing the "tax gap" in the most efficient manner need to be drawn up; here, **prof. Alm** gives some valuable guidelines, albeit no single solution to the problem of tax evasion, which as he points out requires a multifaceted approach.

References

Keen, M. (2013), "The Anatomy of the VAT", *IMF Working Paper 13/11*.

Kleven, H. J. (2014), "How can Scandinavians tax so much?", *Journal of Economic Perspectives*, forthcoming.

OECD (2014), "*Measures of Tax Compliance Outcomes. A Practical Guide*", OCDE, Paris.

Schneider, F. and Enste, D. H. (2000), "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.

Schneider, F. and Buehn, A. (2012), "Shadow economies in highly developed OECD countries: What are the driving forces?", *IZA discussion*, paper No. 6891.

Alejandro Esteller-Moré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

Ignacio Mauleón
Universidad Rey Juan Carlos

Cuantificación reciente de la economía sumergida y el fraude fiscal en España

Las estimaciones realizadas sobre el volumen de la economía sumergida en España dan un valor del 23% sobre la economía contabilizada para 2012 (Mauleón y Sardá (2014)). Este valor puede estar en línea con el de los países del sur de Europa, precisamente los más afectados por la crisis, pero es mucho mayor que el los países del norte -en el entorno del 10-15%, dependiendo del país, año, y autor; véase, por ej., Schneider (2013), y Tafenau et. al. (2010), entre otros-. El valor estimado no es demasiado distinto al de estimaciones previas, pero sí lo son sus factores explicativos. Más concretamente, dentro de esta literatura y especialmente en los estudios que aplican la metodología MIMIC, en los últimos años se ha venido subrayando el papel de otros factores aparte de la tradicional presión impositiva, y que irían desde el nivel de moralidad general, manifestada por ejemplo en el grado de corrupción, hasta la excesiva regulación, incluso puramente burocrática, pasando, sin duda, por el tipo de actividad predominante en una economía -algunas son más propensas que otras a este fenómeno-. Un aspecto que recientemente se ha empezado a señalar, especialmente con la eclosión de la crisis económica en todo el sur de Europa, es la situación general del mercado laboral medido por ejemplo a través de la tasa de desempleo- véase por ej., Dell'Anno et.al. (2007), Schneider (2013), y Tafenau et.al. (2010), entre otros-. Precisamente es esta variable, además de la presión fiscal efectiva como es tradicional, la que se ha puesto de manifiesto en este último estudio con gran significación estadística. Teniendo en cuenta los valores de estas variables -desempleo y presión fiscal-, y aunque no se haya podido determinar con más precisión por el retraso en la actualización de los datos relevantes, es razonable suponer que la economía sumergida esté hoy día en España en la franja del 24-26% del Pib contabilizado -equivalente a 260.000 millones de euros corrientes aprox.-.

Estos nuevos resultados, como es natural, alteran significativamente el análisis de la evolución cíclica de la economía sumergida, y las medidas que pueden diseñarse para combatirla. Respecto a la evolución cíclica, en los últimos 25 años aproximadamente en España puede observarse una tendencia a la baja substancial en el período 1994-2001, coincidente con la expansión del sector de la construcción. Entre los años 2001-2006 esta tendencia se estabiliza o cambia de sentido debido al aumento de la presión impositiva efectiva media -medida a través de la recaudación total por todos los conceptos dividida por el PIB-, y posteriormente,

Recent Quantification of the Shadow Economy and Tax Fraud in Spain

The size of the shadow economy in Spain in 2012 was estimated to be 23% of the country's "official" economy (Mauleon and Sardá, 2014). This value would appear to be in line with estimates for the other countries of southern Europe (that is, those hit hardest by the crisis), but is much higher than estimates of around just 10-15% (depending on the specific country, year, or study in question) for northern Europe (see, for example, Schneider, 2013, and Tafenau et al., 2010, among others). While this latest estimate does not differ greatly from previous estimates, the explanatory factors do. More specifically, within this literature and especially in studies that apply the multiple indicators and multiple causes (MIMIC) methodology, greater importance has been attached in recent years to the role of factors other than the traditional tax burden. These factors range from the general level of morality, manifest for example in levels of corruption, to over-regulation and excessive bureaucracy, via the predominant activity of an economy, as some show a greater propensity to this phenomenon than others. An additional factor that has recently been identified (above all since the emergence of the economic crisis across southern Europe) is the general labor market situation, measured for example using the unemployment rate – see Dell'Anno et al. (2007), Schneider (2013), and Tafenau et al. (2010), among others. It is this variable, along with the effective tax burden as is more usual, that has been demonstrated to be of greatest statistical significance in this latest study. Given the values of these variables of unemployment and fiscal pressure (and although it has not been possible to undertake more accurate estimations because of the delay in updating the relevant data), it is reasonable to assume that the shadow economy in Spain today represents around 24-26% of the official GDP – equivalent to approx. 260,000 million euros.

These new results, of course, significantly alter the analysis of the cyclical behavior of the shadow economy, and the measures that might be designed to combat it. If we examine the cyclical evolution of the shadow economy over the last 25 years or so in Spain, a substantial contraction coincided with the expansion of the construction sector between 1994 and 2001. Between 2001 and 2006 this trend changed direction due to the increase in the average effective tax burden, measured in terms of total tax revenue from all sources divided by GDP, and later, with the arrival and accentuation of the crisis, coinciding with the dramatic increase in the unemployment rate, the evolution in the shadow economy returned to current values – in the range 24-26% as pointed out.

con la llegada y acentuación de la crisis, coincidiendo con el rápido e impresionante aumento de la tasa de desempleo la tendencia de la economía sumergida vuelve a repuntar hasta los valores actuales -en la franja del 24-26% como se ha señalado-.

Varias cuestiones relevantes se plantean a partir de estos cuantiosos volúmenes. Aparte de cuestiones de equidad y eficiencia económica, de ningún modo secundarias, y dado el importante y rápido crecimiento de los déficit y deudas públicas de los países afectados, es inmediato concluir que la pérdida de recursos fiscales es abrumadora. De hecho, al principio de la crisis, y cuando sólo era Grecia el país verdaderamente afectado, se llegó a plantear que este país estaba poniendo en riesgo el euro -lo que era cierto-, y se llegó a cuestionar su pertenencia a la moneda única, al menos con criterios económicos -lo que probablemente también era cierto, pero la incorporación de Grecia fue una decisión política después de todo-.

