

ANGHEL Y VÁZQUEZ VEGA / ARGANDOÑA RÁMIZ /  
FERNÁNDEZ DÍAZ / HURTADO JORDÁ /  
LABEAGA AZCONA / LIZCANO ÁLVAREZ /  
MOYANO JURADO / PELÁEZ MARTOS /  
SERRANO SANZ / SOLÉ I PUIG /

# Implicaciones de la economía sumergida en España



# Implicaciones de la economía sumergida en España

Libro Marrón  
Madrid, septiembre 2010

EDICIÓN PATROCINADA POR

**BBVA**



Círculo de Empresarios

© 2010, Círculo de Empresarios  
Pº de la Castellana 15, 28046 Madrid

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, por fotocopias, por registro u otros métodos, sin permiso previo y por escrito de los titulares del *copyright*.

Los trabajos reflejan las opiniones de los colaboradores, sin implicar necesariamente identificación del Círculo de Empresarios en su contenido.

Depósito legal:  
Diseño de la colección: Miryam Anllo  
m.anllo@telefonica.net  
Realización editorial: Loft Producción Gráfica  
C/ Martín Machío, 15-1º. 28002 Madrid  
Imprime: Atig, S.L.  
Parque Empresarial Neinor - Henares  
edificio 3 - nave 10

# Índice

Presentación	7
Prólogo <i>Carmen Alcaide Guindo</i>	11
1. Economía sumergida. Comparativa Internacional y Métodos de estimación <i>Brindusa Anghel y Pablo Vázquez Vega</i>	17
2. La economía sumergida: consideraciones éticas <i>Antonio Argandoña Rámiz</i>	45
3. Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto <i>Andrés Fernández Díaz</i>	63
4. La dinámica social de la economía sumergida <i>Jorge Hurtado Jordá</i>	99
5. Las opiniones y actitudes fiscales de los Españoles <i>José María Labeaga Azcona</i>	127

6. Corrupción a nivel nacional e internacional:	
La transparencia como antídoto	149
<i>Jesús Lizcano Álvarez</i>	
7. Fraude en el mercado laboral	173
<i>Carlos Manuel Moyano Jurado</i>	
8. El fraude fiscal en España.	
Situación y propuestas para combatirlo	195
<i>José María Peláez Martos</i>	
9. Economía bajo la superficie	221
<i>José María Serrano Sanz</i>	
10. Inmigración irregular y mercado de trabajo	241
<i>Carlota Solé i Puig</i>	

# Presentación

La mala coyuntura que padece España desde hace dos años ha provocado un marcado aumento de la actividad económica irregular. Factores como la composición sectorial de nuestra economía, intensiva en mano de obra poco cualificada, o la estructura institucional del mercado de trabajo, han generado un desproporcionado ajuste del empleo ante la caída del PIB, lo que explicaría el repunte de la economía sumergida.

En realidad, éste es un problema recurrente en España que choca frontalmente con los principios del libre mercado y la libertad de empresa por los que aboga el Círculo de Empresarios. Por ambas razones, hemos querido dedicar esta nueva edición del Libro Marrón –la vigésimo sexta- al tratamiento de algunos de los aspectos más sobresalientes de la economía sumergida y de sus implicaciones para España.

Ante todo, es conveniente recordar que nos encontramos ante un fenómeno de enormes complejidades tanto para su estudio como para su cuantificación, y no sólo por la lógica falta de datos precisos o fiables, sino incluso por la propia dificultad para delimitar qué se entiende por economía sumergida, irregular u oculta. Además, la economía sumergida plantea grandes desafíos para la política económica. Uno de los más notables es el que afecta a las

finanzas públicas, ya que la evasión fiscal conduce inexorablemente a un menor volumen de recaudación tributaria. Es éste un problema relevante en las actuales circunstancias de la economía española, tan necesitada de una severa corrección de sus desequilibrios en las cuentas públicas.

Otro problema muy grave, tanto desde el punto de vista económico como social, es la desigualdad que en múltiples ámbitos genera la economía irregular. Los agentes que operan en la economía sumergida lo hacen en un entorno institucional diferente al de quienes lo hacen en el marco de la legalidad vigente. Este problema se concreta en diversas manifestaciones específicas, como la distorsión de la competencia, las peores condiciones laborales y de todo tipo para los trabajadores irregulares o el efecto de atracción que la actividad irregular ejerce sobre la inmigración ilegal. En ese sentido, diversos grupos sociales padecen en mayor medida que otros los efectos negativos de la economía irregular.

El fuerte impacto negativo de la economía sumergida requiere que las autoridades competentes diseñen y propongan medidas eficaces para su eliminación o, al menos, para su reducción. Para ello, es preciso determinar las causas que están en la raíz del problema. Se trata de otra cuestión compleja, pues la economía sumergida surge de las interacciones entre muchos factores. Así, la existencia de un mayor o menor grado de economía oculta dependerá de elementos como la calidad de las instituciones, la tolerancia social hacia el fenómeno o las condiciones económicas –desempleo, presión fiscal,...

Para tratar estos y otros aspectos de la economía sumergida, el Círculo de Empresarios ha reunido en este proyecto a un conjunto variado de autores, formado por personas expertas en la materia, con una larga trayectoria académica y profesional. De este modo, el Libro Marrón mantiene su carácter de publicación abierta a diferentes ideas y opiniones, no necesariamente compartidas por el Círculo de Empresarios. Los trabajos, al igual que en ediciones precedentes, aparecen ordenados alfabéticamente por los apellidos de sus autores, si bien pueden agruparse por áreas temáticas.

# Prólogo

La oportunidad de dedicar esta edición del Libro Marrón al análisis de la Economía Sumergida es innegable. La mayor parte de los investigadores y analistas coinciden en afirmar que la economía sumergida aumenta en los momentos de crisis del ciclo económico. Sin embargo, también existen estudios que ven en la actual crisis económica española algunas situaciones especiales ya vividas en la anterior fase expansiva, como la abundancia de ocupación inmigrante en situación irregular, que permiten al menos poner en duda la magnitud de ese crecimiento de esta economía sumergida.

El tema analizado es lo suficientemente complejo como para merecer en casi todos los artículos del libro alguna reflexión sobre **su definición** y acotamiento, diferenciando entre economía ilegal, informal, paralela, no observada... etc. No es lo mismo referirse a la parte de la economía ilegal ó *golfa* procedente de actividades como la droga ó la prostitución que a la falta y/ ó fraude en el volumen de impuestos declarados durante la crisis ó a la actividad empresarial ó profesional sin cotizaciones a la Seguridad Social.

Dependiendo del objetivo de la investigación cada autor ofrece su propia definición en base al objetivo de su estudio:

**Antonio Argandoña**, que dedica su artículo al análisis de algunas consideraciones éticas, lo limita a “las actividades más ó menos organizadas y arraigadas de la economía no declarada, orientadas principalmente al incumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social”. **José María Serrano Sanz**, le llama economía bajo la superficie y se refiere concretamente a “la parte de la economía no recogida en las estadísticas”.

**Carlos Manuel Moyano Jurado**, que analiza el fraude en el mercado laboral, se ajusta a la definición de la OIT de la economía informal, “una actividad económica realizada por trabajadores y unidades económicas que no cumplen las reglamentaciones laborales establecidas”. **Carlota Solé**, que trabaja también con el concepto laboral, se centra en los diversos aspectos de la inmigración irregular.

**José María Peláez Martos** que analiza el fraude fiscal, se refiere necesariamente a la falsedad de las declaraciones de actividad económica en el pago de los impuestos.

**Andrés Fernández Díaz**, comienza su artículo dedicado a la corrupción, acotando el concepto como un conjunto: “la economía sumergida incluye el fenómeno de la percepción de rentas fuera del circuito oficial sin pagar impuestos ni cotizaciones a la seguridad social ... y también flujos monetarios procedentes de actividades ilegales y delictivas ... estrechamente relacionados con la corrupción”. Este tema de la corrupción, aunque relacionado con la nece-

sidad de transparencia, también está tratado en el artículo de **Jesús Lizcano Álvarez**.

En términos de dinámica social, **Jorge Hurtado**, pone de manifiesto la posibilidad de establecer diferentes niveles superpuestos en el análisis de la economía sumergida según se considere: La vida material (básicamente autoconsumo), las transacciones de mercado ó economía en general y la economía no oficial monetaria.

Por último, **Brindhusa Anghel** y **Pablo Vázquez**, investigadores en FEDEA, exigen una definición común, por lo que se atienen a la definición de la OCDE, de manera que todas las informaciones utilizadas se refieran al mismo concepto. La OCDE considera economía sumergida a “las actividades que son productivas y relativamente legales pero que son escondidas deliberadamente a las autoridades públicas para (...) evitar pagos de impuestos y seguridad social así como el cumplimiento de ciertas regulaciones”.

Merece especial atención en el libro la cuantificación del fenómeno. Sin embargo, debido a que la economía sumergida es una variable “latente”, difícilmente cuantificable, y de la que sólo puede obtenerse una aproximación, resultan más interesantes las mediciones relativas tanto en términos temporales como en las comparaciones entre países.

Ante la dificultad y poca fiabilidad de las mediciones del fenómeno por métodos directos (encuestas de escasa cobertura) las esti-

maciones más aceptadas internacionalmente son las obtenidas por métodos indirectos. Tanto **Andrés Fernández Díaz** como **Brindhusa Anghel y Pablo Vázquez** se refieren, entre otros, al método MIMIC utilizado por Schneider en sus investigaciones. Según su primer estudio internacional referido al 2002, la economía sumergida de los países se estimó en el 18% del PIB, para el conjunto de los países de la OCDE, con diferencias notables según el grado de desarrollo de los países. El mínimo detectado es en Estados Unidos con un porcentaje del PIB inferior al 10%, frente al 41% del PIB en los países en desarrollo. En este análisis la cuantificación de la economía sumergida para España fue del 22,5% del PIB.

Con el fin de poder estudiar la tendencia en la evolución de la economía sumergida, Schneider repitió la investigación para el periodo 1989-2010. El resultado muestra una situación relativa semejante entre los países de la OCDE considerados, pero con una evolución temporal con aumento de la economía sumergida en los años 1994 y 1995, descenso en los años posteriores hasta 2008 y un nuevo crecimiento en los años 2009 y 2010.

Para España, estima una tendencia semejante a la del resto de los países desarrollados, que parte de un 22,5% en 1995, años con una elevada tasa de paro y escaso crecimiento, reducción importante en la larga fase expansiva y un nuevo repunte con la llegada de la crisis que en 2009 se estima en un 19,5% del PIB, sin alcanzar los niveles de 1995.

Otro estudio diferente es el elaborado por los Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), más centrado en los datos fiscales y para el periodo 2000-2009, referido a los países de la UE. En él la estimación para España del volumen de la economía sumergida es del 23,3% del PIB.

Quizás una de las aportaciones más importantes de las estadísticas en este terreno es poder constatar que la economía sumergida existe en todos los países, aunque con diferente peso en relación con el PIB según su grado de desarrollo, y que dicha economía sumergida parece ser mayor que lo estimado por los correspondientes gobiernos de los países analizados.

**Las causas** que provocan variaciones en la economía sumergida, señaladas por los autores de este Libro Marrón, son muy diversas: el grado de desarrollo económico y social, las tasas de paro, la rigidez del mercado laboral, las normativas legales poco apropiadas, la calificación moral de la sociedad y el grado de eficacia de la inspección de los hechos.

Aunque los motivos pueden ser muy variados y a veces comprendidos y tolerados por los ciudadanos, las consecuencias son siempre injustas para aquellos que cumplen con la legalidad y con sus obligaciones fiscales. Se provocan distorsiones en el mercado laboral con situaciones de empleo precario y falta de cobertura social para los trabajadores. La menor recaudación de impuestos y de cotizaciones sociales obliga a correcciones impositivas que per-

judican a todos los contribuyentes. Favorece el incumplimiento de normativas que controlan la calidad y la salubridad de los productos y los servicios. Y, por último, establece ventajas competitivas injustas contra las empresas que cumplen con la legalidad.

A veces se produce un proceso de entrada en la economía sumergida como consecuencia de la situación de crisis y la obligada reducción de costes para la supervivencia de la actividad. En estos casos la situación es temporal y debería remitir al producirse la recuperación de la economía. Pero si se utiliza como estrategia empresarial, ya sea de forma total ó parcial, simplemente para ser más competitivo en el mercado, y se prolonga en el largo plazo, se pueden dar consecuencias muy negativas para la propia empresa al tener que caer en ilegalidades importantes y sistemáticas en el falseamiento de los propios datos y de la contabilidad, dificultando la buena gestión de la empresa y arriesgándose a problemas legales futuros.

En conjunto y aun aceptando la existencia de un volumen moderado de economía sumergida que puede dar flexibilidad a la economía en general, la existencia de un volumen amplio de este tipo de actividad y el aumento de la misma deben considerarse como un fracaso del sistema económico, político, social, ético y moral de un país y debería llevar a una revisión general de las leyes y normas de funcionamiento del mismo.

**Carmen Alcaide Guindo**

*Ex-presidenta del Instituto Nacional de Estadística*

# Economía sumergida. Comparativa Internacional y Métodos de estimación

## 1. Introducción

Medir la economía sumergida en un país es, por su propia definición, una tarea compleja. Realizar comparaciones homogéneas sobre la economía que no se ve de diferentes Estados es algo todavía más complicado. Pero se trata en ambos casos de una labor necesaria para conocer qué parte de nuestro tejido productivo se

\* Doctora por la Universidad Autónoma de Barcelona (2007). Actualmente es analista de investigación en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y profesora visitante en la Universidad Carlos III de Madrid. Sus campos de investigación se centran en econometría aplicada, economía internacional (inversiones extranjeras directas), economía de la inmigración y de la educación.

\*\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), además de Director de la Cátedra de Inmigración del FEDEA-Banco Popular y Profesor Titular de economía aplicada en la Universidad Complutense de Madrid (1992). Es colaborador del blog Nada es Gratis y sus campos de investigación se centran en el análisis económico del derecho, la economía laboral y la economía de la salud.

encuentra oculto y para poder tener términos de referencia sobre la magnitud de la actividad que no se contabiliza.

La importancia de las comparaciones internacionales justifica que la primera parte de este trabajo esté dedicada a analizar los principales métodos de cálculo de la economía sumergida, a conocer sus ventajas y sus deficiencias. Antes de dar por buenos los datos que con frecuencia se publican sobre economía sumergida, debemos conocer las limitaciones de esos datos.

En la segunda parte del trabajo, nos detenemos a analizar las comparaciones internacionales más recientes sobre economía sumergida que nos permiten ofrecer una imagen actual de la relevancia de este fenómeno. Lo que está en juego es una aplicación efectiva de la justicia y equidad en términos fiscales, la promoción de condiciones adecuadas de trabajo o la implementación de un marco legal en ciertas actividades económicas.

## 2. Métodos de estimación de la economía sumergida

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la **economía sumergida** consiste en actividades que son productivas en sentido económico y relativamente legal (si ciertos estándares o regulaciones se cumplen), pero que son escondidas deliberadamente de las autoridades públicas por las siguientes razones:

- a) Para evitar el pago de renta, valor añadido u otros impuestos.
- b) Para evitar el pago de las contribuciones a la Seguridad Social.
- c) Para evitar que se cumplan ciertos mínimos legales como el salario mínimo, el número máximo de horas trabajadas, estándares de seguridad o de salud, etc.
- d) Para evitar algunos procedimientos administrativos, como rellenar cuestionarios u otros formularios administrativos.

Para poder hacer una comparativa internacional de la economía sumergida, hace falta una medida homogénea de la misma para todos los países. Sin embargo, la medición de la economía sumergida es una tarea complicada y, en ocasiones, subjetiva. Por ello, cualquier medida o método de estimación de este fenómeno van a ser imperfectos.

Existen diversos métodos para cuantificar el tamaño de la economía sumergida. Estos métodos se pueden clasificar en **métodos directos** (generalmente encuestas) y **métodos indirectos** (diversos métodos de estimación, extrapolación a partir de variables observadas, etc.). Aquí presentaremos de forma sintética estos métodos.

## 2.1. Métodos directos

Los intentos de medir la economía sumergida de manera directa consisten en encuestas. La mayor ventaja de las encuestas es que dan información detallada sobre la economía sumergida, pero los resultados dependen mucho de cómo se formulan las preguntas.

Las encuestas se utilizan en muchos países (Noruega, por Isachsen et al. (1982), Dinamarca por Mogensen et al. (1995) y Pedersen (2003)), pero presentan una serie de inconvenientes que son comunes a todas las encuestas: el coste monetario y temporal, la dificultad de establecer una muestra representativa, la falta de cooperación de los agentes (la mayoría de las personas encuestadas van a esconder comportamientos fraudulentos o van a dar una estimación reducida o imprecisa de éstos), la subjetividad en el diseño y elaboración del cuestionario, etc. Estos inconvenientes generan numerosas dudas sobre la fiabilidad y la credibilidad de este tipo de datos.

## 2.2. Métodos indirectos

Estos métodos, también conocidos como enfoques de indicador, comparten, en su mayoría, una perspectiva macroeconómica. Principalmente, se caracterizan por un análisis de los diferenciales entre lo que podría considerarse normal en una economía y lo que realmente se observa con respecto a gastos, empleo y el uso del dinero.

Los métodos indirectos más utilizados son:

### **a) La discrepancia entre las estadísticas nacionales de renta y gastos**

Este método se basa en la hipótesis de que las rentas sumergidas recibidas por los sujetos que operan en la economía sumergida se

reflejan de alguna manera en sus gastos, de tal manera que el exceso de los gastos sobre los ingresos podría proporcionar una aproximación del tamaño de la economía sumergida.

En la contabilidad nacional, el PIB puede medirse por el lado de la producción, de la renta o del gasto. Teóricamente, la estimación final del PIB por estas tres vías debería ser idéntica. Sin embargo, existen ciertas discrepancias entre dichas medidas, lo que podría dar origen a una medida de la economía sumergida. Concretamente, si el diferencial inicial entre el PIB medido por el lado del gasto y el PIB medido por el lado de la renta estuviese disponible, entonces esta discrepancia podría ser informativa del tamaño de la economía informal. Sin embargo, los Institutos Nacionales de Estadística tienden a ajustar estas diferencias para que se cumpla la igualdad de la contabilidad nacional. Por esta razón, las posibles diferencias entre dichas medidas que los Institutos dan a conocer, pueden representar tanto errores u omisiones, como actividades propias de la economía sumergida.

#### **b) La discrepancia entre la población activa real y la población activa oficial**

Otro tipo de método indirecto para el cálculo de la economía informal se basa en el análisis de las cifras de población activa. Así, un descenso en la participación de la población activa en la economía oficial puede ser considerado como una señal de un aumento de la actividad de la economía sumergida. Si la participación de la población activa se supone que es constante, enton-

ces un descenso de la tasa oficial de participación podría significar un aumento en el empleo en la economía sumergida (el empleo sumergido).

La crítica de este indicador reside en el hecho de que el descenso de la tasa de participación puede tener origen en otras causas. Asimismo, individuos que trabajan en la economía sumergida podrían tener un empleo en la economía oficial también.

### **c) El método transaccional**

Este enfoque fue desarrollado por Feige (1979). Se basa en el supuesto de que hay una relación constante entre el volumen de las transacciones de la economía y el PNB oficial. El punto de partida de este enfoque es la teoría cuantitativa de la demanda de dinero:  $M \cdot V = p \cdot T$  (M es el dinero, V es la velocidad del dinero, p son los precios y T es el número total de transacciones económicas). Este método supone que el valor total de las transacciones  $p \cdot T$  es el PNB total – que incluye tanto transacciones oficiales como no oficiales -, por tanto el tamaño de la economía sumergida se calcula restando del PNB total el PNB oficial.