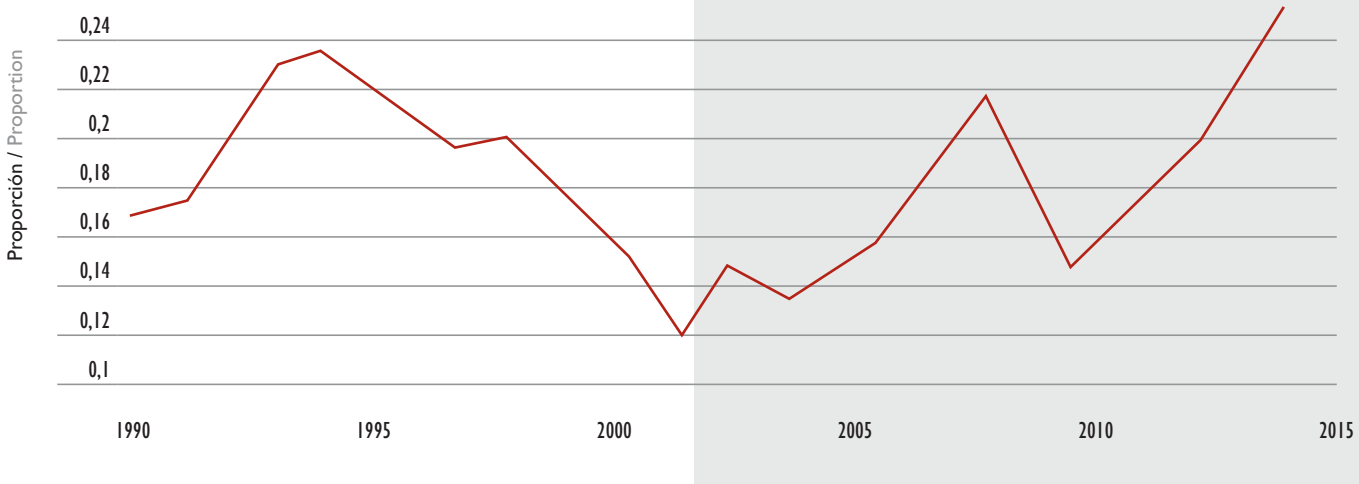
La cuantificación de esta pérdida fiscal, no obstante, no es tan inmediata. En principio bastaría con multiplicar el volumen oculto por el tipo impositivo efectivo medio aplicado en el sector legal o contabilizado -dicho tipo se ha definido anteriormente-. Pero esto, probablemente, aunque válido como primera aproximación, sea demasiado burdo. Por ejemplo, es difícil pensar que se puede erradicar completamente la economía sumergida y así, de hecho, en países muy desarrollados con poco desempleo más allá del puramente técnico, alta moralidad pública, y presión legal muy fuerte, el nivel puede estar alrededor del 8%. Las estimaciones, en todo caso, varían considerablemente según los años, el país concreto, y el autor. Por ejemplo, el valor mínimo que da Schneider (2013) es próximo al 8% para el caso de Austria; Tafenau et.al. (2010) dan un valor cercano al 9% para Holanda y Luxemburgo.

Several important questions arise in relation to the size of the shadow economy. Apart from questions of equity and economic efficiency (by no means secondary), and given the rapid growth of the deficit and public debt in the countries affected, the loss of tax revenue is obviously overwhelming. In fact, at the beginning of the crisis, and when Greece was the only economy to be truly affected, it was suggested that this country was jeopardizing the euro (which was in fact true), and its membership of the single currency was called into question, at least in terms of economic criteria (which was probably also accurate, but the incorporation of Greece had, after all, been a political decision).

The quantification of this tax loss, however, is not so clear. In principle it should be sufficient to multiply the hidden volume by the average effective tax rate applied in the official economy – a rate that has previously been defined. But this, while valid as a first approximation, is probably too crude. For instance, it is difficult to think that the shadow economy can be totally eradicated, even in highly developed countries with little unemployment (beyond the purely technical), high levels of public morality, and strong legal pressures, the proportion will still be about 8% (though estimates vary considerably depending on the year, country, or study in question). For example, the minimum value estimated by Schneider (2013) is close to 8% in the case of Austria, while Tafenau et al. (2010) calculate a value close to 9% for the Netherlands and Luxembourg. Moreover, it cannot be assumed that these are the minimum values that can be achieved. Thus, and although the choice of the technical minimum involves a certain degree of arbitrariness, we could begin by assuming it to be around 5%.

It can also be assumed that part of the shadow activities would cease to be profitable if these firms and individuals had to

Gráfico 1: Economía sumergida en proporción de la legal / Shadow economy as a proportion of the official economy



Por otra parte tampoco se puede suponer que estos valores sean los mínimos técnicos que se puedan alcanzar. Así, y aunque la elección del mínimo técnico implica cierto grado de arbitrariedad, podríamos empezar suponiendo que está alrededor del 5%.

Por otra parte, también puede suponerse que parte de las actividades sumergidas dejarían de ser rentables si tuvieran que cumplir sus obligaciones fiscales, aunque tampoco deja de ser cierto que compiten con empresas o personas que desarrollan su actividad legalmente, y que al desaparecer aquellas verían aumentar su actividad, y por tanto la recaudación sería mayor. Otra cuestión adicional es la distribución de la economía sumergida por niveles de renta o beneficio. Es difícil aventurar estimaciones hoy por hoy, pero no parece creíble que se concentre sobre todo en rentas bajas, de modo que la recaudación en el supuesto de que afloraran sería baja consecuentemente. De hecho, una forma muy extendida de economía sumergida se practica en empresas que retribuyen a sus empleados y directivos en dos categorías, declaradas y no declaradas; o que directamente contratan parte de sus empleados de modo totalmente legal, y a otros totalmente 'sumergidos'.

En conjunto, por tanto, y como primera estimación a falta de estudios más detallados sobre esta cuestión, se puede calcular el fraude fiscal debido exclusivamente a la economía oculta, multiplicando el tipo impositivo efectivo medio de la economia legal por el volumen de economía sumergida, menos un mínimo 'técnico' del 5%[1]. En la actualidad, 2012-2013, este valor rondaría el 20% de la recaudación total obtenida, y equivaldría a unos 67.000 millones de euros. Para poner más en contexto esta cifra, su % sobre el PIB observado sería del 6,5%: en otras palabras, supondría la reducción de 6,5 puntos porcentuales del déficit público, lo que a nadie se le escapa que es una cifra muy considerable. Alternativamente sería igualmente válido suponer que el mínimo técnico es el 10% -véase, por ej. Esteller (2012)-, caso en el que serían 5 puntos porcentuales del déficit público. Una implicación inmediata es que el volumen de deuda pública en los años de la crisis a partir de 2008 es que hoy podría no alejarse demasiado del 60% inicial del PIB, en lugar del 95% observado. Incluso habría sido posible que la deuda no aumentara evitando gran parte de la consolidación fiscal -reducciones drásticas de gasto público y aumento de impuestos-. Sin duda, esto es sólo una simulación probablemente inalcanzable en la España actual, incluso a medio plazo. Pero también es cierto que da una idea del impresionante volumen e implicaciones de las cifras que se están barajando.

Respecto a la distribución por Comunidades Autónomas (véase, Sardá (2013)) los estudios más recientes confirman algunas observaciones informales, y también el resultado general del estudio anterior -la relevancia de la tasa de paro-. Concretamente, las Comunidades que estarían claramente por encima de la media nacional serían, Extremadura, Andalucía, y Castilla-La Mancha, y por debajo, Navarra Cantabria y Aragón. Las restantes

[1] El análisis presentado a continuación excluye la Seguridad Social, y se refiere por tanto solamente a las cuentas del estado, no del conjunto de las administraciones públicas.

meet their tax obligations. However, if they disappeared, their competitors in the official economy would see their business increase, and so tax revenues would rise. An additional issue is the distribution of the shadow economy by levels of income or profit. It is difficult to conduct estimates today, but it does not seem credible that these firms are concentrated solely or primarily in low income activities, since this would mean that revenues, in the event of their surfacing, would also be low. In fact, a much more widespread form of the shadow economy is practiced, with companies paying their employees and managers in two categories, declared and undeclared income, and hiring one part of their staff legally and another part in the shadow economy.

Therefore, in the absence of more detailed studies on this issue, a first estimate of tax fraud attributable solely to the shadow economy might be calculated by multiplying the average effective tax rate of the official economy by the volume of the shadow economy, minus a "technical" minimum of 5%[1]. Today (2012-2013), this value would be around 20% of total tax revenue, and would amount to 67,000 million euros. To put this figure in context, it would represent 6.5% of observed GDP: in other words, it would represent a 6.5 percentage point reduction in public deficit, which is clearly a considerable figure. Alternatively, it would be equally valid to assume that the "technical" minimum is 10% (see, for example, Esteller, 2012), in which case it would represent 5 percentage points of public deficit. An immediate implication is that the volume of public debt in the crisis years after 2008 would not stray too far from the initial 60% of GDP, rather than the 95% currently observed. Indeed, the debt would not necessarily have increased; thus, avoiding much of the fiscal consolidation (i.e., drastic reductions in public spending and increased taxes). Clearly, this is only a simulation (and probably unachievable in Spain today, even in the medium term), but it also gives an idea of the great volume and implications of the figures under consideration.

As for the distribution by Autonomous Community (see, Sardá, 2013), the most recent studies confirm some informal observations, and also the overall result of this earlier study, namely, the importance of the unemployment rate. Specifically, the Communities that find themselves well above the national average are Extremadura, Andalusia and Castile-La Mancha, with Navarra, Cantabria and Aragon below. All the others are distributed around the mean, albeit without excessive deviations. The explanation for these differences, as indicated, lies in the unemployment rate and also probably in their different productive structures – the industrial sector being less affected by the shadow economy, and the services more so (see, Mauleón and Sardá, 2014, and Schneider, 2013).

[1] The analysis presented below excludes Social Security, and so refers only to the accounts of the State, not to those of the whole government.

se distribuyen alrededor de la media, aunque sin desviaciones excesivas. La explicación de estas divergencias reside en la tasa de paro, como se ha indicado, y también probablemente en la diferente estructura productiva -el sector industrial es el menos proclive a la economía sumergida, y el sector servicios el que más; véase Mauleón y Sardá (2014), y Schneider (2013)-.

Por último, es interesante señalar que de este nuevo estudio se derivan algunas recomendaciones nuevas, aparte de las tradicionales acerca de aumentar la inspección fiscal -que sigue siendo cierta, especialmente en el caso de grandes empresas y fortunas-. Si gran parte de la economía sumergida está relacionada con el desempleo, es más o menos evidente que las inspecciones en el mercado laboral deben ser parte importante en la lucha contra el fraude. Otra conclusión más indirecta, pero no menos relevante, es que la política de austeridad es también contraproducente en este campo, pues genera desempleo y pérdida de recursos fiscales al aumentar la economía sumergida. Y aunque no de manera tan clara, en el estudio aludido también se ha detectado que un tipo de actividad es más propenso a la economía sumergida que otros: el sector servicios parece ser el más propicio -probablemente los subsectores de hosteleria, restauración y comercio y transporte al por menor-, y el industrial el menos -Schneider (2013), encuentra un resultado similar a nivel europeo-. También aquí la recomendación general de política económica es obvia: favorecer la industria, especialmente la de alta tecnología, como telecomunicaciones, bio tecnologia, y energías renovables, en detrimento de sectores de servicios hipertrofiados. Y al respecto, no está de más recordar que España viene sufriendo un proceso de desindustrialización sistemática medido como proporción del Pib industrial sobre el resto, al menos en los últimos 35-40 años, mientras que la recuperación alemana se ha basado precisamente en la política opuesta, apoyar la expansión de la industria.

Referencias bibliográficas

Dell'Anno, R., Gómez-Antonio, M., y Pardo, A. (2007), "The shadow economy in three Mediterranean countries: France, Spain and Greece. A MIMIC approach", *Empirical Economics*, 33:51–84.

Esteller, A. (2012), "*Fraude fiscal, déficit público y confianza*", el Periódico, 24, Abril.