Los mayores inconvenientes de este método son los siguientes:

- Se requieren datos fiables del número total de transacciones de una economía.

- El supuesto de que todas las diferencias entre el valor total de las transacciones y el PNB oficial se deben a la economía sumergida no es completamente correcto.

Aunque este método es bastante atractivo desde un punto de vista teórico, los requerimientos empíricos para obtener estimaciones fiables son difíciles de cumplir.

**d) El método de la ratio efectivo-depósitos (*the currency demand/cash-deposit ratio approach*)**

Este método, introducido y desarrollado por Gutmann (1977) y Tanzi (1980, 1983), estima la economía sumergida basándose en la hipótesis de que las transacciones económicas ocultas se efectúan con medios de pago de difícil identificación fiscal o de otro tipo, principalmente en efectivo. Por tanto, un aumento de la economía sumergida elevaría la demanda de efectivo.

Dicho enfoque supone que la demanda de cualquier activo dinerario (medida por el cociente entre el efectivo y los depósitos bancarios) depende de una serie de variables como el tipo de interés, el tipo impositivo, la renta y otras variables que influyen en la demanda de dinero.

El método de la ratio efectivo-depósitos ha sido aplicado para muchos países pertenecientes a la OCDE por Schneider (1997, 1998). Sin embargo, no está exento de algunos inconvenientes:

- No todas las transacciones de la economía sumergida se pagan en efectivo. Por ejemplo, en Noruega, según una encuesta, aproximadamente un 80% de las transacciones de la economía oculta se pagan en efectivo. Por tanto, según esta metodología, el tamaño de la economía sumergida podría ser incluso más grande que las estimaciones iniciales.

- La mayoría de los estudios consideran sólo un factor en particular como causa de la economía sumergida: la carga impositiva. Sin embargo, no se consideran otros factores, como el impacto de la regulación, la actitud de los individuos hacia el estado, *tax morality*, principalmente debido a la falta de datos.

- Es discutible también el hecho de que el efectivo sea el único medio de pago de la economía sumergida, ya que existen también relaciones de trueque, especialmente en el caso de los servicios.

**e) El enfoque del modelo MIMIC (*multiple-indicators multiple-causes* – el método de indicadores-múltiples causas-múltiples)**

Los métodos anteriormente mencionados consideraban un único indicador o aspecto de la economía sumergida. Sin embargo, la economía informal afecta simultáneamente a la producción, al mercado laboral y al mercado de dinero.

El enfoque MIMIC considera la economía sumergida como una variable latente (no observable) que se estima utilizando un méto-

do de modelización estadística de variables no observables llamado *Structural Equation Modelling* (SEM).<sup>1</sup>

En concreto, el método SEM, utilizado para estimar el tamaño de la economía sumergida, considera múltiples causas e indicadores de este fenómeno (el modelo MIMIC). Por tanto, su aplicación implica la identificación previa de las causas de la existencia y del aumento de la economía sumergida y de los efectos múltiples de ésta en el tiempo.

El modelo MIMIC consiste en dos partes: por un lado, el modelo de medición (*the measurement model*), que relaciona la variable no observada con los indicadores observados; y por otro lado, el modelo de las ecuaciones estructurales, que especifica las relaciones causales entre la variable no observada y las causas. De esta manera, se capta la dependencia estructural de la economía sumergida de variables que pueden ser importantes para su evolución y tamaño en el futuro.

En la literatura al respecto, se distinguen los siguientes tipos de causas:

a) La carga de los impuestos directos e indirectos, tanto real como percibida: un aumento de los impuestos representa un incentivo para entrar en la economía sumergida.

<sup>1</sup> Este método se suele utilizar en investigaciones sociales (psicología, sociología, marketing, etc.) para explorar variables no observables como actitudes, personalidad, satisfacción, etc.

b) La moralidad hacia los impuestos, *tax morality* (la actitud de los ciudadanos hacia el Estado), que describe la disponibilidad de las personas de dejar sus trabajos para entrar en la economía sumergida. Una disminución de esta moralidad equivaldría a un aumento en la economía sumergida.

En cuanto a los indicadores que podrían reflejar el tamaño de la economía sumergida, en anteriores investigaciones se distinguen los siguientes:

a) El desarrollo de los indicadores monetarios: si las actividades en la economía sumergida aumentan, las transacciones monetarias aumentan también.

b) El desarrollo del mercado laboral: un aumento del número de trabajadores en los empleos sumergidos significa una disminución en el empleo de la economía oficial. Asimismo, el aumento del empleo sumergido podría generar una reducción de las horas trabajadas en la economía oficial.

c) El desarrollo de la producción: el aumento de la economía sumergida significa que los inputs (en particular el trabajo, la mano de obra) salen de la economía oficial y este desplazamiento podría tener un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento oficial de una economía.

En muchos trabajos de investigación se suelen utilizar el modelo MIMIC y el enfoque *currency-demand* conjuntamente. El modelo MIMIC se utiliza para la estimación econométrica, pero solamente permite obtener magnitudes relativas de la economía sumergida. En cambio, el enfoque *currency-demand* se puede utilizar para la calibración del modelo y para convertir las magnitudes de la economía sumergida en valores absolutos (como porcentaje en el PIB de un país).

Sin embargo, el método MIMIC tiene ciertas desventajas y críticas que todavía no se han podido solucionar:

-La inestabilidad de los coeficientes ante variaciones en el tamaño muestral.

-La inestabilidad de los coeficientes según la especificación que se estime.

-La dificultad de obtener datos para las causas de la economía sumergida (con la excepción de los impuestos).

-La fiabilidad de las variables consideradas como causas e indicadores en explicar la variabilidad de la economía sumergida.

-El método de calibración para transformar las estimaciones relativas en estimaciones absolutas.

**f) El método del consumo de electricidad**

Para medir la actividad económica oficial y no oficial, Kaufmann y Kaliberda (1996) suponen que el consumo de electricidad puede ser considerado como uno de los mejores indicadores de la actividad económica general oficial y no oficial. La evidencia empírica muestra que la actividad económica total y el consumo de electricidad se mueven conjuntamente, con la elasticidad del consumo de electricidad con respecto al PIB muy cercana a la unidad. Esto implica que el crecimiento total de electricidad es un indicador del crecimiento del PIB total – oficial y no oficial. Por tanto, Kaufmann y Kaliberda restan el PIB oficial de esta medida del PIB total y obtienen una medida del PIB no oficial.

Las críticas de este método residen en que no todas las actividades de la economía sumergida requieren un consumo significativo de electricidad (por ejemplo los servicios personales); esta medida por tanto podría no incluir todos los componentes de la economía sumergida. Adicionalmente podrían existir diferencias considerables o cambios en la elasticidad electricidad/PIB entre países y a lo largo del tiempo que podrían sesgar los resultados que se obtengan.

### **3. Estimaciones de la economía sumergida**

Las investigaciones de la economía sumergida utilizan en su mayoría los métodos de estimación indirectos. Los más utilizados son el enfoque econométrico del método del ratio efectivo-deposito (cash demand approach) y el modelo MIMIC. Esto ha permi-

tido la obtención de series homogéneas de la economía sumergida a lo largo de varios años, lo que facilita hacer una comparativa internacional.

Uno de los autores que más ha contribuido a la investigación de la economía sumergida en el ámbito internacional es Friedrich Schneider. Las dificultades e inconvenientes que suponen estas mediciones y estimaciones son parte de su investigación. Schneider ha estimado el tamaño y la evolución de la economía sumergida para 165 países para organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e instituciones públicas de Alemania, Austria y Suiza.

Asimismo, Schneider ha llevado a cabo una serie de estimaciones utilizando la misma metodología (el método MIMIC y el método del ratio efectivo-deposito). Los resultados obtenidos permiten hacer un análisis comparativo del tamaño de la economía sumergida en varios países.

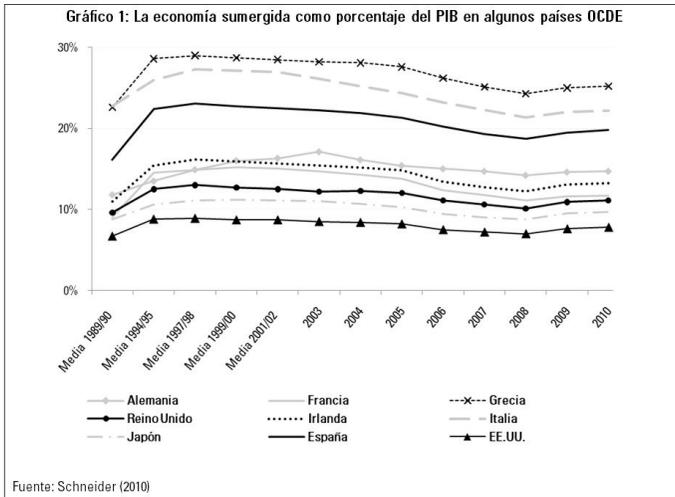
Antes de ofrecer los datos que se han publicado, merece la pena insistir en que todas las estimaciones de la economía sumergida deberían considerarse más bien como aproximaciones y no medidas exactas. Por tanto las decisiones de política económica que se infieren de estas cifras se tienen que utilizar con mucha cautela y con un entendimiento completo de sus limitaciones.

Según las estimaciones de Schneider, países como Irlanda, Reino Unido o España han registrado en los últimos años y coincidiendo con la crisis, un aumento de la economía sumergida como porcentaje en el PIB, tras 15 años de descenso. Mientras que países como Bélgica, Austria o Alemania mantienen porcentajes bajos de la economía sumergida.

Esta tendencia es apreciable en el Gráfico 1, dónde se muestra la evolución de la economía sumergida en varios países de la OCDE. El ranking de los países según el porcentaje de la economía sumergida en el PIB se mantiene igual a lo largo del tiempo: Grecia registra los valores más altos de la economía sumergida en el periodo 1990-2010, seguida por Italia y España. Por el contrario, entre los países OCDE, los niveles más bajos de la economía sumergida se registran en EE.UU., Japón y el Reino Unido. Es significativo destacar que las curvas de los diferentes países no se cruzan en este gráfico. Parecen existir un conjunto de elementos singulares de cada Estado que son los que mantienen – pese a que los países no estén en el mismo momento del ciclo económico -un nivel distinto de economía sumergida para cada país.

Cabe destacar el aumento de la economía sumergida en los años 1994-1995 en todos los países OCDE. Después de este periodo, la economía sumergida descendió en la mayoría de los países OCDE hasta el año 2008, momento a partir del cual experimenta un notable ascenso. Así, los años 2009 y 2010 recogen un creci-

miento del tamaño de la economía sumergida, sugiriendo una clara relación con el auge de la crisis económica y financiera.



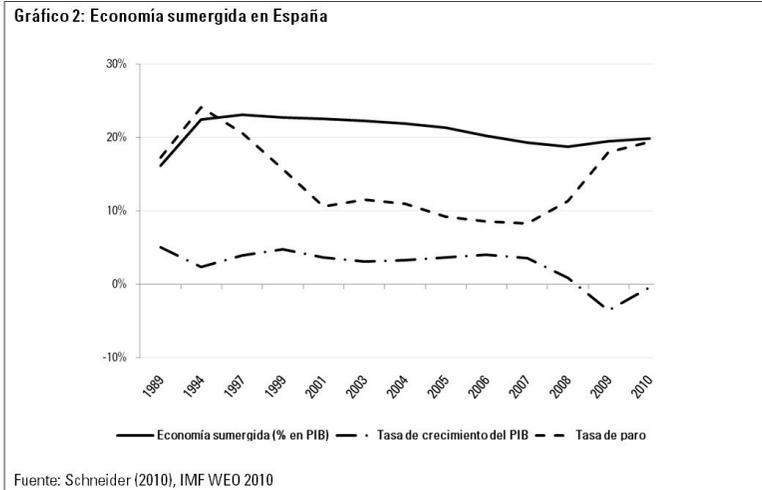
Los gráficos siguientes resumen la evolución de la economía sumergida medida por Friedrich Schneider en relación con la evolución de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de paro de algunos países OCDE. En particular, se muestran estas evoluciones para los países que tienen un porcentaje muy alto de economía sumergida y para los países que tienen un porcentaje muy bajo de la economía sumergida. Estos gráficos, podrían indicar si hay alguna relación entre la economía sumergida y el ciclo económico, o en otras palabras, si la crisis económica actual ha contribuido al fomento de la economía sumergida. Este es un tema de gran interés, ya que los individuos de un país, para compensar la pérdida de ingresos o la

pérdida de empleo, podrían aumentar su participación en la economía informal.

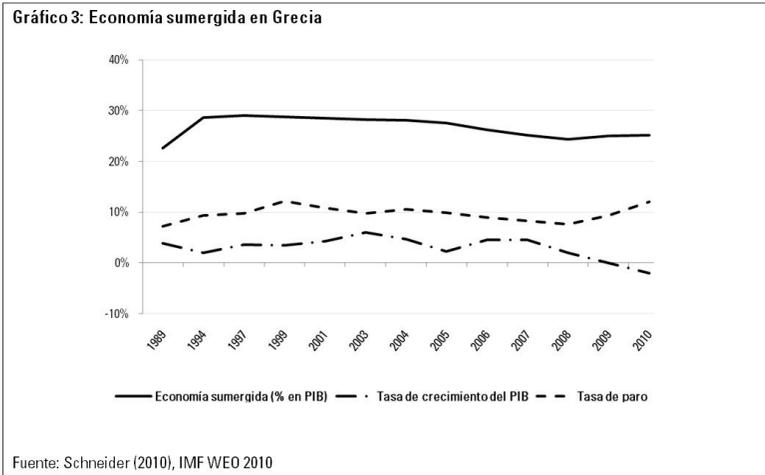
En el caso de **España** (Gráfico 2), se observa un hecho interesante: el aumento de la economía informal en los años 1994 y 1995 (alrededor de un 22% del PIB) se correspondió a un incremento de la tasa de paro y una desaceleración de la tasa de crecimiento.

A partir de 1997, el porcentaje de la economía sumergida en el PIB comenzó una trayectoria descendente, que corresponde también a un periodo de boom económico: la tasa de paro disminuyó de manera significativa y la tasa de crecimiento del PIB se mantuvo en un nivel constante cercano al 4%.

Esta relación entre la economía sumergida, la tasa de paro y el crecimiento del PIB se ha mantenido también a partir del año 2008. Parece que el inicio de la crisis económica y financiera que se corresponde a un aumento de la tasa de paro a niveles similares a los años 1994/1995 y a un deterioro importante del crecimiento económico corresponde otra vez a un aumento de la economía sumergida. Sin embargo, este aumento no llega –al menos hasta ahora- a los niveles de los años 1994/1995 (se sitúa en un nivel cercano al 20%).



En el caso de **Grecia**, la economía sumergida muestra un tamaño de la economía sumergida superior al de España. En 1994/1995 se produjo un aumento de la economía sumergida como porcentaje del PIB de 6 puntos porcentuales, acompañado de un aumento de la tasa de paro y de una disminución del crecimiento económico, aunque no tan pronunciados como en el caso de España. Posteriormente, la magnitud de la economía sumergida se mantuvo en niveles altos, reduciéndose ligeramente durante el periodo 2004-2008. Sin embargo, la crisis económica ha roto esta tendencia decreciente, y la economía sumergida ha comenzado de nuevo a elevarse.

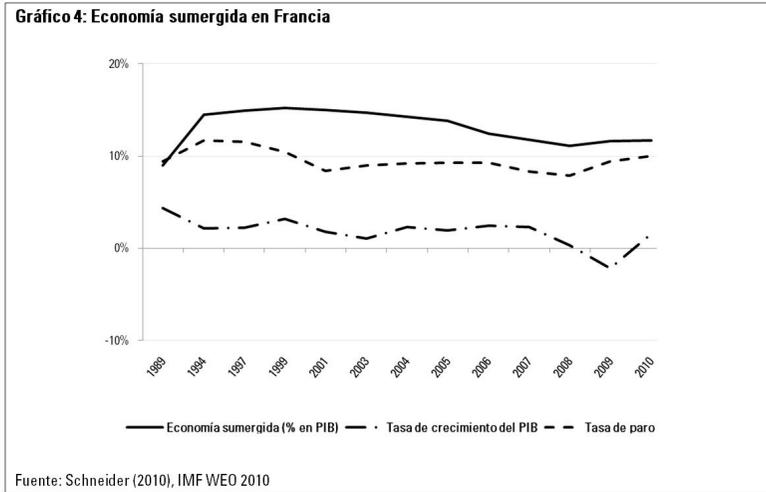


En el caso de **Francia**, la economía sumergida registra uno de los niveles más bajos entre los países de la Unión Europea, siendo casi la mitad del valor observado en la economía informal en España.

Al igual que ocurriera en España, la economía sumergida en Francia aumentó de manera significativa en los años 1994/1995, al mismo tiempo que aumentó la tasa de paro en más de 2 puntos porcentuales y la tasa de crecimiento del PIB se redujo en aproximadamente 2 puntos porcentuales.

La evolución reciente de la economía sumergida en Francia es similar a la de España: después del aumento registrado en 1994/1995 se mantuvo a unos niveles altos, para que luego empezara a reducirse ligeramente. La crisis económica puede estar relacionada con el suave aumento de la economía informal en Francia,

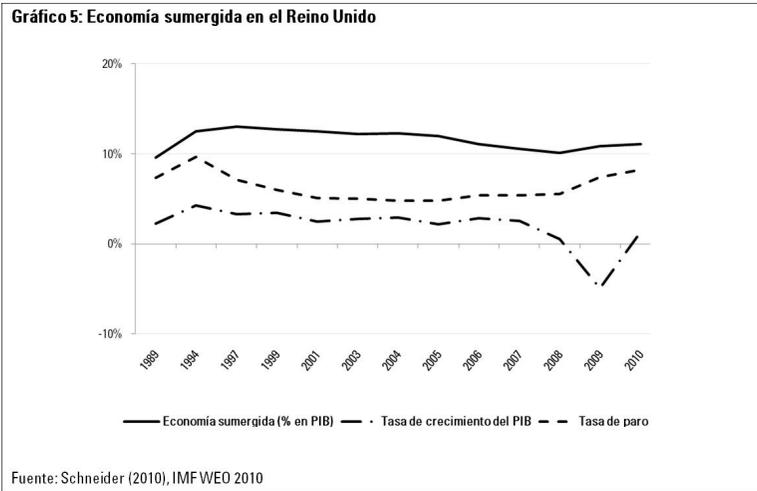
pero a unos niveles bastante más bajos que en España: en 2010, según las estimaciones de Schneider, la economía sumergida en Francia ha llegado a representar un 12% del PIB.



Entre los países OCDE, los niveles más bajos de economía informal como porcentaje del PIB se han registrado en el Reino Unido, Japón y los EE.UU. La causa esencial de la magnitud reducida de la economía sumergida en estos países es el medio económico saludable del que disfrutaban estos países.

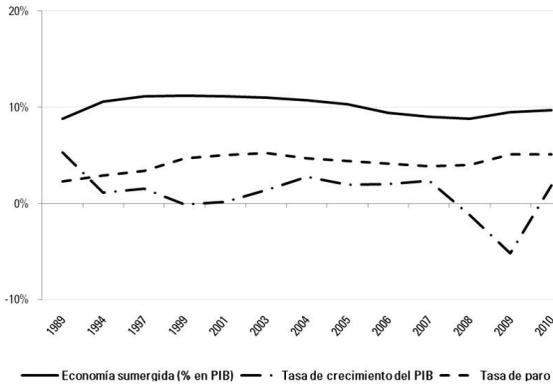
En el **Reino Unido**, la evolución de la economía sumergida ha sido muy similar a la de los países de la Unión Europea que se han analizado anteriormente. El gráfico muestra la misma relación negativa entre la economía sumergida y los dos indicadores macro-

económicos considerados, la tasa de paro y la tasa de crecimiento del PIB.