Mauleón, I., y Sardá, J. (2014), "*La Economía Sumergida en Navarra*". Informe al Parlamento de Navarra.

Sardá, J. (2013), "*Un Análisis Territorial de la Economía Sumergida en España*". Estudio preparado para los subinspectores de Hacienda.

Schneider, F., (2013), "*The shadow economy in Europe*", ATKearny & Visa.

Tafenau, E., Herwartz, H. y Schneider, F. (2010), "Regional Estimates of the Shadow Economy in Europe", *International Economic Journal* Vol. 24, No. 4, 629–636.

Finally, it is interesting to note that some fresh recommendations emerge from this new study, apart from the traditional ones of increasing tax inspection efforts, which remains valid, especially in the case of large companies and fortunes. If much of the shadow economy is related to unemployment, it is self-evident that inspections in the labor market should form an important part of the fight against fraud. Another more indirect finding (albeit one that is no less relevant) is that an austerity policy is counterproductive in this area, as it generates unemployment and a loss of tax revenue by increasing the size of the shadow economy. And although less clearly, the aforementioned study has also found that one type of activity is more prone to the shadow economy than others – the service sector seems to be the most prone, above all the subsectors of the hospitality industry, catering and retail trade and transport, while the industrial sector is less so. Indeed, Schneider (2013) finds a similar result at the European level. Here, too, the general recommendation of economic policy is obvious: encourage industry, especially high-tech sectors, including telecommunications, bio-technology and renewable energy sectors at the expense of hypertrophied services. And in this regard, it is worth remembering that Spain is undergoing a process of systematic deindustrialization measured as a share of industrial GDP over the rest, at least in the last 35-40 years, while the German recovery has been based precisely on the opposite policy, supporting industrial expansion.

References

Dell'Anno, R., Gómez-Antonio, M., and Pardo, A. (2007), "The shadow economy in three Mediterranean countries: France, Spain and Greece. A MIMIC approach", *Empirical Economics* , 33:51–84.

Esteller, A. (2012), "*Fraude fiscal, déficit público y confianza*", el Periódico, 24, Abril.

Mauleón, I., and Sardá, J. (2014), "*La Economía Sumergida en Navarra*". Informe al Parlamento de Navarra.

Sardá, J. (2013) "*Un Análisis Territorial de la Economía Sumergida en España*." Estudio preparado para los subinspectores de Hacienda.

Schneider, F., (2013) "*The shadow economy in Europe*," ATKearny & Visa.

Tafenau, E., Herwartz, H. and Schneider, F. (2010), "Regional Estimates of the Shadow Economy in Europe", *International Economic Journal* Vol. 24, No. 4, 629–636.

James Alm
Tulane University

Comprender y combatir la evasión fiscal

Se suele decir que nada es seguro salvo la muerte y los impuestos, pero lo cierto es que los impuestos están lejos de ser inevitables. De hecho, la gente realiza constantemente movimientos para reducir sus obligaciones fiscales. En algunos casos, se trata de movimientos de *elusión fiscal* completamente legales, como los sistemas de trasvases de renta, el diferimiento de impuestos o el arbitraje fiscal debido a la existencia de tratamientos fiscales distintos de los ingresos según sea su naturaleza. En otros casos, en cambio, los contribuyentes reducen sus obligaciones fiscales mediante acciones intencionadas e ilegales en lo que se conoce como *evasión fiscal*: declaran menos ingresos de los debidos; exageran las bonificaciones o exenciones; cometen irregularidades con la presentación de las declaraciones tributarias, o incluso participan en operaciones de trueque sin declarar. Elaborar estimaciones sobre la magnitud de la evasión fiscal es complicado, pero se ha demostrado —si bien de forma un poco imprecisa— que en la mayoría de los países es habitual la presencia de todas estas vías para la evasión fiscal.

Al respecto, el trabajo de ignacio mauleón demuestra la amplia presencia de la evasión fiscal en españa, como puede verse por la economía sumergida y aunque según mis estimaciones, la cifra en españa es más reducida, sigue siendo importante: en torno a 1/6 del pib en los últimos años.

Encontrar la manera de combatir esa evasión fiscal ha devenido un tema de la máxima importancia para todos los países, también para españa. Para ello, lo primero es comprender lo que motiva la evasión fiscal y luego hay que diseñar las políticas apropiadas partiendo de la información recabada.

Mi propia lectura de la vasta y creciente literatura sobre la motivación oculta tras ese fenómeno indica que las personas responden de forma previsible, aunque no siempre de forma significativa, a factores como los siguientes: aumento de la presión impositiva; aumento de los procesos de inspección; inspecciones más "productivas" y repetidas; inspecciones estratégicas/concretas; publicación de las inspecciones hechas; difusión de la información recabada durante las inspecciones; mayores sanciones; mayor uso de la retención en origen; mayor uso del cruce de datos entre administraciones; mayores compensaciones —públicas o privadas— para los que cumplen con sus obligaciones; mejor relación impuestos/servicios; mayor participación de los contribuyentes en ciertas decisiones; amnistías fiscales; mayor complejidad e incertidumbre, y mejor servicio a los contribuyentes. En resumen, las personas se dejan influir por consideraciones financieras bien definidas y personales, así como por las maneras en que procesan la información; también les afectan

Understanding and Combatting Tax Evasion

Although it is often said that the only things certain in life are death and taxes, taxes at least are far from inevitable, and individuals take a variety of actions to reduce their tax liabilities. Some are legal "tax avoidance" activities, such as income splitting, postponement of taxes, and tax arbitrage across income that faces different tax treatment. "Tax evasion" refers to illegal and intentional actions taken by individuals to reduce their legally due tax obligations, by underreporting incomes, by overstating deductions, exemptions, or credits, by failing to file appropriate tax returns, or even by engaging in barter. Generating estimates of the magnitude of tax evasion is difficult, but there is consistent, if somewhat imprecise, evidence that these many avenues for tax evasion are common in most all countries.

The contribution by Ignacio Mauleón demonstrates the widespread presence of tax evasion in Spain, as proxied by the "underground economy". My own estimates for Spain are smaller, but still indicate a large underground sector at about 1/6 of GDP in recent years.

An essential issue that all countries, including Spain, must therefore face is finding ways to combat tax evasion. Doing this first requires an understanding of what motivates tax evasion, and then using this understanding to devise appropriate policies.

My own reading of the vast and expanding literature on what motivates behavior indicates that individuals respond predictably, if not always significantly, to such factors as higher tax rates, increased audit rates, more "productive" audits, repeated audits, strategic/targeted audit selection, public disclosure of audit, public dissemination of audit information, increased penalty rates, greater use of source-withholding, more use of information-sharing between government audit agencies, greater rewards – public or private – for compliance, a closer taxes-services linkage, increased taxpayer participation in group decisions, tax amnesties, increased complexity and uncertainty, and better taxpayer services. In short, individuals are influenced by narrowly defined, and individually based, financial considerations and by the ways in which they process this information; they are influenced by social considerations (e.g., a "social norm"); and they cannot be represented by a single representative agent, but must be considered a collection of different segments.

These results may be expected. However, this research also suggests a number of other results.

las consideraciones sociales ("normas sociales"), y no se les puede representar mediante un único agente, sino que deben considerarse como un conjunto de diferentes segmentos.

Estos son los resultados que se pueden esperar, pero la investigación sugiere asimismo otros datos:

1. Los procesos de inspección claramente afectan al cumplimiento, pero con salvedades importantes; por ejemplo, el aumento del cumplimiento no es lineal: el efecto disuasorio se reduce cuando se incrementa la probabilidad de inspección. También se detecta un "efecto de contagio" de las inspecciones a las personas que no han tenido ninguna inspección, y es significativamente mayor que el efecto disuasorio de la inspección directa. Asimismo, la selección estratégica de procesos de inspección (sobre todo, con "reglas de selección") es mucho más efectiva que la selección aleatoria, si bien también parece necesaria una cierta selección aleatoria para que funcionen bien las inspecciones estratégicas.

2. La percepción de la probabilidad de inspección afecta al cumplimiento. De hecho, parece que no se percibe correctamente esta probabilidad y normalmente se tiende a subestimar; es decir, la "psicología" y otros factores económicos conductuales tienen un peso importante.

3. Las sanciones también afectan al cumplimiento, pero su efecto disuasorio resulta bastante reducido, y los procesos de inspección tienen un efecto significativamente mayor.

4. Las compensaciones por cumplimiento individuales (sorteos, ventajas sociales) o conjuntas (bienes públicos) hacen que se respeten más las obligaciones fiscales. En realidad, ir a buenas, con la "zanahoria" por delante, suele ser más efectivo para fomentar el cumplimiento que ir a malas, con el "palo" de la obligación.

5. Los tipos impositivos afectan el cumplimiento, más allá de lo que se esperaría con su simple efecto de incentivo. El nivel del tipo impositivo es importante para que una persona opte por cumplir con sus obligaciones, pero ni la magnitud ni la dirección de esos efectos son claras. Sin embargo, un factor crucial es la comparación con los demás (inequidad fiscal). El uso de la recaudación también afecta al cumplimiento, especialmente cuando las personas pueden elegir dónde se invierte el dinero.

6. Este último factor sugiere que el proceso (con respecto al resultado) afecta al cumplimiento. De hecho, parece haber una "norma social" para el cumplimiento, y dicha norma puede quedar afectada por las instituciones a las que se enfrentan las personas, por la actitud de las personas hacia esas instituciones y por la participación de las personas en la selección de esas instituciones.

7. La información que se tiene sobre el sistema tributario y sobre otras personas afecta el cumplimiento. Una probabilidad más elevada

First, audits clearly affect compliance, but with some important qualifications. For example, audits increase compliance but in a non-linear way, so that the deterrent effect diminishes with higher audit rates. There is also a "spillover effect" from audits to individuals who are not themselves audited, and this spillover effect is significantly larger than their direct deterrent effect. Also, strategic audit selection (especially a "cutoff rule") is far better than random selection, but some random selection seems necessary for strategic audits to work.

Second, perceptions of audit rates affect compliance. Indeed, individuals appear to substantially misperceive audit rates, typically overweighting a (low) probability of audit; that is, "psychology" – and other behavioral economics factors – clearly matters.

Third, fines also affect compliance, but the deterrent effect of fines is quite small, and audits have a significantly greater deterrent effect.

Fourth, positive rewards improve compliance, whether individual (e.g., lotteries, social insurance benefits) or aggregate (e.g., public goods). Indeed, the "carrot" of rewards is often more effective in encouraging compliance than the "stick" of enforcement.

Fifth, tax rates affect compliance but in ways that go beyond their simple incentive effects. The level of tax rates matters in an individual's compliance decision, although the magnitudes – and even the directions – of impact are unclear. One's tax rate relative to others' (e.g., "fiscal inequity") is a crucial factor. The use of taxes also affects compliance, especially when individuals can choose the use.

Sixth, this last factor suggests that process (versus outcome) affects compliance. Indeed, there seems to be a "social norm" of compliance, and this social norm can be affected by the institutions that face individuals, by individuals' attitudes toward these institutions, and by individual participation in the selection of those institutions.

Seventh, the information that individuals have about the tax system and other individuals affects compliance. For example, higher audit rates have no impact on compliance if this "official" information is not provided; if it is provided, higher audit rates increase compliance. Similarly, knowing what your neighbors are doing affects your own decisions, and not always in a way that increases compliance. Indeed, information per se does not always improve compliance. In this regard, knowing how your tax dollars are spent often has a positive, if small, impact on compliance. Also, group heterogeneity seems to affect compliance through "social capital", with greater heterogeneity (e.g., race, religion) often reducing tax compliance.

Eighth, tax amnesties affect compliance (possibly through their effects on social norms), but amnesty effects seem neither large

de inspección no surte efecto si esa información "oficial" no se hace pública, pero si se hace pública, sí se incrementa el cumplimiento. Del mismo modo, lo que hagan nuestros conocidos también va a afectar nuestras decisiones, y no siempre de forma positiva para el cumplimiento. En realidad, la información *per se* no siempre mejora el cumplimiento. En cambio, conocer cómo se invierte la recaudación de nuestros impuestos sí tiene un impacto positivo, por discreto que sea. Asimismo, la heterogeneidad del grupo parece redundar en el cumplimiento a través del "capital social", y la mayor heterogeneidad (raza, religión, entre otros) a veces se traduce en un menor cumplimiento.