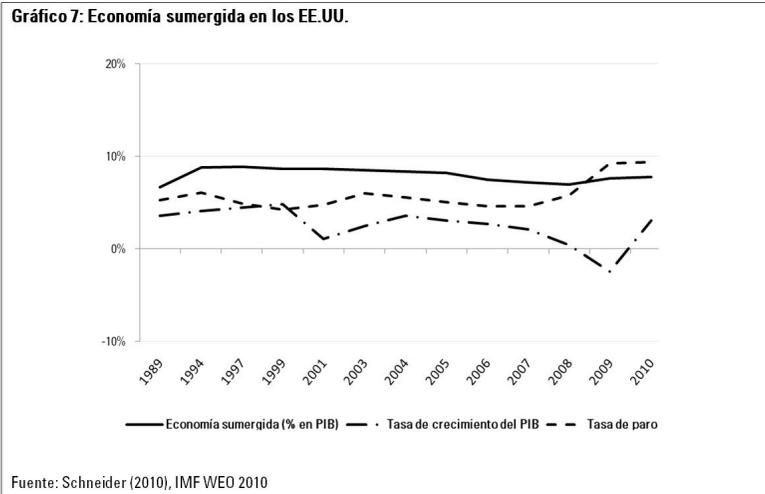
**Japón** registra valores de la economía sumergida cercanos al 10% durante todo el periodo analizado. Además, la evolución de la economía sumergida se ha mantenido constante a lo largo del periodo 1990-2010. El deterioro del crecimiento económico a partir de 2008 ha venido acompañado por una ligera subida de la economía sumergida de 0,7 puntos porcentuales.

Gráfico 6: Economía sumergida en Japón



Fuente: Schneider (2010), IMF WEO 2010

Los niveles más bajos de la economía sumergida estimados según la metodología de Schneider se encuentran en los EE.UU., por debajo del 10%. Asimismo, la evolución de la economía sumergida en los EE.UU. se ha mantenido en niveles relativamente constantes. Solamente la crisis económica ha provocado un aumento de la magnitud de la economía sumergida como porcentaje del PIB en aproximadamente 0,6 puntos porcentuales entre el año 2008 y el año 2009.



Una pregunta pertinente es a que se deben las diferencias, a veces considerables, de las magnitudes de la economía sumergida entre los países. El Gráfico 8 muestra la magnitud de la economía sumergida en los países OECD en dos periodos de tiempo: 1989/1990 y 2009. Destaca el hecho de que la posición de los países en el ranking, como ya se ha señalado en este informe, se mantiene prácticamente igual a lo largo de los casi 20 años considerados. Países que han tenido una proporción muy alta de la economía sumergida en el PIB en los años '90 siguen teniéndola en el año 2009; son los países del sur de Europa, Grecia, Italia y España.

Una de las explicaciones de las diferencias en el tamaño de la economía sumergida entre los países es el grado de desarrollo de la economía (Dell'Anno et al. (2007)). Los individuos de los países más ricos en términos de PIB per cápita tienen menos incentivos de

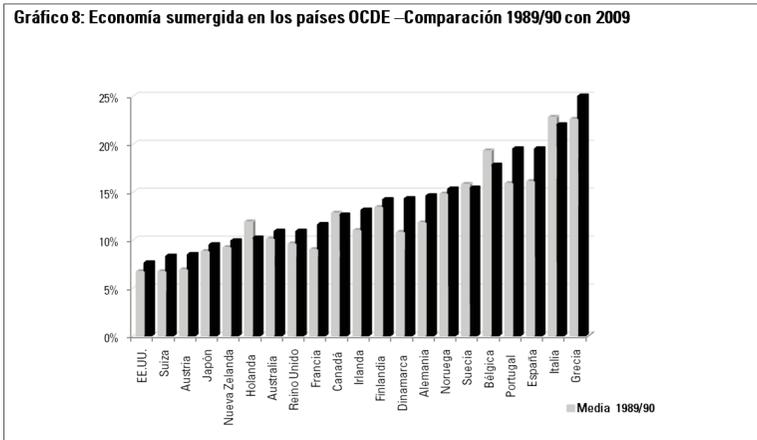
implicarse en las actividades fraudulentas de la economía sumergida. Asimismo, una tasa de paro muy alta es una de las causas importantes de la economía sumergida. Estos factores podrían explicar por qué países como los EE.UU., Japón o el Reino Unido destacan siempre entre los países con menor proporción de la economía sumergida en el PIB.

España es uno de los países que ha registrado un crecimiento sustancial de la economía sumergida durante el periodo analizado aquí. Las razones podrían ser varias: una tasa de paro muy alta en los años '90, un mercado de trabajo muy poco flexible, una burocracia excesiva, etc. Recientemente, el peso de la actividad de la construcción en el modelo productivo o la llegada masiva de inmigrantes en los últimos años han contribuido al incremento de las actividades fraudulentas que definen la economía sumergida.

En el caso de Grecia, que es el país OCDE con la mayor proporción de la economía sumergida en el PIB, los estudios indican que una de las causas fundamentales de las actividades de la economía sumergida son las regulaciones débiles de las cargas de impuestos. En el sistema fiscal de Grecia, los impuestos indirectos son más importantes que los impuestos directos, por tanto la evasión fiscal es más fácil, ya que es más fácil evitar los impuestos indirectos que los impuestos directos. Asimismo, como en el caso de España, la composición sectorial del mercado laboral podría explicar la intensidad de la economía informal en este país: un 50% de la población ocupada de Grecia trabaja en agricultura y sectores

relacionados con agricultura, y estos sectores suelen emplear un número alto de trabajadores ilegales.

En cambio, en países como Austria o Suiza, que tienen alrededor de un 8% del PIB de economía sumergida, la reducción de los impuestos directos o medidas legales estrictas para evitar las actividades fraudulentas han contribuido a una reducción sustancial a lo largo del tiempo de las actividades económicas sumergidas.



#### 4. Conclusiones

El objetivo del presente trabajo es presentar los principales métodos que se utilizan en la actualidad para medir el tamaño de la economía sumergida y hacer una comparativa internacional. Asimismo, se presentan algunas estimaciones de la economía

sumergida para el periodo 1989-2010 según el método MIMIC, utilizado por Schneider. Según estas estimaciones, la economía sumergida mantuvo una evolución similar para los países OCDE considerados y el ranking de los países es similar a lo largo de todo el periodo, con Grecia, España e Italia a la cabeza de la lista de los países con una mayor dimensión de la economía informal.

Una de las conclusiones que se pueden extraer de las estimaciones de la economía sumergida es que el tamaño de la economía sumergida es más grande de lo que la mayoría de los gobiernos reconocen.

Por esta razón, en un contexto de consolidación fiscal como el actual, se hace particularmente necesario el trasvase de actividades económicas producidas de manera informal hacia escenarios acordes con la legalidad y las obligaciones fiscales actuales.

Sirva como ejemplo ilustrativo el hecho de que, de acuerdo con las estimaciones de Schneider para el año 2009 para España (dónde el tamaño de la economía sumergida representaba cerca del 19,5% del PIB), la erradicación completa de la economía informal supondría un aumento del PIB de dicho año de algo más de 200.000 millones de euros.

Ante la actual dimensión de la economía sumergida, ¿cuáles son las posibles líneas de actuación dentro de la política económica? Actividades como la renta de alquileres no declarados, la com-

pra/venta de inmuebles, la adquisición de coches de lujo, etc. son propensas a concentrar un alto porcentaje de economía sumergida. Una vigilancia más cercana o el aumento de las multas por infracciones legales en este tipo de transacciones, podrían reducir significativamente el tamaño de la economía informal en España. Asimismo, un mercado laboral más flexible y la reducción de la excesiva burocracia podrían contribuir a la reducción de las actividades económicas fraudulentas en nuestro país.

## Bibliografía

- Dell'Anno, R., Gómez-Antonio, M., y Alañon-Pardo, A., 2007, "The Shadow Economy in three Mediterranean Countries: France, Spain and Greece. A MIMIC approach", *Empirical Economics*, 33:197.
  
- Feige, E.L., 1979, "How big is the irregular economy?", *Challenge.*, nov-dic.
  
- Gutmann, P.M., 1977, "The Subterranean Economy", *Financial Analysts Journal* 34 (1), 24-27.
  
- Isachsen, A.J., Klovland, J., Strom, S., 1982, "The Hidden Economy in Norway", in Tanzi, V. (Ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, DC Heath, Lexington Books, Lexington, MA, pp. 209-231.
  
- Kaufmann, D., Kaliberda, A., 1996, "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post Socialist Economies: a Framework of Analyses and Evidence" in Kamisnki, B. (Ed.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*. M.E. Sharpe, Londres, pp.81-120.
  
- Mogensen, G.V., Kvist, H.K., Körmendi, E., Pedersen, S., 1995, "The Shadow Economy in Denmark 1994: Measurement and Results", Study no.3., The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.

- Pedersen, S., 2003, "The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Service", Study no. 10. The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
  
- Schneider, F., 1997, "The Shadow Economies of Western Europe", Journal of the Institute of Economic Affairs 17, 42-48.
  
- Schneider, F., 1998, "Further Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD-countries over Time", Discussion Paper, Departamento de Economía, Universidad de Linz, Linz, Austria.
  
- Schneider, F. y Enste, D.H. (2002) "The Shadow Economy: an International Survey", Cambridge University Press, Cambridge.
  
- Schneider, F., 2010, "The Influence of the Economic Crisis on the Underground Economy in Germany and the Other OECD-countries in 2010: a (further) increase", mimeo, Universidad de Linz.
  
- Tanzi, V., 1980, "The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications", Banca Nazionale del Lavoro 135, 427-453.
  
- Tanzi, V., 1983, "The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-1980", IMF Staff Papers 30, 283-305.

## La economía sumergida: consideraciones éticas

La caída de la demanda durante una recesión obliga a las empresas a un doloroso proceso de ajuste para reducir los costes en una proporción mayor que la caída de la producción y, de este modo, mejorar la productividad y el margen, y poner a la empresa en condiciones de volver a cubrir sus costes, recuperar la viabilidad financiera y crecer. La principal vía para lograrlo suelen ser los costes laborales (nivel y crecimiento de los salarios y reducción de planti-

\* Profesor de Economía y titular de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo del IESE, Universidad de Navarra. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico (en excedencia), ha impartido docencia en las Universidades de Málaga, Barcelona y Navarra. Es también Académico Numerario de la *Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras*, Presidente del *Comité de Normativa y Ética Profesional* del Colegio de Economistas de Cataluña y miembro de la *Commission on Corporate Social Responsibility and Anti-Corruption* de la *International Chamber of Commerce* de París. Autor de numerosos libros y artículos sobre macroeconomía, economía española y europea, ética aplicada a la economía y a la empresa y responsabilidad social corporativa.

llas), pero también pueden serlo algunas partidas fiscales, como las cotizaciones sociales y los impuestos. Y esto puede conducir a la ocultación, la evasión, el fraude fiscal y la economía sumergida.

En este artículo no intento dar una definición de qué es la economía sumergida y sus variantes (economía informal, subterránea, ilegal, paralela, no observada, gris, etc.). Me limito a analizar las formas más o menos organizadas y arraigadas de economía no declarada, orientadas principalmente al incumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social, y las incluyo a todas dentro del término genérico “economía sumergida”, sin ulteriores distinciones ni matizaciones. En todo caso, el punto de vista de este artículo es el de la ética: trato de dar respuesta a preguntas como: ¿es moralmente aceptable que una empresa lleve a cabo prácticas de economía sumergida, bien de modo permanente, bien ocasionalmente, ante un entorno económico adverso? Y, ¿son válidos los argumentos que suelen darse para justificar la economía sumergida?

A efectos descriptivos, podemos identificar tres ámbitos en los que suele presentarse la economía sumergida, sin pretender un tratamiento exhaustivo. Primero, desde el punto de vista de las obligaciones fiscales, la economía sumergida suele consistir en la no declaración de actividades o situaciones que deberían dar lugar al devengo de un impuesto, dando lugar a situaciones de evasión, ocultación, defraudación, etc., de forma más o menos duradera, incluyendo la omisión del pago de derechos de aduana por las materias primas o los productos importados.

En segundo lugar, buena parte de las actuaciones de economía sumergida suelen tener que ver con el mercado de trabajo. La forma más frecuente es el empleo de trabajadores no declarados a efectos de legislación laboral y de las cotizaciones sociales, incluyendo los declarados con un salario menor o una categoría inferior a la que efectivamente ostentan, los inmigrantes ilegales o en situación irregular, los jubilados que siguen trabajando, y todos aquellos cuya situación laboral oficial no corresponde con la real, por razones económicas (empleados por cuenta ajena que figuran como autónomos, autónomos que trabajan efectivamente por cuenta ajena, etc.).

Podemos identificar también un tercer bloque de situaciones, relacionadas con el incumplimiento de regulaciones y normas, referentes, por ejemplo, a la higiene y seguridad en el trabajo, la calidad de los productos, las condiciones de producción y transporte, la localización de actividades productivas, etc., con el fin más o menos manifiesto de reducir los costes de la empresa. Aunque estas actividades no siempre se incluyen en la economía sumergida, tienen, probablemente, las mismas motivaciones y, a menudo, se combinan con la opacidad a efectos fiscales y laborales.

La economía sumergida es una consecuencia de la recesión y de la crisis, pero puede ser también una manera más o menos permanente de plantear el negocio, por razones pragmáticas (para minimizar los costes), ideológicas (como reacción ante el intervencionismo del gobierno o los altos impuestos), competitivas (ante la

competencia de productos importados, o los avances tecnológicos u otras innovaciones por parte de los competidores), acomodaticias (actuando en complicidad con la comunidad local y las autoridades), etc. Sus variantes son tantas como las que sugiere la imaginación humana: ocultación de actividad para reducir la carga impositiva, aumento de los gastos fiscalmente deducibles (incluyendo facturas falsas, en el caso del IVA), ocultación de trabajadores para reducir los pagos a la seguridad social, menores actuaciones sobre la calidad del producto o la seguridad e higiene en los procesos de producción para minimizar algunos costes, etc.

## 1. La economía sumergida como situación habitual de una empresa

La economía sumergida es la situación habitual de una empresa cuando ésta actúa a lo largo del tiempo, de modo total o parcial, fuera de los mecanismos legales de declaración de la actividad, con el fin de eludir el pago de impuestos o de cotizaciones sociales, o las regulaciones laborales, de seguridad e higiene en el trabajo, de calidad de productos o servicios, etc. Esta conducta se puede apoyar con argumentos muy diversos, sobre todo si la cuenta de resultados arroja un deterioro considerable: por ejemplo, porque las regulaciones e intervenciones del gobierno son excesivas; porque las autoridades parecen ser incapaces de llevar a cabo una gestión eficaz de sus ingresos y gastos; porque coartan la legítima libertad de las empresas, de los trabajadores o de los consumidores; porque esas regulaciones acarrear costes injustificados, o fomentan la

corrupción, porque los niveles impositivos o de cotizaciones sociales son confiscatorios e ineficientes, etc.

Se trata, sin duda, de argumentos dignos de consideración, pero moralmente poco sólidos. En un Estado de Derecho, las empresas tienen la obligación, no sólo jurídica, sino también moral, de actuar dentro del marco legal, regulatorio y fiscal aprobado, y no pueden obviarlo salvo casos de patente injusticia, o cuando los costes de cumplir la ley son excesivos –según el principio moral de que nadie está obligado a lo que le resulta excesivamente oneroso, si no hay razones suficientes para ello. Por supuesto, las empresas tienen derecho a discrepar de las políticas del gobierno, pero no deben utilizar esto como argumento para incumplir sus deberes: la oposición a esas medidas debe canalizarse por vías democráticas aceptables, al menos como regla general.

Hay que tener en cuenta también las razones que justifican la imposición o la regulación: si esas razones no son arbitrarias, la empresa debe considerarse obligada a tenerlas en cuenta. Por ejemplo, las reglamentaciones sobre seguridad e higiene en el trabajo tienen por objeto defender la salud e integridad física de los trabajadores, y la empresa no tiene derecho a incumplirlas, por razones económicas, si con ello somete a su personal a riesgos relevantes. El argumento de que así podrá pagar salarios más altos, dejando la seguridad al cuidado de los empleados, y que ellos están de acuerdo en esa forma de actuar, no es válido, porque los trabajadores están sujetos a problemas de información asimétrica (no conocen

todos los riesgos, ni pueden protegerse de los riesgos provocados por otros trabajadores, ni disponen de medios técnicos para hacerles frente, etc.). En teoría, la empresa podría sustituir los requisitos y procedimientos establecidos por la legislación de seguridad en el trabajo por otros, más eficientes y baratos, que protejan suficientemente al personal, pero es poco probable que esté en condiciones de hacerlo con objetividad y eficiencia. Del mismo modo, la empresa podría sustituir la cobertura de la seguridad social obligatoria por un fondo voluntario con una cobertura y un riesgo al menos similares, pero es poco probable que sea capaz de hacerlo –por ejemplo, porque los empleados no estarían cubiertos de los riesgos sistémicos, como ocurre, al menos en teoría, en un sistema de pensiones gestionado por el gobierno.

En definitiva, la oposición a un sistema fiscal o regulatorio, como justificación de la economía sumergida, debería basarse en razones objetivas y muy sólidas, llevarse a cabo dentro de la legalidad, cubrir holgadamente los objetivos de la fiscalidad o de la regulación que se rechaza, y no crear una ventaja competitiva injusta frente a los que cumplen la ley y las regulaciones y pagan puntualmente sus impuestos. La obtención de mayores beneficios no la justificaría, ni tampoco la consecución de algunas ventajas parciales como, por ejemplo, una mayor creación de empleo, si se obtienen a costa de una menor protección social de los trabajadores. Esto no quiere decir que el régimen fiscal, laboral y regulatorio vigentes sean adecuados, sino que la economía sumergida no es la forma éticamente correcta de mejorarlo.

Otro conjunto de razones tiene que ver con la acción de los competidores: por ejemplo, porque otras empresas, en el país o fuera, son más eficientes o tienen costes más bajos. Pero esto no justifica el recurso a la economía sumergida: no tiene sentido que una empresa defraude sus deberes fiscales o laborales para justificar su menor capacidad para competir. Defenderse, por ejemplo, de la competencia de los países emergentes mediante la economía sumergida es, sencillamente, el reconocimiento de un fracaso empresarial. Otra cosa sería que los competidores actuasen contra la ley: en este caso, la empresa debería utilizar medios legítimos para defenderse, y no parece razonable hacer recaer sus costes sobre los trabajadores, privándoles de la cobertura de la seguridad social, o sobre el resto de la sociedad, negándose a pagar los impuestos.

Finalmente, hay ocasiones en las que la empresa se ve forzada a recurrir a la economía sumergida, por la presión de sus consumidores o de otros eslabones de la cadena de producción: por ejemplo, cuando los compradores piden facturas “sin IVA”, y otros competidores acceden a esa petición. Lo que la empresa puede hacer en estos casos, cuando no es ella la que ha creado el problema, dependerá de las circunstancias. A veces tendrá poder, económico y moral para negarse a acceder a las peticiones ilegales de sus clientes, trabajando sólo con aquellos con más criterio, o absorbiendo ella misma el coste del impuesto. Otras veces quizás tenga que acceder a lo que piden, pero en estos casos conviene que lleve a cabo un delicado análisis ético, que incluya la necesidad de comportarse así, las consecuencias de no hacerlo, las alternativas que se le abren y la

posibilidad de llevar a cabo, quizás a largo plazo, acciones para evitar que la situación se mantenga en el tiempo.