8. Las amnistías fiscales afectan el cumplimiento (posiblemente, por su efecto en las normas sociales), pero sus efectos no destacan ni por su dimensión ni por lo positivo o negativo. En general, lo que importa son las instituciones.

9. Un sistema fiscal complejo sí afecta al cumplimiento, pero el grado de impacto no está tan claro. Los estudios de campo sugieren que si la complejidad aumenta se recurre más a la figura del "asesor fiscal" y el cumplimiento es entonces menor. Las pruebas que se han hecho demuestran que con un sistema recaudatorio más complejo se suele reducir el cumplimiento y, en cambio, con mejores servicios administrativos, que faciliten el pago de impuestos, se mejora el cumplimiento. Ahora bien, estos efectos son discretos y todavía hay que trabajar en ello.

10. Para terminar, no existe un perfil "típico" de persona que responda de manera predecible y fiable a todas las políticas. Las personas son complejas, están motivadas por factores distintos y responden (si lo hacen) de diferentes maneras. Está bastante probado que las personas se mueven por numerosos factores, más allá de los estrechos intereses financieros. Por ejemplo, las pruebas realizadas (teóricas y aplicadas) han demostrado que las personas más compasivas (según la frecuencia de comportamiento prosocial) suelen cumplir más con sus obligaciones fiscales; las personas "preparadas" para sentir empatía o hacer "lo correcto" son las que más cumplen con sus obligaciones. No obstante, no se sabe si esos efectos son transitorios o si persisten en el tiempo. Con independencia de ello, la experiencia sugiere que no existe una única política que funcione siempre para todos los ciudadanos, ni siquiera para las mismas personas en distintos momentos; es decir, hablamos de una amplia gama de reacciones para dar respuesta a una amplia gama de motivaciones.

Pero entonces, ¿qué podemos extraer de esta información para las políticas públicas con vistas a combatir la evasión fiscal? En mi opinión, una estrategia de cumplimiento basada únicamente en la detección y la sanción puede ser necesaria y razonable en un estadio inicial, pero no es un buen punto al que aspirar como objetivo final. En realidad, se necesita un enfoque múltiple que fortalezca las medidas de aplicación, pero que también refuerce una serie de políticas adicionales coherentes con lo descrito.

nor small, neither all that positive nor all that negative. More generally, institutions matter.

Ninth, a complicated tax system affects compliance, but the impact is far from clear. Field data suggest that an increase in complexity leads to greater use of a "tax practitioner" – and compliance is lower for returns prepared by a practitioner. Laboratory experiments suggest that a more complicated tax system tends to decrease compliance and also that better administrative services that make it easier for an individual to pay taxes tend to improve compliance. However, these effects are weak, and more work is needed here.

Tenth and finally, there is no "typical" individual who responds predictably and reliably to all policies. People are complicated, motivated by many different factors, responsive (if at all) in different ways. There is considerable evidence that individuals are motivated by many factors beyond narrow financial interest. For example, laboratory and field experiments have shown that individuals who have greater sympathy (as measured by the frequency of pro-social behavior) are more compliant, that individuals who are "primed" to elicit empathy or to do the "right" thing are more compliant. However, it is not known whether these effects are simply transitory or whether they persist. Regardless, all of this evidence suggests that there is no one single policy that will work for all people at all times, or even for the same individual at different times; that is, there is a "full house" of behaviors motivated by a "full house" of motivations.

So what does all of this evidence suggest about government policies to combat tax evasion? My own reading is that a government compliance strategy based only on detection and punishment may well be a necessary and reasonable starting point but not a good ending point. Instead, what is needed is a multi-faceted approach that emphasizes enforcement, but that also emphasizes a range of additional policies consistent with this evidence.

Now tax administration typically emphasizes a variety standard enforcement policies that seek to detect and penalize noncompliance. These policies are consistent with a paradigm that views the taxpayer as a potential criminal who must be deterred from cheating, and are clearly aligned with the economics-of-crime perspective.

However, it is increasingly the case that administrative policies are not limited to these standard enforcement mechanisms. Instead, tax administrations in many countries are introducing policies that emphasize such things as developing taxpayer services to assist taxpayers in filing returns and paying taxes, broadcasting advertisements that link taxes with government services, simplifying taxes and the payment of taxes, and even promoting a taxpayer – and a tax administrator – "code of ethics".

En estos momentos, las administraciones tributarias suelen apoyarse en una serie de políticas de ejecución estándar que lo que persiguen es detectar y penalizar el incumplimiento. Estas políticas responden a un paradigma que considera al contribuyente como un delincuente en potencia, como a una persona a la que hay que convencer de que no haga trampas, de acuerdo con la perspectiva de la economía del delito.

No obstante, cada vez más, las iniciativas administrativas ya no se limitan a estos mecanismos estándar de control de la ejecución. En lugar de ello, las agencias tributarias de muchos países están introduciendo iniciativas que refuerzan, por ejemplo, el desarrollo de los servicios al contribuyente para ayudarle a presentar sus declaraciones y a pagar sus impuestos; se ponen anuncios en medios de comunicación que muestran la relación entre los impuestos y los servicios públicos; se simplifican los impuestos y su proceso de pago, e incluso se promociona un "código ético" del contribuyente (y del asesor fiscal). Dicho de otro modo, el contribuyente ya no se ve como un simple defraudador potencial, sino como un cliente potencial. También está ganando terreno la imagen del contribuyente como miembro de un grupo más grande, como un "animal social" cuyo comportamiento depende de sus valores morales (y de los de los demás) y también de su percepción de la calidad, credibilidad y fiabilidad de la agencia tributaria. Estas nuevas políticas sugieren otros paradigmas para el cumplimiento fiscal.

Desde mi punto de vista, la administración tributaria puede seguir tres paradigmas, cada uno con diferentes iniciativas.

En primer lugar, encontramos el tradicional *paradigma de ejecución*, que hace hincapié exclusivamente en la represión de comportamientos ilegales con procesos frecuentes de inspección y sanciones importantes. Este ha sido el paradigma convencional de las administraciones tributarias a lo largo de la historia y responde claramente al enfoque estándar de economía del delito ante la evasión fiscal.