La complicidad de otros agentes sociales suele ser un componente importante de esas decisiones de las empresas, cuando, por ejemplo, los compradores aceptan y aún imponen que no se les cobre el impuesto, o cuando las autoridades y los ciudadanos consideran que la economía sumergida es un medio idóneo para mantener la prosperidad en una comarca con pocas alternativas económicas, sobre todo si “las cosas se han hecho siempre así”, o si la actitud de los gobiernos de niveles superiores no ha sido favorable para la transformación económica y tecnológica de la zona, o si no ha contribuido suficientemente a la dotación de infraestructuras o de proyectos de I+D+i, etc. La solución fácil, en esos casos, es someterse a esas exigencias, probablemente porque también mejoran la cuenta de resultados de la empresa, y porque sus posibles riesgos y costes (sanciones, multas, etc.) serán compartidos por otras empresas, por las autoridades y por la comunidad local. En todo caso, no es una buena estrategia: las ventajas que proporciona son transitorias y fácilmente imitables; no favorece estrategias de innovación; mantiene artificialmente las ventajas competitivas sobre una base fiscal o laboral insostenible, y proyecta sus costes sobre otros colectivos (trabajadores con menor protección social o menores posibilidades de formación, comunidades locales con menor poder de recaudación, etc.).

En resumen, cuando una empresa o un sector utiliza la economía sumergida como base para su estrategia a largo plazo, está cometiendo un error que probablemente será, en primer lugar, empresarial, directivo, y sólo después un error ético. La decisión puede ser injusta con el conjunto de la sociedad (porque omite el pago de impuestos, que es una forma importante de contribuir al bien común; porque erosiona la legitimidad de las instituciones, las leyes y la economía de mercado; porque genera otras conductas de insolidaridad, y porque difunde una cultura de incumplimiento de las “reglas del juego”), con los competidores (al adquirir ventajas ilegítimas sobre ellos, y al obligarles o, al menos, invitarles a entrar también ellos en la economía sumergida), con los empleados (porque los deja fuera del sistema de protección social, aunque sólo sea temporalmente, porque les reduce la posibilidad de acumular pensiones para la jubilación, aumenta su vulnerabilidad, dificulta su acceso a la formación y les ofrece un aprendizaje de vicios), y con los mismos propietarios y directivos de la empresa (porque sigue una estrategia con altos costes y pocas posibilidades de éxito sostenible a largo plazo, y porque hace más difícil la vuelta a una situación legal). Además, la decisión de “sumergir” total o parcialmente la actividad de la empresa lleva consigo otras decisiones comprometidas, como falsear la contabilidad, y no sólo para un impuesto, sino para todos, si se quiere que las cifras sean creíbles, de modo que los costes intangibles aumentan, a largo plazo, y se hacen más irreversibles.

## 2. La economía sumergida como solución ante una recesión

Cuando caen las ventas y las empresas tienen necesidad de una reducción rápida de sus costes, parece razonable contemplar la posibilidad de pagar menos impuestos y cotizaciones sociales y de aligerar los costes de algunas regulaciones. La economía sumergida suele florecer en ese ambiente, en que se combina una caída en las ventas y en la producción con morosidad creciente, urgencia para aumentar los flujos de caja, dificultades de financiación a través de los canales tradicionales, costes de ajuste de plantilla más o menos elevados, incertidumbre sobre el futuro y altas presiones sobre la dirección de las empresas para encontrar y aplicar soluciones rápidas. La urgencia y la eficacia suelen dominar sobre otras consideraciones, porque está en peligro la continuidad de la empresa –o al menos eso es lo que se afirma. En esas condiciones, los argumentos éticos suelen pasar a un segundo plano: lo importante, suele decirse en esas ocasiones, es resolver el problema ahora; luego, cuando haya pasado la emergencia, ya volveremos a comportarnos de una manera correcta. Y el argumento de que “otros lo hacen también” acaba avalando esa manera de actuar.

Desde un punto de vista utilitarista, ese comportamiento parece razonable, porque cambia el reparto de los costes y beneficios de la economía sumergida. Centrándonos en el caso de los trabajadores que ocupan empleos no declarados, dejarán de cotizar, de modo que se deteriorará la cobertura de sus pensiones futuras; el empleo sumergido será, probablemente, precario, no dará acceso a posibi-

lidades de formación, ni a una cobertura legal clara, y tendrá, quizás, condiciones de higiene y seguridad menos exigentes. Pero a cambio los empleados recibirán un salario, quizás menor que el vigente en el sector, pero que será complementario, total o parcialmente, de la prestación por desempleo; mantendrán una ocupación y evitarán muchos de los costes psicológicos, humanos y sociales del desempleo. El balance será menos favorable que cuando tenían un empleo en condiciones legales, pero, probablemente, mejor que una situación de desempleo, al menos en muchos casos.

Para las empresas, los contratos no declarados tienen ventajas patentadas, sobre todo por los menores costes de seguridad social, por ahorrarse algunos costes económicos, administrativos y legales del despido, y por la mayor laxitud en las condiciones de trabajo que la economía sumergida permite. Pero también incurren en otros costes: el riesgo de ser descubiertos y sancionados en una inspección, los costes de protección privada en previsión de accidentes laborales, quizás un menor compromiso de los empleados (¿mantendrán su confianza en una empresa que los coloca, de algún modo, fuera de la ley?), menos incentivos para la formación,... Es probable que las empresas cuyas plantillas son y han sido siempre legales valoren mucho estos costes, sobre todo la seguridad de actuar dentro de la ley y de llevar a cabo una política de personal transparente, pero los beneficios económicos a corto plazo pueden ser determinantes, sobre todo si con eso se evita el cese de la actividad. En todo caso, la necesidad de recurrir a la economía sumergida debería invitar a la empresa a pensar en sus errores anteriores,

a aceptar la parte de responsabilidad que le corresponde y, en consecuencia, a no aceptar con facilidad soluciones que son injustas para muchos implicados (empleados, competidores, sociedad, gobierno): por lo menos, hay motivos para pensar que es una decisión imprudente, también porque la vuelta a la normalidad no será fácil, ya que implicará volver a pagar impuestos y cotizaciones (y es difícil encontrar el momento para hacerlo, sobre todo después de una crisis económica grave) y declarar una realidad que no siempre será compatible con las situaciones falseadas declaradas antes.

En el caso de los gobiernos, la balanza de costes y beneficios parece decantarse también a favor de la economía sumergida. Los ingresos fiscales y por cotizaciones sociales se reducirán, pero también lo harán los costes humanos, sociales y económicos del paro, incluyendo el malestar social y político; será menos necesario mantener las prestaciones por desempleo y otras políticas de sostenimiento de las rentas familiares; la actividad de las empresas no se interrumpirá, y se evitará el deterioro del tejido empresarial; puede mejorar la competitividad internacional de los bienes y servicios nacionales frente al exterior, por los menores costes, etc. Todo ello explica que los gobiernos mantengan posiciones ambiguas respecto de la economía sumergida y, sobre todo, que no la combatan con firmeza, al menos mientras la recuperación no vuelva a estar consolidada.

Por su parte, la sociedad suele adoptar una actitud comprensiva, si no claramente favorable a la economía sumergida, cuando el

paro afecta gravemente a una región o un sector, y cuando la supervivencia del tejido empresarial está en peligro y la incertidumbre se extiende. El hecho de que la economía sumergida pueda suponer una solución para personas próximas y aun para cada ciudadano parece recomendar adoptar posturas éticas más bien laxas.

Todo esto parece muy razonable, pero no es sino el reconocimiento, expreso o tácito, de un fracaso económico, político, social, humano y ético. Primero, porque quizás no se tomaron a tiempo las medidas necesarias para evitar la aparición del problema –como en el caso de la economía española en años recientes, cuando se formó la burbuja inmobiliaria y empezaron a crearse los problemas financieros y reales de las familias, las empresas y las instituciones financieras.

En segundo lugar, porque, si hace falta recurrir a la economía sumergida, se debe a que el país no ha sido capaz de diseñar un conjunto de instituciones y políticas orientadas, primero, a un funcionamiento ordenado de la economía y, segundo, a facilitar la adaptación de las empresas y las familias a la recesión, cuando esta se presenta. En el caso de nuestro país, el mercado de trabajo, demasiado rígido, ha dificultado el ajuste de los salarios y ha empujado a las empresas a utilizar la reducción de plantillas como el mecanismo preferencial, si no único, de ajuste de los costes laborales; la estructura de los contratos de trabajo ha creado una economía dual, injusta y de difícil adaptación a la recesión: contratos basura para unos, costes de despido excesivos y seguridad en el empleo para

otros; los mecanismos de formación de los salarios han estado desligados de las condiciones de las empresas; el seguro de desempleo ha desincentivado la rápida vuelta de los parados al mercado de trabajo y ha generado inercia en los salarios, etc.

El resultado de todo lo anterior ha sido un mercado de trabajo ineficiente, rígido e injusto, con un desempleo muy alto, incluso cuando la economía española disfrutaba de elevadas tasas de crecimiento y de moderados costes salariales (debidos a la entrada de inmigrantes y a la competencia de los países emergentes); alto desempleo juvenil; un mercado dual, con contratos muy flexibles, de un lado, y otros muy rígidos, de otro; baja movilidad geográfica; altos impuestos sobre el trabajo (cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta), que desaniman el empleo y el esfuerzo; dificultades sobre todo para la consecución del primer empleo, etc. Sobre este telón de fondo, la economía sumergida se presenta como una alternativa atractiva y relativamente eficiente, que actúa como suavizador de tensiones sociales y suple las deficiencias de las instituciones y leyes laborales. Pero esa comparación no es correcta.

Y, en tercer lugar, la economía sumergida es también la muestra de las deficiencias éticas de nuestra sociedad. Una sociedad ética debe funcionar sobre la base de unos principios sólidamente establecidos, que se hacen operativos día a día, a todos los niveles, en las decisiones de los distintos agentes económicos, sociales y políticos. Por supuesto, esos principios no tienen por qué ser rígidos, y pueden admitir excepciones, cuando se dan determinadas condi-

ciones, en las que deben prevalecer otros principios superiores.<sup>1</sup> Pero cuando una parte importante de la sociedad está dispuesta a renunciar a principios tan importantes como la subsidiaridad, la solidaridad y el bien común, para aceptar soluciones éticamente insatisfactorias, en nombre de la eficacia a corto plazo, algo importante falla en esa sociedad. Los principios están para cumplirlos; si no, puede ocurrir como decía Adlai Stevenson, que fue embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas entre 1961 y 1965, “a veces es más fácil luchar por los principios que vivir de acuerdo con ellos”.

Del mismo modo, la sociedad no debe “hacer la vista gorda” ante situaciones inmorales, como cuando la economía sumergida se convierte en el sistema habitual de funcionamiento en algunos sectores o regiones: porque esto es injusto con los propios afectados, con otras regiones y sectores y con la sociedad en general; porque supone una forma de competencia desleal y porque da mal ejemplo. Como ya indicamos, se trata de una estrategia equivocada, cortoplacista y miope, que refleja falta de imaginación moral y poca disposición a luchar por algo que es difícil y costoso, pero que vale la pena. Si el objetivo de la política económica es la búsqueda

1 Por ejemplo, el sistema de protección social debe ser subsidiario, complementario a la libre iniciativa de las personas, que son las primeras y principales responsables de su propio bienestar y del de su familia. Pero la solidaridad se debe imponer cuando las condiciones de las personas o de las familias se deterioran profundamente, por ejemplo por una situación de desempleo de larga duración o por una caída profunda y quizás inevitable de la renta de la unidad familiar.

de las soluciones más adecuadas, a largo plazo, para un crecimiento económico sostenido y sostenible, basado en ventajas competitivas reales, la economía sumergida no lo es.<sup>2</sup>

Por lo explicado antes, la lucha contra la economía sumergida no es una tarea fácil, pero es importante, no sólo por razones de ética social y económica, sino también, o quizás incluso en primer lugar, por razones de buena economía, de buena política y de buena ciudadanía. Es una tarea que afecta a todos en la sociedad, pero sobre todo a los gobiernos, que son los responsables de que las empresas no se “sumerjan”, y de las empresas, que son las que deben evitar “sumergirse” y evitar que lo hagan las demás organizaciones. No es sólo una cuestión de leyes y sanciones, aunque éstas deben estar presentes. Es, sobre todo, una cuestión del diseño adecuado de las leyes, de las instituciones y de las reglas de funcionamiento de la sociedad: como dijimos antes, la economía sumer-

2 Otra cosa es que una empresa se pueda encontrar transitoriamente ante la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones tributarias o de la seguridad social, por ejemplo, por una situación de iliquidez de la que no es culpable, y sin otra solución que un concurso que, probablemente, supondrá la desaparición de la organización. Ante situaciones de este tipo, hay criterios morales, bien conocidos desde antiguo, que son mucho más exigentes que el simple recurso a la economía sumergida. Por ejemplo, la empresa, que sería viable en condiciones normales, debe procurar activamente la continuidad, y no la consecución de beneficios extraordinarios, ni siquiera el mantenimiento de una rentabilidad aceptable; debe procurar que la ocultación de impuestos sea lo más corta posible, con la intención de compensar después el daño que cause, sin perjudicar indebidamente a otros agentes (competidores, trabajadores, etc.), y evitando crear, dentro y fuera de la empresa, una cultura de incumplimiento fiscal.

gida es, a menudo, la respuesta racional, comprensible, pero inmoral, equivocada e indeseable, ante unos mercados laborales, unas regulaciones o un sistema impositivo que acaba siendo ineficaz, injusto y contraproducente.

# Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto

## 1. Introducción

En el amplio abanico de las “hijas legítimas” de la Economía del Bienestar nos encontramos con la Economía de la Delincuencia bajo cuyo paraguas podrían ubicarse como ramas más destacadas,

\* Es Catedrático de Política Económica de la Universidad Complutense y Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas del Reino, habiendo sido el Consejero responsable de Corporaciones Locales en este alto Tribunal durante el período 1994-2001. Doctor en Ciencias Políticas y Económicas por las universidades de Roma (1964), Madrid (1967) y Doctor Honoris Causa por la Universidad de Cádiz (2004), ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCM (1976-1981), Catedrático Extraordinario de la Sorbonne (1983-1985), así como profesor invitado en universidades europeas (Roma, Nápoles y Bari) y americanas (Berkeley, Wesleyan y la Católica de Buenos Aires). En el Primer Gabinete de Adolfo Suárez fue Director General de Planificación Sectorial y Director General del INE, de la Presidencia del Gobierno. Asimismo ha sido Director Civil Adjunto del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), y Consejero del Centro de Astrobiología (INTA-CSIC-NASA) (1999-2009). Es autor de cuarenta libros y de doscientos artículos y ensayos publicados en español francés, inglés e italiano, estando en posesión de diversas condecoraciones españolas y extranjeras.

entre otras, la economía de la criminalidad, del narcotráfico, del blanqueo de capitales y de la corrupción. Cada una de ellas posee entidad propia, pero todas se nutren de la que hemos mencionado en último lugar, es decir, de la corrupción, que actúa de amalgama, origen o denominador común.

La economía sumergida, oculta, irregular o informal, que son algunas de las expresiones empleadas de manera más habitual, constituye un capítulo de la Ciencia Económica que nunca termina de cerrarse de forma satisfactoria debido, seguramente, a su indudable complejidad. Y sin embargo este tipo de economía no deja de ser un problema permanente que se acrecienta cuando el mercado de trabajo se altera significativamente al producirse fuertes flujos inmigratorios o ante situaciones de crisis como la que actualmente padecemos.

Las distintas denominaciones empleadas para referirnos al problema que nos ocupa responden en realidad a graduaciones diferentes respecto al tipo de actividad que escapa del conocimiento y control del Estado. Algunas, aun siendo legales, incurren en fraude fiscal al no declarar ingresos y pagos, pudiendo constituir o no delito en función de la cantidad defraudada; otras son claramente ilegales, como la prostitución y el tráfico de drogas, de mayor gravedad y envergadura. En ambos casos explicar las causas y conocer los efectos resulta fundamental, comenzando por cuantificar el porcentaje en términos del PIB que supone la economía sumergida considerada globalmente, tarea nada fácil, no sólo por la naturale-

za del tema, sino por la dificultad de especificar qué se entiende por economía sumergida, oculta o irregular. No obstante, y en ello nos detendremos seguidamente, existen diversos procedimientos y modelos para cuantificar esa parte de la actividad económica que no puede reflejarse en las estadísticas oficiales y que, por tanto, no se incluye en el cálculo del Producto Interior Bruto.

De las causas, los efectos y la medición nos ocuparemos en esta breve visión global de la economía sumergida partiendo del presupuesto de considerarla una forma de corrupción, así como una prueba de ineficacia de los poderes públicos para conseguir que lo sumergido se muestre ante la Contabilidad Nacional y ante la Hacienda Pública.

Situaremos por ello nuestro análisis en el marco de la Economía de la Corrupción como referencia obligada y altamente ilustrativa. Nos basamos para utilizar este enfoque en el hecho de que en la economía sumergida, tal como la entendemos, no se da tan sólo el fenómeno de percepción de rentas que no se mueven por el circuito oficial sin pagar impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social, sino que también en ella se da acogida a individuos que protagonizan y manejan flujos monetarios derivados o procedentes de actividades ilegales y delictivas como la prostitución y el tráfico de drogas, ya mencionadas que, como sabemos, se encuentran estrechamente relacionadas con la corrupción.

Cuando se habla y evalúa el peso de la economía sumergida se está pensando normalmente en esa primera componente que hemos mencionado, es decir, en el trabajo oculto o no oficial que para algunos autores constituye un “alivio” o solución provisional en fases de crisis con altos niveles de paro, como es el caso de la economía española en la actualidad, explicando así, e incluso justificando, el aumento del porcentaje de economía sumergida cuando atravesamos por una grave coyuntura, argumentación que de ningún modo puede aceptarse. Es preciso, sin embargo, tener en cuenta la segunda componente, que sin duda posee un peso y relevancia muy superiores, y que no depende del comportamiento cíclico de la economía, pues responde a la lógica y a los motivos que mueven a la delincuencia en todas sus ramas y manifestaciones.

Es cierto que cuando el paro se eleva a cotas insoportables se produce un crecimiento en la economía informal, como sucedió en España, que pasó de un 17,3 por ciento en el año 1992 a un 22,4 dos años después, debido al record alcanzado en nuestra cifra de parados, que llegó a suponer el 24,4 por ciento de la población activa. La relación causa efecto es, pues, estrecha e indudable, pero ello no merma importancia a la necesidad de conceder la máxima atención a la parte de economía sumergida, y su valor en porcentaje del PIB nominal, que resulta de las actuaciones ilícitas que repetidamente hemos mencionado, máxime cuando, como se ha apuntado, dichas actuaciones son de carácter permanente y prácticamente imposible de erradicar.

Teniendo en cuenta todo cuanto antecede, vamos a llevar a cabo nuestro análisis planteándonos en primer lugar el problema y las posibilidades de la medición, a lo que seguirán algunas consideraciones imprescindibles sobre la Economía de la Corrupción, para continuar destacando las causas principales y los efectos previsibles de la existencia de un porcentaje alto de economía oculta, sumergida o irregular, proponiendo un conjunto de medidas para combatirla y terminando con algunas conclusiones referentes al caso de la economía española.

## 2. ¿Puede medirse el porcentaje de economía sumergida?

Ya adelantábamos la complejidad de este tipo de cálculo, teniendo que contar con la habitual controversia entre los economistas a la hora de plantear y discernir los métodos más adecuados para valorar el peso relativo de esta vertiente de la actividad económica.

A pesar de la falta de unanimidad puede intentarse una cuantificación más o menos aproximada de la economía sumergida mediante el recurso a técnicas y procedimientos de distinta naturaleza, entre los que destacamos los siguientes: el análisis de las divergencias entre la renta y el conjunto de los gastos tanto a nivel macro como microeconómico, la verificación o seguimiento fiscal, la evolución de algunos agregados monetarios y determinados indicadores y comportamientos del mercado de trabajo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1987); pp. 41-44.

Por el primer procedimiento se trata de estimar la importancia de las rentas no declaradas como una aproximación al cálculo de la economía oculta. En los últimos años de la década de los 70, ya se realizaron investigaciones en los principales países europeos y en los Estados Unidos para conocer el peso de la economía sumergida utilizando este método del residuo entre las diferentes medidas de la renta nacional.

El control fiscal constituye un camino realmente adecuado para acercarse al conocimiento de la economía oculta, especialmente si nos situamos en el ámbito de una sociedad moderna que cuenta con programas e instrumentos para la inspección fiscal y la represión del fraude. No obstante, presenta el inconveniente de que las personas que nunca han hecho declaración alguna pueden escapar al control, siendo entonces difícil evaluar el montante total de la parte de renta correspondiente a la economía sumergida.

Por lo que se refiere a los agregados monetarios, los cambios en la relación existente entre el dinero en circulación (efectivo en manos del público) y los depósitos a la vista, pueden reflejar el volumen de la economía oculta, suponiendo que la velocidad de circulación es la misma que la de la economía "oficial". Desde hace años se está concediendo importancia al empleo de este procedimiento, aunque es preciso tener en cuenta al ponderar sus resultados que hay un conjunto de factores que inciden en cada uno de los componentes de esta relación y que pueden por consiguiente alterar o modificar el significado y la interpretación de la misma.

En un análisis temporal, especialmente, tiene gran relevancia la consideración de esos factores. Así, por ejemplo, el uso cada vez más intenso de los subrogados del dinero, influye en los cambios de la relación que estamos contemplando y puede enmascarar o adulterar las conclusiones respecto al peso o volumen de la economía sumergida. Por otra parte, y ello se comprende fácilmente, la estimación de la amplitud de la economía oculta mediante esta técnica varía de país a país y según el periodo de tiempo considerado.

Finalmente nos interesa de manera muy especial poner el énfasis en la medición de este tipo de actividad económica a través del análisis de algunos de los indicadores del mercado de trabajo. Efectivamente la economía sumergida puede mostrarse bajo la fórmula de un porcentaje anormalmente bajo de la población activa. O dicho con otras palabras, la diferencia entre las tasas de participación oficial y real puede tomarse como un índice del alcance de la fuerza de trabajo irregular lo que a su vez permite llevar a cabo una cuantificación de la economía oculta.

Uno de los puntos más interesantes a este respecto y que posee una estrecha relación con los problemas planteados en el ámbito de la política de empleo, es el que se refiere a la complementariedad entre el mercado oficial de trabajo y el mercado oficioso, negro o paralelo. Se trata por una parte de ver cómo los trabajadores realmente ocupados distribuyen su tiempo entre la actividad oficial y la no oficial, en función de las ventajas pecuniarias y de cualquier índole, y por otra, de conocer en qué medida los parados buscan en

el mercado negro una renta complementaria que, añadida al subsidio de desempleo, tienda a igualarse a la renta que se percibe en el mercado de trabajo formal u oficial.<sup>2</sup>

El problema puede plantearse partiendo de una función de utilidad del tipo

$$U = \Psi[\varphi(t_1), f(t_2)]$$

que recoge las diferentes aspiraciones del individuo, monetarias y no monetarias, que pueden derivarse de los dos tipos de actividad, indicando con  $x = f(t_2)$

la ganancia correspondiente a una determinada tasa de actividad no oficial, y con  $y = \varphi(t_1)$

la que correspondería a la actividad oficial.

Asimismo la distribución del tiempo global sería:

$$T = t_1 + t_2$$

<sup>2</sup> GIRAN, Jean-Pierre; GRANIER, Roland (1983); pp. 199-204.

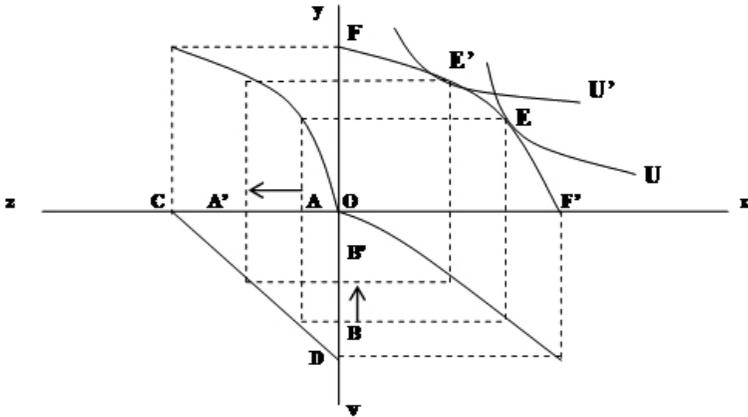


Figura 1

Todo ello puede representarse gráficamente, como se comprueba en la figura 1, en la que el tiempo dedicado a cada actividad aparece señalado en los ejes  $z$  y  $v$ . Es decir,  $(z \equiv t_1), (v \equiv t_2)$ .

En el primer cuadrante del gráfico se recogen las curvas de indiferencia correspondientes a la función de utilidad  $U$ , y la curva de transformación entre la ganancia oficial y la ganancia oficiosa  $FF'$ . El punto de equilibrio  $E$  determina mediante proyección en los cuadrantes segundo y tercero el tiempo destinado a trabajo oficial  $OA$  y a trabajo no oficial, o en el mercado negro,  $OB$ .

En el mismo gráfico puede verse la influencia de modificaciones en el subsidio de desempleo en la distribución del tiempo. Así, el aumento de las transferencias a los parados por este concepto le

confiere mayor valor a la parte de trabajo que se realiza en el mercado oficial, ya que la percepción del subsidio depende de la cuantía del salario pagado en dicho mercado y de la duración de la actividad que se desarrolla en el mismo. El punto de equilibrio se desplazaría de  $E$  a  $E'$ , aumentando de  $OA$  a  $OA'$  la parte de trabajo oficial y disminuyendo de  $OB$  a  $OB'$  el tiempo que se dedica en el mercado oculto o paralelo.

Evidentemente, la distribución del tiempo entre estos dos tipos de actividades depende, en realidad, de un amplio conjunto de factores que contribuirán a conformar la decisión final. El peso relativo del sector público, la importancia y condiciones del seguro de desempleo, el volumen de paro, la legislación fiscal, la organización del mercado de trabajo, la existencia de normas sobre incompatibilidades en el ámbito de la actividad económica pública, etc.

Durante las dos últimas décadas se han realizado trabajos para cuantificar la economía sumergida, convirtiéndose algunos de ellos en referencia bibliográfica obligada, como son los casos de Norman Loayza (1996), David Giles (1999), que emplea el modelo MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes), y Friedrich Schneider y Dominik Enste (2000). Posteriormente, en julio de 2002, Schneider publica un artículo en el que mide el tamaño de la economía sumergida, considerada en el sentido amplio, de 110 países, arrojando como resultado un 41 por ciento para los países en desarrollo, un 38 por ciento para los países en transición, y un 18 por ciento para el conjunto de la OCDE, destacando en este último bloque

los altos porcentajes de Grecia (28,5), de Italia (27,0) y de España (22,5).<sup>3</sup>

Si nos situamos en los momentos actuales y nos basamos, entre otras fuentes, en el Informe de Economía Sumergida 2000-2009 elaborado por los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), el porcentaje de la economía sumergida en España sería el 23,3 por ciento del PIB, lo que supone un volumen de 244.918 millones de euros. Esta porción de la economía de nuestro país que permanece ajena al control del Estado contrasta con la media de la Unión Europea, que es del 15 por ciento, aunque por debajo de la correspondiente a Italia (27%) y a Grecia (30%).

Conviene llamar la atención en el hecho de que existe una estrecha relación entre el peso de la economía sumergida en el conjunto de países del mundo y el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparency Internacional para dichos países, algo que no debe sorprender dado que hemos concebido la economía sumergida como una forma de corrupción al incluir en ella no sólo el fraude fiscal y la no cotización a la Seguridad Social, sino también la prostitución, el tráfico de drogas, los sobornos, las mafias, el contrabando y otros tipos de actividades delictivas.

<sup>3</sup> SCHNEIDER, Friedrich (2002): pp. 1-20.

### 3. La Economía de la corrupción como referencia

Quizás un apartado de la Economía de la delincuencia, la Economía de la Corrupción cabría concebirla y ordenarla considerando su definición, su tipología, las técnicas de medición, su funcionamiento como mercado específico, sus causas directas e indirectas, los efectos e impactos económicos, así como los instrumentos y actuaciones para enfrentarse con este tipo de fenómeno o comportamiento. El Cuadro nº 1 recoge todos estos puntos o aspectos que el lector interesado podrá encontrar debidamente desarrollado en un trabajo anterior, entrando ahora tan sólo en lo que resulta más esencial para el análisis que estamos realizando.<sup>4</sup> En concreto vamos a limitarnos a abordar de una manera muy resumida la definición de corrupción, sus causas y efectos, así como las medidas, instituciones e instrumentos para combatirla.

Parece existir unanimidad al entender la corrupción, al menos en el contexto en el que estamos situados, como abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc.). Pero la corrupción, que supone el 5 por ciento del PIB mundial, es decir, 3,5 billones de dólares, también se da en el sector privado, pudiéndose aplicar a ambos ámbitos la teoría de la agencia, en la que se plantea que toda conducta corrupta supone deslealtad o traición del agente a su principal aprovechando la existencia de una clara asimetría en la información.

4 FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999): pp. 9-38. Ver también TANZI, Vito (1998): pp. 559-586.

El problema del agente-principal surge inicialmente para analizar los problemas en las grandes empresas como consecuencia de la existencia de una separación cada vez mayor entre la propiedad (los accionistas) y el control (los gestores) de ella.

Los modelos de agencia son perfectamente trasladables a las relaciones entre el gobierno y los funcionarios, siendo el primero el principal y actuando los segundos como agentes. Al existir un problema de información incompleta y asimétrica, estos últimos tienen incentivos a actuar no solamente en función de los intereses del principal, sino también buscando su propio interés, lo que incorpora la posibilidad de que el funcionario no cumpla su cometido, sino que actúe en beneficio de un tercero (el corruptor), a cambio del correspondiente soborno.

Plantearse cuáles son las causas directas e indirectas de la corrupción constituye un punto clave en nuestro análisis, pues difícilmente podrá erradicarse o combatirse si desconocemos las causas que la provocan o la hacen posible. Entre ellas, y sin ánimos de ser exhaustivos, destacamos las siguientes (cuadro nº 1): existencia de impuestos elevados, alto nivel de gasto público, nuevas regulaciones, otras decisiones discrecionales, financiación de los partidos, crecimiento de los intercambios internacionales, cambios económicos, especialmente en economías en transición, calidad de la burocracia, nivel de los salarios públicos, transparencia de las normas, leyes y procedimientos, ejemplos y actuaciones de los líderes, y deficientes controles institucionales. A todo ello hay que añadir, obviamente, las múl-

tiples carencias en materia de ética pública o ética para la política y la administración pública, en el marco general de referencia de un conjunto de principios y valores básicos y universales.

En cuanto a los efectos económicos hay que comenzar por dejar claro que no es válido el argumento de que la corrupción evita o compensa la existencia de rigideces en la Administración Pública, punto de vista que han mantenido algunos autores sin argumento, con independencia de que éticamente no puede aceptarse. Lo que, por el contrario resulta evidente es, como veremos a continuación, que los elevados niveles de corrupción tienen un efecto negativo sobre la inversión, el crecimiento y el desarrollo económicos.

En primer lugar, la corrupción distorsiona los mercados de forma que reduce la eficiencia en la asignación de recursos, lo que se produce a través de diversas vías:

- a) Distorsiona los incentivos al dedicarse los individuos a actividades corruptas o de búsqueda de rentas, y no tanto a actividades productivas.
- b) Actúa como un impuesto arbitrario creando un elevado exceso de gravamen debido a que su coste se relaciona no solamente con la cuantía del soborno, sino también con la búsqueda de aquellos que han de ser sobornados, con la negociación del soborno, y con el coste derivado de la ausencia de mecanismos legales que garanticen el cumplimiento de lo acordado.

- c) Reduce las posibilidades y la capacidad del gobierno para imponer los controles o políticas de regulación necesarias para corregir los fallos del mercado. Es decir, reduce la eficacia con la que el gobierno desempeña su papel regulatorio en aspectos tales como el sistema financiero y bancario, el sistema nacional de salud, las telecomunicaciones, etc.

En segundo lugar, la corrupción incrementa la desigualdad en la distribución de la renta, pues los que se benefician de ésta son, fundamentalmente, aquellos que disponen de mayores niveles de renta y, por tanto, de mayor capacidad para pagar sobornos, en tanto que el coste para la economía de las prácticas corruptas recae sobre toda la sociedad.

En tercer lugar, la corrupción suele perjudicar más a las pequeñas empresas. En un entorno económico con elevados niveles de regulaciones arbitrarias y de corrupción, las pequeñas empresas, sobre todo las que inician su actividad, suelen ser acosadas por multitud de funcionarios e inspectores fiscales, muchos de ellos en busca de sobornos. Las grandes empresas por su parte disponen de una mayor capacidad para enfrentarse con las prácticas corruptas, entre otras cosas porque pueden disponer de departamentos especializados de buscadores de rentas (favores políticos), etc., que les permiten actuar con mayor eficacia ante la intrincada y opaca red de regulaciones económicas y fiscales.

En cuarto lugar, la corrupción complica y limita la aplicación de una correcta política fiscal y tiende a generar unos elevados déficit

públicos, en la medida en que dichas prácticas aumentan el gasto público (concesión de subvenciones no justificadas, concesión de proyectos de inversión pública a empresas con elevados costes, etc.) y reduce los ingresos presupuestarios (desgravaciones fiscales no justificadas, etc.).

En quinto lugar, la corrupción limita o distorsiona el papel de garante de las reglas del juego económico que le corresponde al Estado (limita su capacidad de garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos). Dicha inseguridad económico-jurídica es claro que afecta negativamente a la inversión y al crecimiento a largo plazo.

Finalmente, la existencia de una corrupción generalizada puede contribuir a que se deteriore la percepción de la población acerca de la legitimidad de la economía de mercado e incluso de la democracia. Véanse, si no, los casos de varias de las economías en transición como Rusia, Ucrania o Rumania o los de algunas de las economías iberoamericanas.

Si para terminar este apartado abordamos ahora los medios y procedimientos para luchar contra la corrupción, tendríamos que referirnos a los tipos de control y a las instituciones que lo ejercen, además, por supuesto, del conjunto de disposiciones existentes para hacer posible alcanzar los objetivos finales en esa lucha. Básicamente se habla del control interno “de” la gestión y del control externo “sobre” la gestión, tratándose en el primer caso de ayu-

dar a los diferentes niveles de decisión a coordinar sus actuaciones y, en el segundo, a llevar a cabo verificaciones a posteriori realizadas por un órgano desvinculado del ente fiscalizado y poseedor de las garantías necesarias y suficientes de neutralidad.

Se aprecia claramente en el primer tipo de control la existencia de una tarea de auxilio y tutela a lo largo de todo el proceso en el que el gestor público desarrolla su actividad, constituyendo una especie de apoyo logístico que resulta esencial a los efectos de llevar a cabo una buena gestión. Este control lo realiza en España la Intervención General del Estado (IGAE) y, en el ámbito de las corporaciones locales, el cuerpo de funcionarios interventores con habilitación nacional. El control externo, a su turno, es competencia principalmente del Tribunal de Cuentas de España, en cuya tarea se ve acompañado por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX).

De una forma taxativa puede afirmarse que los Tribunales de Cuentas no tienen como misión directa y específica la lucha contra la corrupción. Sin embargo parece claro que los procesos de fiscalización permiten acopiar información y detectar situaciones y comportamientos que, eventualmente, pueden servir de base a la actuación de otras jurisdicciones distintas de las contables, incluida la que se ocupa de manera concreta de los casos de corrupción, es decir, la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción. En cualquier caso es preciso reconocer que si bien es cierto que los Tribunales de Cuentas no

persiguen de manera apriorística la corrupción, también lo es que pueden detectarla o encontrarse con ella, jugando así, aún sin proponérselo, un papel clave y esencial. Evidentemente cuanto decimos no se refiere tan sólo a las actuaciones propias de los fiscalizadores o miembros de la Sección de Fiscalización (en el caso de España), sino que atañe asimismo a la tarea, recursos y limitaciones de los “jueces” o miembros de la Sección de Enjuiciamiento. En este sentido, las posibilidades de nuestro Tribunal de Cuentas ante el fenómeno de la corrupción se concretan, por una parte, y de manera indirecta, en lo que pueda derivarse de la calidad y el alcance de la actividad fiscalizadora, y por otra, de manera más directa, en la auténtica capacidad de la jurisdicción contable propiamente dicha, constituyendo un objetivo prioritario, por tanto, potenciar ambas vertientes del control externo.

<b>Cuadro nº 1</b>		<b>ECONOMÍA DE LA CORRUPCIÓN</b>
<b>Definición</b>	- Abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc.) - Deslealtad o traición del agente a su principal - (Referencia al ordenamiento español)	
<b>Tipos</b>	- Con robo - Sin robo (soborno para que no retrase los trámites) (¿extorsión?) - Otras clasificaciones	
<b>Medida</b>	- Muy difícil - Índice de Percepción de Transparencia Internacional	
<b>Funcionamiento</b>	- Mercado de la corrupción. Curvas de demanda y de oferta	
<b>Causas directas e indirectas</b>	- Impuestos elevados - Alto nivel de gasto público - Nuevas Regulaciones - Otras decisiones discrecionales - Financiación de los partidos - Crecimiento de los intercambios internacionales - Cambios económicos, especialmente en economías en transición - Calidad de la burocracia - Nivel de los salarios públicos - Transparencia de las normas, leyes y procedimientos - Ejemplos y actuaciones de los líderes - Deficientes controles institucionales	
<b>Efectos económicos</b>	- No es válido el argumento de que la corrupción evita o compensa las rigideces de la Administración Pública - Distorsiona los mercados y la asignación de los recursos - Reduce la eficiencia económica y el crecimiento - Reduce las posibilidades y la eficacia del gobierno para imponer los controles necesarios para corregir los fallos del mercado - Actúa como un impuesto arbitrario y distorsiona los incentivos - Reduce la legitimidad de la economía de mercado - Pérdida de confianza de los agentes	
<b>La lucha contra la corrupción</b>	- Reforma del Estado - Actuación de los órganos de Control Interno y Externo - Disminución de poderes discrecionales - Salarios competitivos - Penas y sanciones - Regulaciones - Solución del problema de la financiación de los partidos - Transparencia e información - ¿Descentralización del poder?	

#### 4. Causas y consecuencias de la economía sumergida

Siguiendo la misma metodología y aprovechando cuanto hemos visto sobre los aspectos económicos de la corrupción, vamos a volver sobre la Economía Sumergida, resaltando especialmente las causas que provocan esta situación y funcionamiento anormal de la economía, y las consecuencias y los efectos que de ella se derivan.