Un segundo paradigma reconoce la necesidad del control de la ejecución, pero también considera que la administración tributaria tiene el deber de actuar como facilitadora y proveedora de servicios para los contribuyentes/ciudadanos. Este nuevo *paradigma de servicio* de la administración tributaria cuadra con la perspectiva que realza el papel de los servicios prestados por el estado como algo importante para el cumplimiento fiscal. En realidad, buena parte de las recientes reformas administrativas aplicadas han adoptado este nuevo paradigma, que está dando muy buenos resultados.

Este trabajo también sugiere un tercer paradigma, concretamente en lo referente a la incidencia de los aspectos sociales del comportamiento. Yo a esto lo llamo *paradigma de la confianza* y es coherente con el papel de la moral, las normas sociales y otros factores económicos conductuales a la hora de tomar la decisión sobre el cumplimiento. Se basa en la noción de que es más probable

Put differently, the taxpayer is no longer seen simply as a potential criminal but as a potential client. There is also an emerging view that sees the taxpayer as a member of a larger group, as a "social animal" whose behavior depends upon his or her own moral values (and those of others) and also upon his or her perception of the quality, credibility, and reliability of the tax administration. These new policies suggest several additional paradigms for tax compliance.

So, I believe that there are three "paradigms" for tax administration, each with different policies.

Under the first paradigm – the traditional "enforcement paradigm" – the emphasis is exclusively on repression of illegal behavior through frequent audits and stiff penalties. This has been the conventional paradigm of tax administrations throughout history, and it fits well the standard economics-of-crime approach to tax evasion.

A second paradigm recognizes the role of enforcement, but also recognizes the role of tax administration as a facilitator and a provider of services to taxpayer-citizens. This new "service paradigm" for tax administration fits squarely with the perspective that emphasizes the role of government-provided services as considerations in tax compliance. Indeed, many recent administrative reforms around the world have embraced this new paradigm with great success.

A third paradigm is also suggested by this work, especially the work that demonstrates the social aspects of behavior. I term this a "trust paradigm", and it is consistent with the role of morality, of social norms, and of other behavioral economics factors in the compliance decision. It is based on the notion that individuals are more likely to respond either to enforcement or to services if they believe that the government generally and the tax administration specifically are honest; that is, "trust" in the authorities can have a positive impact on compliance.

Consequently, designing strategies to control tax evasion fall into three main categories, each consistent with one of the three paradigms: increase the likelihood and the threat of punishment, improve the provision of tax services, and change the tax culture.

First, there is scope for an improvement in policies to increase detection and punishment (e.g., the "enforcement paradigm"). These policies includes such obvious actions as increasing the number of audits, improving the quality of the audits (and of the auditors), using more systematic audit selection methods (e.g., "scoring" methods), improving information-sharing across governments, increasing penalties for tax cheating, publicizing tax evasion convictions in the media as an alternative non-financial type of penalty, applying penalties often and consistently, relying more heavily on source-withholding, granting additional power for collecting delinquent accounts, and increasing taxpayer registration and identification via better use of third-party information.

que las personas respondan bien a la ejecución o a los servicios si creen que el gobierno en general y la administración tributaria en particular actúan de forma honesta. Es decir, la "confianza" en las autoridades puede tener un efecto positivo en el cumplimiento.

En consecuencia, el diseño de las estrategias para controlar la evasión fiscal se puede dividir en tres categorías, de acuerdo con los tres paradigmas descritos: aumentar la probabilidad y la amenaza de castigo, mejorar el acceso a los servicios fiscales y modificar la cultura tributaria.

En primer lugar, hay margen de mejora para las iniciativas que contribuyan a incrementar la detección y el castigo (*paradigma de ejecución*). Estas iniciativas incluyen actuaciones tan obvias como incrementar los procesos de comprobación; mejorar la calidad de las inspecciones (y la de los inspectores); utilizar métodos de selección más sistemáticos para los procesos de comprobación (métodos "de puntuación"); mejorar el cruce de datos entre gobiernos; aumentar las sanciones por fraude fiscal; hacer publicidad de las condenas por evasión fiscal en los medios como sanción no financiera alternativa; confiar en la retención en origen; dar más poder para detectar cuentas fraudulentas, y aumentar las altas y la identificación de personas que no declaran mediante un mejor uso de la información de terceras partes.

En segundo lugar, también hay margen de mejora para los servicios en la administración tributaria si se opta por un enfoque más centrado en el consumidor, de acuerdo con el *paradigma de servicio*. Estas políticas incluyen promover la formación de los contribuyentes, prestarles servicios y ayudarles a presentar la declaración de la renta y a cumplir con sus obligaciones fiscales; mejorar el servicio de asesoramiento telefónico y de la web de la administración tributaria; simplificar los formularios fiscales y de pago de impuestos, y simplificar el proceso de pago de impuestos.

En tercer lugar, hay margen asimismo para un cambio inducido por el gobierno en la cultura de pago de impuestos, de acuerdo con el *paradigma de la confianza*. Se puede recurrir a los medios de comunicación de masas para reforzar el cumplimiento fiscal como una forma de comportamiento ético; hacer públicas las personas que defraudan; hacer hincapié en la relación entre pago de impuestos y servicios públicos; centrarse en ciertos grupos (entre otros, nuevas empresas o empleados) para introducir desde el principio la noción de que pagar impuestos es "lo correcto"; incitar a otros organismos a fomentar el cumplimiento; evitar las actuaciones que llevan a las personas a pensar que no pasa nada por hacer alguna trampa (amnistía fiscal), y abordar las desigualdades percibidas en el trato de los contribuyentes. Este tercer paradigma, a mi parecer, es una estrategia básica para mejorar el cumplimiento y no se le ha dado la importancia que merece.

En definitiva, se debería poner en marcha una amplia gama de estrategias para responder a la amplia gama de motivaciones existentes.

Second, there is scope for an improvement in the services of the tax administration by becoming more "consumer-friendly", along the lines of the "service paradigm". Such policies include promoting taxpayer education, providing taxpayer services to assist taxpayers in filing returns and paying taxes, improving phone advice service, improving the tax agency website, simplifying taxes and tax forms, and simplifying the payment of taxes.