Recordemos que la economía sumergida, también llamada encubierta, irregular, oculta, subterránea, etc., como ya vimos, es la parte de la actividad económica que no consta en los registros estadísticos o fiscales. Su conformación es realmente heterogénea, lo que explica la variedad de su terminología. En efecto, cuando hablamos de economía sumergida nos podemos referir indistintamente al deseo de escapar de los impuestos y de las cotizaciones sociales, a la voluntad de autonomía, al trabajo negro, al tráfico de drogas, a la prostitución y, obviamente, a la corrupción y otras prácticas delictivas (ver Cuadro nº 2).

Las causas o razones que explican el fenómeno de la economía sumergida son variadas y claras y, por supuesto, coinciden en gran medida con las que enunciábamos al hablar de la economía de la corrupción.

En primer lugar nos encontramos con los agentes económicos que tienden a no declarar sus ingresos, evadiendo también el pago de impuestos indirectos, como el impuesto a las ventas en las tran-

sacciones, es decir, el IVA. Ello puede producirse en el ámbito de los trabajadores con rentas bajas o sin contratos que, habitualmente trabajan a domicilio sin facturas, como arreglos de fontanería, electricidad, jardinería, carpintería, albañilería, etc. Ese colectivo de trabajadores ocultos, que nada tiene que ver con las empresas que realizan este tipo de actividad de manera oficial, se ve acrecentado notablemente cuando se da un intenso flujo inmigratorio y además se padece un elevado porcentaje de paro.

Sobre este último punto queremos hacer, no obstante, una doble aclaración. La primera de ellas se refiere al hecho, ya apuntado, de que la economía sumergida se suele “justificar” en los países y coyunturas en los que hay una tasa de paro muy elevada, considerándola, como ya dijimos con anterioridad, una especie de “alivio”. La segunda aclaración constituye en realidad un reparo o matización de la primera, al poder afirmar que existen economías con bajas o razonables tasas de paro y que sin embargo tienen elevados niveles de corrupción y altos porcentajes de economía sumergida. Tal es el caso muy ilustrativo de Italia que, con un paro del 6,5 (2008) por ciento de la población activa, sensiblemente por debajo de la media europea, es el país que ostenta sistemáticamente el liderazgo en economía sumergida, que representa, como ya se dijo, el 27 por ciento del PIB, a lo que hay que añadir su elevado nivel de corrupción que se refleja en el índice de percepción publicado en el año 2009 por Transparency Internacional. Ello sólo puede tener una explicación, y es que la economía sumergida en Italia procede en su mayor parte, con el apoyo de las mafias, de la economía del crimen

y de la corrupción en todas sus manifestaciones, que poco tiene que ver con lo que sucede en el mercado de trabajo.

Antes de continuar con el análisis de las causas, y volviendo sobre el fraude fiscal, es preciso resaltar que la evasión de impuestos no sólo se da en el colectivo de trabajadores de rentas bajas y sin contratos, sino que se extiende al otro extremo de la escala de ingresos, que actúan de forma mucho más sofisticada. Por supuesto hay que añadir como algo fácil de entender, aunque no puede considerarse un atenuante, que una presión fiscal fuerte o excesiva contribuye a impulsar esta componente de la economía sumergida.

En otro orden de cosas, las prohibiciones de las autoridades e instituciones públicas respecto a determinadas actividades económicas que son ilegales raras veces las eliminan del todo, empujándolas más bien hacia la economía subterránea o informal, contándose con numerosos ejemplos, como el tráfico de drogas, los juegos de azar ilegales o la prostitución. Por otra parte, la casi totalidad de estas actividades ilegales se caracteriza por el uso preponderante o aun exclusivo del dinero efectivo como medio de pago, con el fin de no dejar huella, convirtiéndose así en dinero sucio (dirty money) que, posteriormente es preciso blanquear (laundered money), ampliándose así la cadena de delitos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, UNGER, Brigitte (2007): pp. 99-100.

La existencia de una regulación desbordante o excesiva de la actividad económica constituye otra de las motivaciones que explican el que haya economía sumergida, siendo el sector de las pequeñas empresas el que se halla con menos fuerzas y recursos para resistir la presión regulatoria y, por ello, el que encuentra más incentivos a desplazarse hacia la economía oculta.

En la base de todo cuanto estamos considerando late un elemento decisivo que no es otro que la ética que sostiene e inspira toda decisión que afecte al conjunto de la sociedad, y que hace que el agente se incline por el respeto a la legalidad o por actuar al margen de ella, algo que, como hemos comentado en su momento, supone igualmente el soporte o garantía para la lucha contra la corrupción.

Sobre las consecuencias de la economía sumergida hay trabajos pioneros, como el de Schneider y Enste, ya citado, que permite conocer con claridad y rigor los efectos de la economía sumergida en la economía oficial.<sup>6</sup> Entre estas consecuencias y efectos destaca, en primer lugar, el hecho de que la imposibilidad de recoger un conjunto de actividades sumergidas impide conocer con certeza el volumen de las macromagnitudes económicas, con el inconveniente de que el PIB estimado termina por estar infravalorado, independientemente de que parte de esas actividades podrían aflorar en el futuro por la actuación de los propios agentes a través de operaciones de blanqueo de dinero. Otra consecuencia importante es que la economía sumer-

<sup>6</sup> SCHNEIDER, Friedrich; ENSTE, Dominik (2000): pp. 77-114.

gida afecta directamente a las finanzas públicas al implicar un menor volumen de recaudación y, por ende, dificultades para el Estado como proveedor de bienes públicos y responsable del bienestar social. Es fácil comprender que este efecto sobre las cuentas públicas resulta especialmente grave y delicado cuando atravesamos un período de crisis, como el que se padece en la actualidad.

Podemos hablar de un tercer impacto o efecto, de no menos importancia, que plantea problemas de carácter equitativo y de desigualdad, pues los que respetan la legalidad asumen unos costes de funcionamiento en forma de impuestos pagados y de regulaciones asumidas que pueden traducirse en cargas muy distintas de aquellos que ocultan total o parcialmente su actividad. Lógicamente, a medida que la presión fiscal y reguladora crece aumentan las diferencias entre soportarlas o no. Ello se traduce, sin duda, en una distorsión de la competencia que tendrá un reflejo distinto en los mercados domésticos e internacionales, por una parte, y en la oferta de servicios y mercancías, por otra.<sup>7</sup>

Pero hay algo que es preciso poner de relieve y que acentúa la falta de equidad que se advierte al comparar los que se mueven en la economía oficial con los que se refugian en la irregular o no oficial. Nos referimos de forma más precisa al comportamiento de “free rider” (francotirador o polizón) por parte de aquellos que actúan al amparo de la economía sumergida aprovechándose de la

7 SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2000): pp. 3-4.

tarea redistributiva del sector público, que proporciona gratuitamente o a precios subvencionados capítulos importantes de la economía del bienestar, como la sanidad o la educación.

Queda, finalmente, una cuestión que no podemos pasar por alto y que afecta a los protagonistas de la economía sumergida, es decir, tanto a los trabajadores como a las empresas. En cuanto a los trabajadores se refiere, su permanencia en la economía irregular les produce no pocos perjuicios, al no poder contar con la pensión que en su día les correspondería, al carecer de oportunidades de promoción y al sentirse desprotegidos en lo relativo a una serie de derechos que no pueden reclamar. Por lo que respecta a las empresas, es indudable que encontrarán muchas dificultades para consolidarse en el mercado, teniendo una capacidad prácticamente nula de acceso a la financiación ajena. Hay que entender que a todo ello es preciso añadir un conjunto de riesgos asociados a la necesidad de establecer la relación entre partes (trabajadores y empresas) basándose únicamente en la confianza mutua, sin disponer de respaldo legal alguno (Cuadro nº 2).

Finalmente conviene poner de relieve que numerosos modelos y estudios empíricos reconocen la influencia de la economía sumergida en la asignación de recursos y en pérdidas de renta para el Estado, aunque quizás sea más importante el impacto en las instituciones, normas y reglas por las que se rigen la economía oficial y la sociedad.

## Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto

<b>Cuadro nº 2</b>		<b>ECONOMÍA SUMERGIDA</b>
<b>Definición y Terminología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es la parte de la actividad que no consta en los registros estadísticos o fiscales</li> <li>- Estrecha relación entre el volumen de economía sumergida y el nivel de corrupción</li> <li>- Distinción entre actividades legales e ilegales</li> <li>- Economía sumergida, encubierta, irregular, oculta, subterránea, no oficial, etc.</li> </ul>	
<b>Medición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divergencias entre rentas y gastos</li> <li>- Verificación o seguimiento fiscal</li> <li>- Evolución de algunos agregados monetarios</li> <li>- Determinados indicadores del mercado de trabajo</li> </ul>	
<b>Causas directas e indirectas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerte presión fiscal</li> <li>- No declaración de ingresos e impago de impuestos por parte de trabajadores con rentas bajas y sin contratos</li> <li>- Intenso flujo inmigratorio</li> <li>- Prohibiciones de actividades económicas ilegales</li> <li>- Regulación desbordante y excesiva</li> <li>- Falta de ética impulsa a actuar al margen de la legalidad</li> </ul>	
<b>Efectos y consecuencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PIB infravalorado ante la imposibilidad de recoger un conjunto de actividades</li> <li>- Afecta negativamente a las finanzas públicas</li> <li>- Problemas de equidad y de desigualdad</li> <li>- Comportamiento de “free rider”</li> <li>- Perjuicios a los trabajadores de la economía sumergida</li> <li>- Dificultades en las empresas ocultas para consolidarse en el mercado</li> <li>- Relación laboral entre empresas y trabajadores sin respaldo legal</li> </ul>	
<b>La lucha contra la economía sumergida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Código Penal: Título XIV (De los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social)</li> <li>- Código Penal: Título XIII, Capítulo XIV (De la receptación y otras conductas afines)</li> <li>- Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social (Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2010)</li> <li>- Ley 10/2010 de 28 de abril de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo</li> </ul>	

### 5. La lucha contra la economía sumergida

Entre los instrumentos, medidas y actuaciones para erradicar o disminuir el peso de la economía sumergida en España podemos destacar lo establecido sobre la materia en el Código Penal de 1995, el

Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social, y la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

El Código Penal se ocupa en el Título XIV de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, señalando a nuestros efectos, especialmente los artículos 305, 306 y 307. El delito de blanqueo, tan relacionado con la economía sumergida, se inserta en el Título XIII, capítulo XIV llamado “De la receptación y otras conductas afines”, regulando dichas conductas los artículos 298 al 304.

Desde que entró en vigor en el año 2005 el Plan de Prevención de Fraude Fiscal, se han recaudado 35.540 millones de euros por actuaciones de control y prevención del fraude, correspondiendo 8.119 millones al año 2009. Este Plan se ha visto recientemente actualizado con la aprobación en el Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2010 del “Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social”. En él se amplía la colaboración entre los organismos públicos encargados del control del fraude para mejorar su eficacia y da respuesta a los cambios en la tipología del fraude a consecuencia de la crisis económica, especialmente en relación a la economía irregular y al trabajo no declarado. En el marco del Plan se crea una Comisión Mixta entre la Agencia Tributaria, la Tesorería de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo, y se plantearán acuerdos a nivel nacional, autonómico y local para que se impliquen activamente en la lucha contra el trabajo no declarado.

La economía sumergida, principalmente en la parte que se mueve en el ámbito de la criminalidad o delitos graves, maneja indefectiblemente el dinero sucio que, como ya vimos al hablar de las causas de este tipo de economía, termina tarde o temprano por blanquearse y aflorar. Por ello cabe considerar las medidas que los gobiernos adopten contra ese proceso de blanqueo de capitales como un instrumento, aunque sea indirecto, para combatir la economía sumergida.

En España el marco normativo al respecto más actualizado lo encontramos en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, ley que transpone la Directiva 2005/60/CE o Tercera Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Finalmente, y aunque no lo hemos recogido en el Cuadro nº 2, es preciso poner de manifiesto la importancia que tiene en la lucha contra la economía sumergida la incorporación de la ética, tanto en el ámbito público como en el privado, utilizando y respetando códigos de buen gobierno, y contribuyendo a estimular un mayor conocimiento y respeto de los principios y valores por parte de los ciudadanos.

No hay que olvidar, asimismo, que una buena gobernanza resulta decisiva para reducir los niveles de corrupción, y al menos en los

países de renta baja, también para rebajar el potencial de la economía sumergida, teniendo en cuenta, como veremos seguidamente, que en estos países la corrupción tiende a aumentar cuando crece la economía sumergida, dada la relación circular existente entre ambas. Sobre este último aspecto pasamos a hacer unas breves consideraciones.

## 6. La Economía Sumergida y la Economía de la Corrupción: ¿se sustituyen o se complementan?

Nos planteamos un interrogante para el que no hay una respuesta concluyente, pero del que pueden extraerse ideas y conclusiones de interés, contando para ello con una literatura rigurosa y abundante. Mientras que Rose-Ackerman deduce y afirma en uno de sus trabajos<sup>8</sup> que la economía sumergida constituye un sustitutivo de la corrupción, los resultados empíricos de Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón (1998b) apuntan a un proceso complementario, en el sentido de que los países en los que hay más corrupción y soborno tienen una mayor proporción de economía sumergida.<sup>9</sup> Teóricamente, por tanto, podemos admitir que esta relación está aún por determinar de manera definitiva. No obstante hay razones para creer que la misma puede diferir entre países desarrollados con renta alta y países en vías de desarrollo con renta baja.

8 ROSE-ACKERMAN, Susan (1997): p. 21.

9 SCHNEIDER, Friedrich; ENSTE, Dominik: pp. 90-91.

En efecto, en países de renta alta el sector oficial ofrece y garantiza bienes públicos, normas legales, estricta observancia de los contratos y protección por una policía eficiente, y en estas circunstancias, de manera habitual, tan sólo artesanos y empresas muy pequeñas eligen la opción de ubicarse en la economía sumergida. En países con renta baja, por el contrario, en vez de trabajar parcialmente en el sector oficial ofreciendo servicios adicionales en la actividad subterránea, como en los países de renta alta, las empresas operan de manera decidida en la economía sumergida. Pero para asegurarse de que no son detectados por las autoridades públicas los empresarios caen en la corrupción y el soborno al pagar al “agente” por sus actividades en la economía oculta.

Esta mutua interrelación entre la economía oficial y la no oficial nos permite concluir que en los países con renta baja existe una clara complementariedad entre corrupción y economía sumergida, conclusión que se ve avalada por los datos comentados con anterioridad sobre índices de percepción de la corrupción y porcentajes de economía sumergida en diferentes grupos de países (en desarrollo, en transición y desarrollados). Trabajos realizados más recientemente, como el de Dreher y Schneider (2006) confirman, en efecto, que un crecimiento en la percepción de la corrupción a lo largo del tiempo incrementa la existencia de economía sumergida.<sup>10</sup>

10 PICKHARDT, Michael and SHINNICK, Edward (2008): pp. 148-152.

Presumiblemente cabría incluso decir que el tamaño de la economía sumergida podría servir como medida o aproximación del alcance e importancia de la corrupción, y así opinan algunos de los principales expertos en la materia.<sup>11</sup> De ahí nuestro interés en presentar una visión conjunta del tema que nos ocupa.

\*\*\*

Hechas estas breves consideraciones procede recapitular cuanto hemos analizado, sin pretensiones de ser concluyentes y exhaustivos destacando los puntos siguientes:

a) Aunque la diversidad de métodos y la aplicación de distintos tipos de modelos da lugar a resultados diferentes, puede decirse que en los últimos años en la mayor parte de los países en desarrollo, en transición y en todos los de la OCDE se ha dado un aumento de la economía sumergida, coincidiendo dicho fenómeno con un aumento generalizado de la corrupción, debido a la interacción existente entre ambas.

b) El análisis de las causas muestra que un crecimiento de la presión fiscal y de los pagos a la Seguridad Social, combinado con un crecimiento de las actuaciones regulatorias y con restricciones en el mercado de trabajo, a lo que hay que añadir el avance, en todas sus modalidades, del crimen organizado, constituyen los elemen-

11 DABLA-NORRIS, Era; FELTENSTEIN, Andrew (2005): pp 388-390.  
SCHENEIDER, Friedrich (2008): pp. 62-63.

tos que determinan el tamaño y el crecimiento de la economía sumergida.

c) La mayoría de los estudios sobre la economía sumergida deja claro cómo distorsiona los mercados y la asignación de recursos, reduciendo la eficiencia económica y el crecimiento, así como las posibilidades y eficacia del gobierno para imponer los controles necesarios para corregir los fallos del mercado, actuando, además, como un impuesto arbitrario que afecta a los incentivos. Pero el impacto sobre las instituciones oficiales, las normas y las reglas de juego es aún más importante, pudiendo interpretarse como un indicador de la falta de legitimidad del orden social, de las reglas por las que se rigen las actividades económicas e incluso del estado de salud de la democracia.

d) La gobernanza, entendida como la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en el marco de una transformación sistémica compleja que se produce a distintos niveles y sectores, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, resulta imprescindible para erradicar o reducir sustancialmente la economía sumergida. A esta conclusión se llega en los diversos trabajos que analizan los beneficios derivados de una buena gobernanza.

e) España, con un 23,3 por ciento de economía sumergida y situada en una posición insatisfactoria en términos de corrupción, ante el reto que supone salir de la crisis y recuperar la senda del crecimiento equilibrado, debe reflexionar y tener muy en cuenta los argumentos y las razones que hemos expuesto a lo largo de estas páginas, acometiendo sin demora una serie de reformas estructurales e institucionales que abarcan desde el ámbito estrictamente económico al político, al social, al administrativo y al judicial.

## Bibliografía

DABLA-NORRIS, Era; FELTENSTEIN, Andrew (2005): "The Underground Economy and its Macroeconomic Consequences", *The Journal of Policy Reform*, Vol. 5, nº 2.

DREHER, Axel, and SCHNEIDER, Friedrich (2006): "Corruption and Shadow Economy: An Empirical Analysis", Discussion Paper, Department of Economics, University of Linz.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1987): "*Política Económica Coyuntural*", Editorial AC, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999): "La Economía de la Corrupción", *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.

GILES, David (1999): "Modelling the Hidden Economy and the Tax-Gap in New Zealand". Department of Economics, University of Victoria.

GIRAN, Jean-Pierre; GRANIER, Roland (1983): « Politique de L'emploi », *Economica*, Paris.

JOHNSON, Simon; KAUFMANN, Daniel and ZOIDO-LOBATÓN, Pablo (1998b): "Corruption Public Finances and the Unofficial Economy". World Bank Discussion Paper.

LOAYZA, Norman (1996): "The Economics of Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America" World Bank Policy Research Working Paper, 1727.

PICKHARDT, Michael and SHINNICK, Edward (Edit.) (2008): *“The Shadow Economy, Corruption and Governance”* Edward Elgar Publishing.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1997): *“Corruption and Development”*. The World Bank. Annual Bank Conference on Development Economics, Washington D.C.

SCHNEIDER, Friedrich; ENSTE, Dominick (2000): *“Shadow Economics; Size Causes and Consequences”*, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII.

SCHNEIDER, Friedrich (2002): *“Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World”*, Australian National Tax Centre, Canberra, Australia.

SCHNEIDER, Friedrich (2008): *“The Economics of the Hidden Economy”*, Volume I, An Elgar Reference Collection.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2000): *“La Economía Sumergida”* Boletín Económico de ICE, n° 2639.

TANZI, Vito (1998): *“Corruption Around the World”*, *IMF Staff Papers*, Vol. 45 n°4, International Monetary Fund.

UNGER, Brigitte (2007): *“The Scale and Impact of Money Laundering”*, Edward Elgar Publishing.

# La dinámica social de la economía sumergida

## 1. Introducción

La economía sumergida -o informal, no oficial, oculta, clandestina, atípica, intersticial, segunda, paralela, invisible o negra, entre otras posibles denominaciones- es, a la vez, un fenómeno elemental y complejo, común y tan profusa como inadvertidamente pre-

\* Doctor en Sociología por la Universidad Complutense y Graduado en Periodismo por la Escuela Oficial de Periodismo (Madrid). Profesor Titular de Sociología en la Universidad de Alicante. Vicedecano de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UA. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación de la Prensa de Alicante. En la actualidad imparte la asignatura Estructura Social en la Licenciatura de Sociología de la UA, y un curso de doctorado, con el título de “Globalización y Malestar”, en el Programa de Doctorado “Bienestar social y Desigualdades”. Ha trabajado preferentemente, y publicado diversos artículos, en los siguientes campos de estudio: sociología económica y del trabajo, con especial hincapié en el trabajo de las mujeres en la economía informal; sociología de la infancia y la juventud; la globalización y sus consecuencias; epistemología de las ciencias sociales.

sente en nuestra vida diaria, pero también capaz de procurar estabilidad social o, por el contrario, de cuestionar la legitimidad de los estados. El carácter intersticial y polimórfico del enorme conjunto de actividades que integran la economía informal, no obstante, no sólo ha dificultado su definición estricta sino que ha autorizado interpretaciones contrapuestas sobre las formas en que las estructuras sociales afectan a la organización de las actividades económicas y, a su vez, se ven modificadas por ellas. Por añadidura, al carácter múltiple de las prácticas de la informalidad hay que añadir la ambigüedad de sus significados, tanto en las sociedades avanzadas como menos desarrolladas.<sup>1</sup> Al fin y al cabo, como tempranamente observó Luciano Gallino, la difusión de las actividades informales puede ser vista simultáneamente como: "a) Un resultado inevitable del desarrollo de la economía del capitalismo tardío; b) una elección libre y creadora de innovación social; c) un conjunto de pequeñas recetas para la supervivencia; d) un retorno a relaciones sociales premodernas con el apoyo de las tecnologías modernas".<sup>2</sup>

Por así decirlo, los debates sobre la informalidad han oscilado característicamente entre los polos de la "marginalidad/precarización pasiva" y de la "informalización activa", no sólo como consecuencia de la diversidad de los contextos sociales en los que ha arraigado sino en función de opciones teóricas e ideológicas

1 Para una reevaluación de esa ambigüedad constitutiva de la informalidad: Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2000, págs. 102-113.

2 Luciano Gallino, "Ripensare l'economia", en *Inchiesta* 59-60, 1983, págs. 85-89.

alternativas, y de valores y preferencias culturales que atraviesan las dicotomías políticas convencionales. No es, sin embargo, a mi juicio, sólo el ruido de la ideología, ni la distancia entre las (condenatorias) posiciones formalmente mantenidas y las (tolerantes) prácticas efectivas, el que ha ensordecido las polémicas, sino las dificultades en la definición de lo que se considera "sumergido" o "invisible". Primero, porque el conjunto de las actividades económicas a las que la literatura especializada parece referirse bajo dichos términos es demasiado abigarrado y amplio como para resultar subsumible bajo una misma rúbrica. Segundo, porque las fronteras entre la formalidad y la informalidad son móviles, difusas, varían al compás de los cambios en la normas, reglamentaciones y procedimientos que rigen la economía formal, y que crean las condiciones para la informalidad, como el orden genera su propia sombra de desorden. Tercero, porque el significado y las formas concretas de las actividades económicas denominadas informales dependen estrechamente de contextos sociales específicos y de las relaciones sociales que son su soporte y que condicionan su carácter: progresivo o regresivo, autónomo o dependiente, pura estrategia de supervivencia o instrumento rico en lecciones laborales y en elecciones vitales, inductor de desarrollo o sobreexplotador.

Éste es el problema de los indicadores económicos convencionales sobre la informalidad, que parten del supuesto de una economía formal con una base fija en sociedades muy diferentes, o que resumen en magnitudes generales aparentemente semejantes actividades económicas y formas de trabajo con significados objetivos y

subjetivos muy distintos. Como señaló, además, Bagnasco,<sup>3</sup> realidades económicas homogeneizadas pueden ocultar estructuras y dinámicas diferentes. Es obvio, por ejemplo, que la *economía sumergida* de las sociedades locales de base difusa de la Tercera Italia en los años 70 y 80 del pasado siglo no tiene el mismo significado que la *economía sumergida* española en el mismo periodo, pese a que sus volúmenes pudieran ser comparables. Las respuestas de los individuos y los grupos, por otra parte, en los distintos espacios económicos, al largo periodo de crisis que se inicia en los sesenta/setenta, aun compartiendo con carácter universal el incremento de actividades y formas de trabajo más o menos al margen de la economía oficial monetaria, varían de un país a otro, desde el auge de los trabajos autónomos, temporales y a tiempo parcial, más la reactivación del autoabastecimiento doméstico, en el Reino Unido y en otras sociedades del "después", hasta la extensión del trabajo clandestino o negro en Estados Unidos y en el sur de Europa, o la creciente informalización del Sur Global, un proceso que las sucesivas desregulaciones del mercado de trabajo no han detenido.<sup>4</sup>

3 Arnaldo Bagnasco, ed., *L'altra metà della economia*, Ligouri, Nápoles, 1986; Arnaldo Bagnasco, "El desarrollo de economía difusa: punto de vista económico y punto de vista de la sociedad", en *Sociología del Trabajo*, extra 1991, págs. 167-174.

4 La diversidad de las respuestas a la crisis del empleo que se inicia en los setenta, aun conteniendo todas tendencias a favor de la precariedad y la desagregación del trabajo, ha sido señalada por Alejandro Portes, "The informal economy and its paradoxes", en Neil J. Smelser y Richard Swedberg, eds., *The handbook of economic sociology*, Princeton University Press y Russell Sage Foundation, Princeton y New York, 1994, págs. 426-449.

Antes, por tanto, de centrarnos en las paradojas de la informalidad, sus efectos positivos y sus riesgos ocultos, así en la organización de la actividad económica como en los actores sociales y en la política, debemos, siquiera sea elementalmente, esbozar qué se entiende por economía informal, y qué vínculos sostienen las "actividades económicas no oficiales" con la "economía oficial monetaria", es decir, la constituida por las relaciones económicas y laborales registradas por las estadísticas oficiales y reguladas por las agencias estatales, sobre todo en el ámbito de la economía de mercado.<sup>5</sup>

## 2. Economía/s y sociedad/es. Estructura y génesis de la economía sumergida

Inicialmente el interés por la economía informal, un término que acuñó Hart en 1971,<sup>6</sup> se hizo eco de la necesidad de conocer mejor una zona de la economía que era central, cuando no masiva y mayoritaria, en las sociedades periféricas, y que, a raíz de la crisis de los sesenta/setenta, se expandía con fuerza, bien que bajo formas diversas, en los países avanzados, e incluso en el Segundo Mundo, donde parecía conformar una economía verdaderamente "segunda" o "paralela", en el sentido de regida por principios fundamentalmente diferentes a los de la economía oficial de planifi-

5 Jorge Hurtado Jordá, Begoña San Miguel del Hoyo y Josep-Antoni Ybarra, "Tendencias en la economía sumergida", en José Félix Tezanos (ed.), *Clase, Estatus y Poder en las sociedades emergentes*, Madrid, Editorial Sistema, 2002, págs. 233-258.

6 Keith Hart, "Informal income opportunities and urban employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies* 11, 1973, págs. 61-89.

cación centralizada. No es extraño, así, que buena parte de los primeros estudios sobre la economía informal tuvieran un carácter marcadamente macroeconómico y voluntad cuantificadora, centrados como estaban en los intentos de mejora de las estadísticas oficiales, con fines fiscales -evaluación de la posible pérdida de ingresos tributarios-, laborales -la determinación más exacta del número de ocupados y parados-, o políticos -la "demostración" de que el crecimiento del Producto Nacional Bruto era superior al oficialmente declarado, o de que la ocupación real era superior a la recogida por los registros y las estadísticas oficiales-.

Pese a su refinamiento constante, sin embargo, aún hoy los cálculos sobre el volumen de la producción, la renta y el empleo ocultos siguen siendo inusualmente dispares, lo que, desde luego, es señal de la dificultad de medir lo que deliberadamente se oculta, de medir lo inmedible, en expresión de Portes, sea cual sea el enfoque empleado (estimaciones macroeconómicas, los enfoques sobre el mercado de trabajo o sobre el consumo de los hogares o sobre la evolución de las muy pequeñas empresas).

Unos resultados tan disímiles, sin embargo, no pueden explicarse sólo por problemas de método, o por las insuficiencias de instrumentos de medición dispares, sino por dos motivos bien distintos: primero, porque en razón de objetivos diferentes las realidades a captar resultan ser extremadamente variables; segundo, porque dichas diferencias tienen su origen en la escasa definición y en los problemas de conceptualización de una realidad huidiza, una espe-

cie de cajón de sastre/contenedor al que son abocadas el conjunto de actividades económicas y de formas de trabajo que no se avienen con las dignas de consideración, las claramente ordenables, medibles, transparentes. Así, como escribió Pahl,<sup>7</sup> incluso si se llegara a un acuerdo sobre el volumen de producción, renta y empleo ocultos, dichas cifras nos ilustrarían poco sobre la evolución del fenómeno en una perspectiva histórica, evolución que hay que considerar en relación con los cambios mismos en el concepto de "trabajo" y su regulación. Además, las comparaciones transnacionales, como ya se ha señalado, no consiguen acotar unívocamente actividades homologables en contextos diferentes, teniendo en cuenta que mientras en algunos países determinadas prácticas están reguladas legalmente y son recogidas en las estadísticas oficiales, en otros países esas mismas actividades son espontáneas y/o perseguibles, ilegales en una u otra dimensión.

Feige,<sup>8</sup> por ejemplo, bajo el rótulo común de una "economía subterránea" (*underground*) distinguió cuatro formas de economía: la *ilegal* en sentido estricto, equiparable a la economía criminal, la *no regulada*, la *no registrada* y la *informal*, si bien reconoce que entre ellas hay solapamientos en la medida en que la economía informal

7 Raymond E. Pahl, "De l'economia informal a formes de treball: models y tendències", *Papers* 34, 1990, págs; Raymond. E. Pahl, *Divisiones del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

8 Edgar L. Feige, "Defining and estimating the underground and informal economy: the new institutional economics approach", *World Development* 18 (7), 1990, págs. 989-1002.

suele ser, al mismo tiempo, no regulada (legalmente) y no registrada (en las estadísticas oficiales), al menos en lo que se refiere a la actividad laboral. La informalidad, sin embargo, puede ser más importante en un área dada en lo que respecta a la "retribución del trabajo" -que puede ser pagado oficialmente, informalmente o no retribuido-, o en lo que se refiere a la "adquisición de bienes y servicios" -pagados según las normas oficiales, informalmente o sin contraprestación monetaria-. Gershuny y Pahl,<sup>9</sup> por su parte, introdujeron la distinción entre "tres economías" -la formal, la informal y la doméstica o comunitaria-, que, por primera vez, incluía a las economías "no monetarias" en el debate sobre la informalidad, un debate caracterizado por el gusto por el matiz y por un incierto furor taxonómico, que sigue siendo el signo de un objeto elusivo y de perfiles difusos y mal definidos.

¿Hay, pues, una o varias economías en la era de la globalización, cuando se supone que el capital, la ciencia, la tecnología y la información, los mercados de bienes y servicios, la producción y la distribución, y hasta los mercados laborales, están organizados globalmente o influidos por la globalización? Desde el punto de vista de las ciencias sociohistóricas, ni el capitalismo ni el mercado comprenden toda la economía, de modo que, hoy como ayer, como

<sup>9</sup> Jonathan I. Gershuny, "The informal economy: its role in industrial society", *Futures* 11, 1979, págs. 3-15; Jonathan I. Gershuny y R.E. Pahl, "Inglaterra en el decenio de las tres economías", *Alfoz*, 1983, págs. 35-37.

señaló con vigor Fernand Braudel,<sup>10</sup> la acción económica humana se desenvuelve en tres niveles superpuestos con cierta comunicación entre sí, pero también con cierta autonomía, "lo que equivale a decir que no hay una, sino varias economías". De hecho, pueden postularse tres ámbitos de actividad económica, que no pueden aislarse fácilmente, que tienen puntos de contacto, pero que configuran una clasificación útil de la complejidad y heterogeneidad de la vida económica.

Primero, en un nivel inferior, *la vida material*, *la civilización material*, esa "otra mitad" de la producción que no ingresa en el movimiento de los intercambios, que se niega a entrar en los anillos racionalizadores del mercado, o que circunstancialmente roza sólo su límite inferior para escapar de él, "esa actividad elemental básica que se encuentra en todas partes y que adquiere una envergadura fantástica", aún hoy, en los mismos países avanzados y, por supuesto, en los menos avanzados. Una economía, en fin, al mismo tiempo "no oficial" y "no monetaria", al margen del estado y del mercado, pero afectada por el movimiento de ambos, cuya autonomía sigue siendo la principal fuerza de adaptación y resistencia a los ciclos económicos y a los modelos de asignación de la fuerza de trabajo inducidos por la economía oficial monetaria, y que incluye la producción de subsistencia directa y para el autoconsumo, la inmensa base oculta del "iceberg económico" constituida

10 Fernand Braudel, *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII*, vol. I, *Las estructuras de lo cotidiano*. Alianza, Madrid, 1984, pág. 2.

por el trabajo doméstico, y el conjunto de los intercambios económicos de bienes y servicios, sin regulación legal sin ser ilegales, y sin medición monetaria, en el contexto de la familia ampliada, de las relaciones comunitarias, vecinales o amistosas, incluyendo el trabajo voluntario no remunerado o la economía del trueque sin cálculo económico explícito.

Es decir, todas aquellas actividades en las que aún resuena el "don", insertas en una "economía del amor", o regidas por una "reciprocidad" anterior al cálculo, a la rutina de compras y elecciones, a través de las cuales la especie humana, en todos los tiempos y lugares, ha intentado resolver los problemas de la subsistencia, según una concepción *sustancial* de la economía que la economía *formal*, la que sólo considera las relaciones de mercado, ha excluido de su campo de visión, aunque sin ellas la "economía monetaria" no podría subsistir ni un solo instante. Las "economías no oficiales no monetarias" ganarán así peso en todo el mundo, como sostuvo la sociología británica de los ruidosos ochenta, con la larga crisis iniciada en los años sesenta/setenta del pasado siglo, como en momentos históricos anteriores con la regresión de la economía.

El segundo nivel de actividad económica es, de hecho, *el mercado* o, más simplemente, *la economía*, ya que es de este tipo de intercambios, distantes, por una parte, de la no economía de la vida material y de la autosuficiencia, y, por otra, del tercer nivel, una zona de sombra, el contraluz de una economía superior, sofisticada y duraderamente especializada en el comercio de dinero, que

Braudel denominará *capitalismo*, de los que se ocupan los economistas.<sup>11</sup> Y es en este terreno en el que prosperarán las diversas formas de la "*economía no oficial monetaria*", en su prolifera variedad espacial y temporal, desde la "*economía ilegal*" o "*criminal*" en sentido estricto -caracterizada porque el producto final es ilícito, si bien las fronteras de lo legal y lo criminal están también sujetas a variaciones espaciales y temporales- hasta las "*actividades informales parcialmente autónomas respecto a la economía oficial*": las "chapuzas", determinadas formas de autoempleo no declarado, como las clases particulares o el cuidado por horas de la población preadulta y postadulta, y las múltiples actividades, cualificadas y descualificadas, que operan en los intersticios del mercado, fundamentalmente en los servicios personales y distributivos. El ámbito, sin embargo, más estudiado y mejor conocido de este conjunto de actividades es el de las "*actividades no oficiales ligadas a la economía oficial monetaria*", como es el caso de las diversas formas de "trabajo clandestino" o "negro", caracterizadas no por la ilicitud del producto final, sino por la manera, ésta sí ilícita, en que ha sido producido y/o distribuido un producto final legal.<sup>12</sup>

Por supuesto, las actividades informales existieron también en el periodo industrialista, no siendo exclusivamente ni un fenómeno

11 Fernand Braudel, *La dinámica del capitalismo*, Alianza, Madrid, 1985.

12 Manuel Castells y Alejandro Portes, "World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy", en Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren A. Benton, *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore y London, 1989, pag. 14.

preindustrial ni una alternativa postindustrial. Durante el largo periodo de expansión de la posguerra, sin embargo, dichas actividades eran consideradas una anomalía, un residuo premoderno que las fuerzas combinadas de la modernidad –la dinámica del capitalismo y el progreso técnico- erosionarían indefectiblemente, la ganga absorbible de un desarrollo insuficiente o el tributo de una industrialización tardía, rápida y espontánea, sobre la base de una vieja tradición artesana, como en el caso de las economías de industrialización difusa del sur de Europa.

El primer dilema a resolver es, entonces, si las anomalías no son excepciones que requieren explicación, sino pautas que requieren análisis. La informalidad, de hecho, era y es central en los países periféricos -el grueso poco informacional del mundo, donde habita más del 80% de la población mundial-, pese a que las agencias internacionales y las estadísticas oficiales hayan minusvalorado frecuentemente su peso al excluir a los trabajadores asalariados informales, contratados ocasionalmente y carentes de protección social.<sup>13</sup> En cuanto a los países avanzados, ni siquiera en el punto más alto de los "*treinta gloriosos*", el mercado y/o el capitalismo englobaron a toda la economía. En las economías avanzadas, en

13 Alejandro Portes y Richard Schauffler, "Competing perspectives on the latin american informal sector", en *Population and Development Review*, vol. 19, nº 1, 1993, págs, 33-60; Alejandro Portes y Richard Schauffler, "The informal economy in Latin America: definition, measurement and policies", en Gregory K. Schoepfle y Jorge Pérez López, *Work without protections*, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, 1993, págs. 4-37.

efecto, y no digamos en las de industrialización tardía, persistían numerosos autoconsumos, abundantes productos y servicios que la contabilidad no integraba, una densa red de artesanos, "una gran planta baja que, según dicen los economistas, representa hasta del 30 al 40% de las actividades en los países industrializados del mundo actual",<sup>14</sup> y que cumplía diferentes funciones en diferentes espacios.

Los primeros estudios sobre la informalidad, que no en vano prosperan al contacto con las abigarradas realidades económicas de los países terceros a principios de los setenta, se harán eco, así, de una especie de "retorno de lo reprimido": lo excluido del acceso a lo simbólico, la representación intolerable, reaparece masivamente en lo real; o, para decirlo con Ortega, la realidad desconocida preparaba su venganza. Lo que el exclusivo hincapié en las realidades transparentes del mercado y en la "condición salarial" de los "trabajadores/ varones/ adultos/ industriales/ urbanos/ asalariados" había omitido, en fin, como "anomalías" o "reminiscencias" -campesinos, mujeres, inmigrantes, minorías étnicas, la población preadulta y postadulta, la periferia- no era, además, un resto inabsorbible por el sector formal de la economía y del mercado de trabajo, sino el masivo sustrato "proletario" y "obrero" (sin protección) de la "condición salarial", si atendemos a las, según Castel, formas dominantes de cristalización de las relaciones laborales en las sociedades

<sup>14</sup> Fernand Braudel, *El tiempo del mundo*, Alianza, Madrid, 1984, pág. 532.

industriales.<sup>15</sup> Lo "sumergido" resultó ser, así, no ya una *terra incognita*, sino el soporte oculto y necesario de lo explícito, de lo respetable y mensurable, por todos conocido, por todos forcluido, la irrupción de un "mercado indómito" (Hart) o un signo de dinamismo empresarial popular en respuesta a las rígidas regulaciones de estados mercantilistas, protectores exclusivos de reducidas elites laborales y empresariales.<sup>16</sup>

El segundo dilema tuvo que ver con la identificación de los sujetos del amplio ejército de la informalidad. Así, con independencia de las economías doméstica y comunitaria, cuyo peso es inocultable en el Sur global, los enfoques sobre la informalidad oscilaron entre dos visiones alternativas. De una parte, junto con la mayoría de los estudiosos de la informalidad en África, Hart hará hincapié en el "*autoempleo*", en las formas no asalariadas de producción para el mercado, centrando su atención en la protoindustria artesanal, en los oficios callejeros, en el pequeño comercio, en el delito menor, en el terciario hipertrofiado de las periferias, pero desatendiendo la existencia de "*trabajo asalariado no protegido*", bien en empresas autónomas pero atrasadas, con bajos niveles de productividad, escasamente excedentarias y que movilizan recursos internos, como la fuerza de trabajo familiar, bien a través de las prácticas de subcontratación de las grandes empresas. De otra, sin embargo, organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo y

15 Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Barcelona, 1997.