Third, there is scope for a government-induced change in the culture of paying taxes, consistent with the "trust paradigm", by using the mass media to reinforce tax compliance as the ethical form of behavior, publicizing cheaters, emphasizing the link between payment of taxes and the receipt of government services, targeting certain groups (e.g., new firms or employees) in order to introduce from the start the notion that paying taxes is "the right thing to do", enlisting other organizations to promote compliance, avoiding actions that lead individuals to think cheating is acceptable (e.g., a tax amnesty), and addressing perceived inequities in the ways people feel that they are treated. It is this third paradigm that is, I believe, an essential but largely neglected strategy for improving compliance.

In short, there should be a "full house" of strategies to address the "full house" of motivations.

Autores / Authors

ALM, JAMES es catedrático y presidente del Departamento de Economía de la Tulane University. Ha sido Regents Professor en el Departamento de Economía de la Andrew Young School of Policy Studies de la Georgia State University en Atlanta, Georgia, donde ejerció de presidente del departamento y decano de la escuela. También ha impartido docencia en la Syracuse University y en la University of Colorado en Boulder. Obtuvo el máster en economía en la University of Chicago y el doctorado en la Universidad of Wisconsin-Madison. Su actividad docente e investigadora se sitúa en el área de la economía pública. Buena parte de su investigación se ha centrado en el estudio de las respuestas de particulares y empresas a la fiscalidad, en áreas como el cumplimiento tributario, el tratamiento fiscal de la familia, las declaraciones de ingresos, la reforma fiscal, el veto de partidas individuales, la seguridad social, la vivienda, la indexación, y las limitaciones de impuestos y gastos. También ha trabajado extensamente en reformas fiscales y de descentralización fuera de los EEUU. Actualmente es Editor de Public Finance Review, y es miembro del consejo editorial de varias revistas de economía

MAULEÓN TORRES, IGNACIO es doctor en Economía por la London School of Economics (1982), economista titulado superior del Servicio de Estudios del Banco de España (desde 1982), catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y dtor. del mismo departamento. Ha impartido cursos de postgrado en diversos centros universitarios (Universidad Carlos III, Universidad Autónoma de Barcelona, Universitat Pompeu Fabra y Universidad de Alicante). Sus publicaciones se han centrado en econometría teórica, macroeconomía monetaria aplicada, finanzas, economía sumergida y economía de la energía. Ha publicado ocho libros y alrededor de 120 artículos en diversas publicaciones especializadas. Es autor de *Oferta y demanda de dinero* (Alianza Editorial, Madrid, 1989), e *Inversiones y riesgos Financieros* (Espasa Calpe, Madrid, 1991). Ha publicado en *Economic Letters*, *International Advances in Economic Research*, *Economic and Financial Modelling*, *Journal de la Société de Statistique de Paris*, *The European Journal of Finance*, *Emerging Markets Review*, *Journal of Forecasting*, *Empirical Economics*, colaboraciones en obras colectivas editadas por *Oxford University Press*, *Edward Elgar*, *Chapman and Hall*, y en las revistas españolas de su especialidad.

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (con "Premio extraordinario" y Premio "José Manuel Blecua" del Consejo Social de la UB), y MA en Economía (premio "Leatherland Book") por la University of Essex (Gran Bretaña). Es profesor agregado de

ALM, JAMES is professor and chair of the Department of Economics at Tulane University. Previously, he was Regents Professor in the Department of Economics at the Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University in Atlanta, Georgia, where he served as Chair of the Department and Dean of the School. He has also taught at Syracuse University and at the University of Colorado at Boulder. He earned his master's degree in economics at the University of Chicago and his doctorate at the University of Wisconsin-Madison. His teaching and research are in the area of public economics. Much of his research has examined the responses of individuals and firms to taxation, in such areas as tax compliance, the tax treatment of the family, income reporting, tax reform, the line item veto, social security, housing, indexation, and tax and expenditure limitations. He has also worked extensively on fiscal and decentralization reforms overseas. He is currently Editor of Public Finance Review, and is on the editorial board of several other economics journals.

MAULEÓN TORRES, IGNACIO holds a Ph.D from the London School of Economics (1982), is chief economist of the Research Department of the Bank of Spain (since 1982), full professor of Fundamentals of Economic Analysis, and head of the same department at the Rey Juan Carlos University, Madrid. He has taught postgraduate courses in several university centers (CEMFI, Carlos III University, Autonomous University of Barcelona, Pompeu Fabra University and University of Alicante). His research has focused on the fields of econometric theory, applied monetary macroeconomics, finance, underground economy and energy economics. He has published eight books and around 120 papers, in several specialized journals. He is the author of *Supply and Demand for Money* (Alianza Editorial, Madrid, 1989), and *Finacial risks and investments* (Espasa Calpe, Madrid, 1991). He has published in *Economic Letters*, *International Advances in Economic Research*, *Economic and Financial Modelling*, *Journal de la Société de Statistique de Paris*, *The European Journal of Finance*, *Emerging Markets Review*, *Journal of Forecasting*, *Empirical Economics*, chapters in collective books edited by *Oxford University Press*, *Edward Elgar*, *Chapman and Hall*, and in the spanish journals of his research fields.

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO holds a Ph.D. in Economics from the University of Barcelona, which also awarded him its Extraordinary Prize and José Manuel Blecua Prize, and a master's degree in economics from the University of Essex, which awarded him its Leatherland Book Prize. Esteller-Moré lectures in public treasury at the University of Barcelona, is also a researcher and board member at the Barcelona Institute of Economics (IEB) and Director of the IEB research program on "Analysis of Tax Systems". His work has appeared in *Regional Science and Urban Economics*,

Hacienda Pública en la UB, investigador y miembro del consejo de gobierno del IEB y Director del programa de investigación del IEB en "Análisis de Sistemas Impositivos". Su investigación ha sido publicada, ente otras revistas, en *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Investigaciones Económicas*, *Journal of Public Economics*, *The Review of Income and Wealth, National Tax Journal* o *Economics of Governance*. Es editor asociado de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

International Tax and Public Finance, *Investigaciones Económicas*, *Journal of Public Economics*, *Review of Income and Wealth, National Tax Journal* and *Economics of Governance*. Esteller-Moré is associate editor of *Hacienda Pública Española-Revista de Economía Pública*.

IEB

Institut
d'Economia
de Barcelona