16 Hernando de Soto, *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, 1987.

sus programas regionales, redefinieron la informalidad como sinónimo de "pobreza", y el empleo en el sector informal como "subempleo", asumiendo que afectaba a trabajadores que no podían ser absorbidos por el sector formal de la moderna economía.<sup>17</sup>

Como señalaron, sin embargo, con vigor Castells y Portes, la economía informal no es una forma púdica de aludir a la "pobreza", aunque buena parte de sus practicantes en la informalidad urbana periférica sean efectivamente pobres, ni menos aún a la "marginalidad". Primero, porque mientras la pobreza tiene que ver con los procesos de distribución del excedente, la informalidad es una forma de relaciones de producción no circunscrita, además, a las actividades económicas "tradicionales". Segundo, porque, aunque ciertamente puede distinguirse una "economía no oficial monetaria parcialmente autónoma de la economía oficial monetaria" -la marginalidad que se alimenta de los desechos de la economía oficial, que vive de ella y la parasita en el planeta de los naufragos de la modernidad, o las "chapuzas" con mínima organización y máxima inventiva-<sup>18</sup>, la informalidad está regularmente ligada a la economía oficial a través de múltiples vínculos. Si "informalidad" y "pobreza" o "marginalidad", por otra parte,

17 Victor Tokman, "Informalidad y pobreza: progreso social y modernización productiva", *El Trimestre Económico* 211, 1994, págs. 177-199.

18 Serge Latouche, *El planeta de los naufragos. Ensayos sobre el posdesarrollo*, Acento, Madrid, 1993; Amando de Miguel, *España oculta. La economía sumergida*, Espasa Calpe, Madrid, 1988.

fueran sinónimos el concepto de "economía informal" sería simplemente redundante, el equivalente en el terreno laboral y económico de procesos de "exclusión social" que involucran otras dimensiones.

Portes, además, ha llamado la atención sobre las anomalías y las contradicciones a las que se enfrenta esta concepción de la informalidad como un eufemismo para denominar la "marginalidad" y/o la "pobreza", la concepción históricamente dominante en instituciones como la OIT o PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe). Primero, las investigaciones empíricas sobre el terreno muestran una considerable heterogeneidad en las situaciones laborales y económicas de los informales, que básicamente cabe referir a la divisoria entre "microempresarios" con acceso a algún capital y a recursos laborales, "autoempleados" y "trabajadores asalariados sin protección". Ahora bien, los "microempresarios" y algunos "autoempleados" tienen ingresos superiores significativamente a los de los asalariados protegidos del sector formal de la economía, lo que explica, más allá de la decisión posmoderna de "ser el jefe de uno mismo", la documentada racionalidad económica de muchos abandonos de trabajadores del sector formal en favor del autoempleo y de la puesta en marcha de empresas informales, que se benefician de las destrezas adquiridas en las prácticas regulares y de pequeñas aportaciones de capital, en forma de indemnizaciones obtenidas en el sector formal de la economía. Dicha heterogeneidad, por otra parte, es perfectamente visible también en la economía sumergida de las sociedades locales de eco-

nomía difusa europeas,<sup>19</sup> en las que, por razones históricas y estructurales, ha prosperado un vasto tejido empresarial y una preferencia cultural por el trabajo independiente, no asalariado, que ha contribuido a legitimar la actividad emprendedora y a propiciar una cierta ética del trabajo y de la movilidad individual y familiar, más o menos asentada en fuertes vínculos e intercambios sociales. Además, las investigaciones de campo realizadas en España han demostrado que, en algunos casos, los ingresos líquidos de los trabajadores sumergidos no son inferiores a los que percibirían en el sector formal de la economía, o que, temporalmente, pueden ser incluso netamente superiores cuando se combinan las ventajas del Estado Social -indemnizaciones, subsidios de desempleo- e ingresos irregulares no declarados.<sup>20</sup>

Segundo, la asimilación de la informalidad con empresas "tradicionales" es, cuanto menos, reduccionista y engañosa, salvo, tal vez, en el caso de África, donde la informalidad ocupa normalmente los nichos sin salida en la economía regular y es parcialmente autónoma de la economía oficial, al estar sujeta a restricciones económicas y sociales indisolublemente unidas. La literatura

19 Para una caracterización de los "distritos industriales": F. Pyke, G. Becattini y W. Sengerberger, comps., *Los distritos industriales y las pequeñas empresas: distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, Madrid, 1992.

20 Antonio García de Blas y Santos M. Ruesga Benito, "El trabajo no observado en Andalucía", en Enric Sanchis y José Miñana, *La otra economía. Trabajo negro y sector informal*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1988, págs 305-340; Begoña San Miguel, *Elche: la fábrica dispersa*, Juan Gil Albert, Alicante, 2001.

sobre la informalidad en Latinoamérica, Asia y Europa, sin embargo, ha mostrado que las actividades informales son compatibles con el uso de tecnologías relativamente modernas, formas de organización novedosas y complejas e, incluso, salarios elevados y un alto grado de sindicalización y de organización políticas.<sup>21</sup> Por supuesto, el ejemplo canónico de una economía informal de crecimiento, lejos de la economía sumergida de pura supervivencia y de la de explotación dependiente, son los "distritos industriales" de la Tercera Italia, pero, con un grado de ejemplaridad menor, encontramos patrones de una economía informal dinámica en Latinoamérica, en Asia, y en otras economías locales europeas, incluida España, si bien algunas investigaciones han cuestionado la autonomía de los "distritos industriales" y subrayado su dependencia financiera, tecnológica y comercial respecto a las grandes empresas, contradiciendo las predicadas tendencias en favor de una "alternativa artesanal", que tañía cuerdas confortadoras y sensibles al unificar en una nueva visión del progreso social y económico la utopía antifordista, caracterizada por la flexibilidad y la diversidad, y el retorno del localismo o del regionalismo. Frente a una "flexibilidad simple", en todo caso, como forma de ajuste pasivo y de recuperación de la competitividad a través de la degradación de los costes y de las condiciones laborales, numerosos estudios han subrayado, por otra parte, la transición a una "flexibilidad

21 Andrea Saba, *La industria subterránea. Un nuevo modelo de desarrollo*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1981; Michael J. Piore y Charles Sabel, *La segunda ruptura industrial*, Alianza, Madrid, 1990.

compleja", con motivaciones más diferenciadas y factores de competitividad distintos al precio, que no excluyen la informalidad y el neo-taylorismo difuso en el territorio, pero que instauran nuevas relaciones con los subcontratistas en forma de estímulos explícitos a la innovación, apoyo técnico y control in situ de la calidad en los mismos "distritos industriales tradicionales bloqueados" españoles.<sup>22</sup>

En tercer lugar, la informalidad, además, no es un atributo exclusivo de las pequeñas empresas y talleres, si bien éste es un suelo en el que, por razones sobradamente estudiadas, arraiga con singular fuerza la informalidad. Entre los que trabajan en el sector formal de la economía no es infrecuente, en efecto, la ausencia de contrato, amén de otras múltiples formas de irregularidad: horas extras no pagadas o contratos a tiempo parcial que enmascaran jornadas laborales interminables. No hay ninguna razón, además, para no considerar informal el "doble trabajo" no declarado de los asalariados del sector formal de la economía, el del profesional liberal que sumerge parte o la totalidad de sus actividades laborales, el del autoempleado o "trabajador contingente" altamente cualificado de la nueva economía,<sup>23</sup> o el del jubilado que incrementa sus ingresos poslaborales con prácticas laborales no declaradas. Sería iluso, además, pensar que la informalidad se detiene a las puertas de las

22 J.A. Tomás Carpi y J. L. Contreras, "Evolución económica y flexibilidad productiva: la industria valenciana del calzado", en *Sociología del Trabajo*, 34, 1998, págs. 81-109.

23 Martin Carnoy, *El trabajo flexible en la era de la información*, Alianza, Madrid, 2001.

grandes empresas, a pesar de (o gracias a) las redes empresariales horizontales y las subcontrataciones en cascada de las "compañías huecas", como demuestran numerosos estudios empíricos en los más diversos sectores.

Así, el reconocimiento de la heterogeneidad interna del sector informal sirvió para matizar la excesiva dicotomización de Hart entre el "autoempleo" y el "trabajo asalariado" en favor de una variedad de situaciones a lo largo de un continuo, y para subrayar su relación funcional con la economía formal, aun en el caso de las actividades informales parcialmente autónomas de la economía oficial monetaria. Dicha perspectiva, que Portes denominará "estructural", caracterizará, en consecuencia, la economía informal como una forma de relaciones de producción, o como *"un proceso de actividad generadora de ingresos caracterizado por un hecho central: no está regulada por las instituciones de la sociedad en un medio social y legal en el que se reglamenten actividades similares"*.<sup>24</sup> O, en otros términos, como la persecución ilegal de fines económicos legales.

Dicho enfoque, en fin, convendrá con autores de orientación liberal, como Sauvy o de Soto, en que la sobrerregulación estatal cumple un papel decisivo en la emergencia y crecimiento de la informalidad, pero se distancia de sus posiciones al no conceptualizar dicho sector como aislado y autónomo de la economía formal, formado exclusivamente por microempresarios o autoempleados

24 Manuel Castells y Alejandro Portes, op.cit., 1989, pág. 12.

que subvierten las barreras legales erigidas por las elites urbanas, en connivencia con el Estado, frente a sus oportunidades de inserción competitiva en la economía oficial. En lugar de una perspectiva rígidamente dualista, dicho enfoque describe, pues, ambos sectores como sistemas unificados por una densa red de empresas formales e informales, siendo su objetivo el análisis de dichas relaciones formales e informales, con mediación monetaria, como parte de un único sistema económico. Como ha sugerido, además, la literatura italiana sobre la informalidad, la naturaleza de esta articulación no es uniforme en las distintas socioeconomías, caracterizadas por distintas combinaciones sociales de intercambio de mercado y de factores asociativos y recíprocos ("complejos de socialización" en la terminología de Mingione); o por el peso respectivo de la *economía oficial monetaria* -con, a su vez, una mayor o menor presencia del sector estatal, de la gran empresa y de las pequeñas y medianas empresas- y de las *economías no oficiales monetarias* y no monetarias; o por las diversas relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

La informalidad, además, pese a que afecta sobre todo a los segmentos de fuerza de trabajo con menos capacidad de negociación de mercado -mujeres, jóvenes, inmigrantes, trabajadores escasamente cualificados-, tiene consecuencias más complejas que la simple supervivencia de los pobres. En primer lugar, prestó un apoyo decisivo a la acumulación capitalista en el nuevo modelo de acumulación posfordista, que aúna formas de organización muy viejas y nuevas técnicas que las rehabilitan. Segundo, crea nuevos

nichos en el mercado de trabajo y/o recrea viejas formas de trabajo en contextos nuevos que, a su vez, generan nuevas posiciones en la estructura de clases, como bien vieron Castells y Portes. Por añadidura, la individualización y diferenciación crecientes del trabajo disuelven las identificaciones tradicionales (con las empresas, con la cultura socioprofesional sedimentada históricamente, con los sindicatos, con las comunidades residenciales), y torna volátil e inestable la construcción de las identidades sociales vinculadas a la experiencia laboral,<sup>25</sup> confiadas cada vez más al ámbito de la reproducción, ampliándose la autonomía de los subsistemas sociales -economía, política, cultura- como esferas separadas. En estas condiciones, las fronteras de clase resultan imprecisas y caleidoscópicas, incapaces de generar proyectos y visiones alternativas congruentes, y la multitud de mediaciones -a través del autoempleo, de las subcontrataciones en cascada, de la extensión del trabajo a domicilio "sostenido por una invisible tela de araña financiera"- entre los empleados y los empleadores últimos diluye el potencial antagonismo. Por así decirlo, la ampliación de la asalarización del trabajo coincide con la oclusión del significado y de la experiencia de la proletarización, propiciando la fragmentación social y una creciente individualización, según la cual sólo puede haber soluciones privadas a problemas sociales complejos.

La ampliación del mercado de trabajo, por último, a categorías anteriormente excluidas (implícita o explícitamente) de los merca-

25 Richard Sennet, *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona, 2000.

dos de trabajo oficiales, y su desregulación, desde la emergencia de la crisis de los setenta, constituyó, así, la vía regia para erosionar la ciudadela de las reglamentaciones protectoras erigidas trabajosamente a lo largo de más de un siglo de luchas sociales. La ampliación y desregulación del mercado de trabajo contienen, además, las presiones salariales, intensifican la competencia en el mercado de trabajo, y difuminan tendencialmente las distinciones entre trabajo regular e irregular, mediante la extensión de actividades laborales "grises", frecuentemente legales, pero precarias en una u otra dimensión. A su vez, la combinación de la ascensión de la economía informal y de la intensificada segmentación del mercado de trabajo según género, etnia o grupo de edad, modifica drásticamente la estructura social y la percepción que los distintos grupos sociales tienen de su acción y de sus intereses, acentuando la heterogeneidad y la individualización del trabajo, su desagregación.<sup>26</sup>

Las trayectorias organizativas en la reestructuración del capitalismo, desde la crisis del fordismo, permitieron, además de un uso más intenso de la informalidad, una gestión diferenciada de los distintos segmentos de la fuerza de trabajo, y el reclutamiento de un elevado número de personas, interesadas, por distintas razones, en movilizar distintas formas y fuentes de trabajo, y en eludir las regulaciones que dificultaban su acceso al empleo asalariado, en coincidencia con los intereses coyunturales de los empleadores por

<sup>26</sup> Manuel Castells, *La era de la información. La sociedad red*. Alianza, Madrid, 1997, págs. 321-345.

disponer de una mano de obra más barata y flexible. La explosión de la informalidad y las presiones/oportunidades que brindó a una espesa fronda de potenciales sujetos laborales quebró, así, el marco de los institucionalizados mercados de trabajo de la "edad de oro" fordista, con sus exclusiones implícitas, pudiendo entenderse también como una reacción frente a las rígidas regulaciones estatales y al control del mercado de trabajo por el trabajo organizado, en el contexto de una competencia internacional creciente. La economía informal, concluirán Castells y Portes, "evoluciona en las fronteras de las luchas sociales incorporando a los que son demasiado débiles para defenderse, rechazando a los que provocan conflictos y propulsando a quienes tienen la vitalidad y los recursos para convertirse en empresarios".

### 3. Conclusiones. Los efectos de la economía sumergida

En una economía pura de mercado la informalidad no existiría. Como ha señalado Portes,<sup>27</sup> sin embargo, el problema sustantivo de una comunidad mercantil pura es que la ausencia de regulación estatal abriría las puertas a la trasgresión de las expectativas normativas y a la posibilidad de un fraude generalizado, de modo que, paradójicamente, cuanto más se aproximan los intercambios de mercado a la informalización, más necesarios resultan los vínculos sociales –la confianza y la sanción social a los incumplimientos de la misma, incluida la exclusión de las redes sociales y de los inter-

27 Alejandro Portes, *op. cit.*, 1994.

cambios futuros- para su funcionamiento efectivo. Por así decirlo, el *mercado y la reciprocidad* actuarían como los verdaderos mecanismos de regulación de la actividad económica a costa del Estado y la *política*, y la economía sumergida podría definirse como una respuesta de la sociedad a una excesiva y no deseada injerencia de los Estados en la organización de la economía.

Ésta es, probablemente, la lección esencial extraíble de la experiencia de los países menos desarrollados -extensible a los problemas de las pequeñas empresas de algunos países avanzados-, donde el conjunto de reglamentaciones estatales y la legislación protectora del trabajo se adelanta a las posibilidades de la economía formal para crear empleo regular y estable. Un mercado autorregulado, sin embargo, que funcionara con un Estado mínimo o sin ningún Estado, no sólo es una utopía impracticable, ya que la existencia misma del mercado presupone la existencia de un Estado fuerte capaz de crear y reproducir sus condiciones de ocurrencia, un espacio de transacciones predecibles y confiables, sino que se vería privado de un árbitro ajeno a la competencia, capaz de regular su funcionamiento e interventor activo en la corrección de sus excesos y de sus consecuencias social o políticamente indeseables.

Un Estado fuerte, sin embargo, no es sinónimo de un estado fuertemente intervencionista y regulador. En realidad, a mayor amplitud y minuciosidad de las reglamentaciones, mayores serán los incentivos y las oportunidades para la práctica de actividades informales, sin que ello determine ni su volumen ni sus caracterís-

ticas peculiares. El grado, en fin, en que esas posibilidades se convirtan en reales depende esencialmente tanto de la capacidad efectiva de fiscalización del Estado para hacer cumplir las reglas que promueve como de la cultura cívica y política, derivada de su experiencia histórica, de las comunidades sujetas a esas reglas. Así, Alemania o los países nórdicos, pese a la amplitud de sus regulaciones y las fuertes cargas fiscales, no sólo cuentan con magnitudes poco apreciables de economía sumergida, sino que las prácticas que involucra la informalidad son objeto de una fuerte reprobación social, considerando a los informales “gorrones” que extraen ventaja a costa de quienes cumplen las reglas y pagan sus impuestos. En el mismo sentido, en el Reino Unido, como en los Estados del *Rush Belt* de Estados Unidos, el periodo de reestructuración de los 80, con alto desempleo y descenso de los salarios reales, no desembocó en la reactivación del trabajo “negro” y de las actividades informales sino en el empleo legal temporal o a tiempo parcial y en las prácticas de autoprovisionamiento de los hogares.

En las comunidades, en cambio, donde el Estado es, al mismo tiempo, omnipresente pero impotente, como en las economías de planificación centralizada, o simplemente ausente, como en el Sur Global o en la periferia europea, la informalidad arraigó con fuerza, contribuyendo, en un mismo movimiento, a la estabilidad social y a la deslegitimación de los Estados encargados de combatirla. De un lado, pues, la economía sumergida proporciona ingresos a la población excedente, subviniendo la paz social, rebajando los costes de producción y distribución de las empresas emergidas y los costes de

consumo de los trabajadores formales e informales, cuando no constituyéndose en el laboratorio de empresas innovadoras, como los ejemplos de la Tercera Italia o Silicon Valley muestran. De otro, sin embargo, el incumplimiento sistemático de las normas cuestiona la credibilidad de las mismas y de las agencias estatales, induciendo una espiral de informalización de las empresas regulares, sometidas a competencia desleal, y la creciente resistencia de los contribuyentes al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La economía informal, además, no se circunscribe ya al ámbito de los pequeños negocios y las industrias tradicionales, compitiendo, en base a sus ventajas en costes, incluso en operaciones industriales de gran escala en los grandes países emergentes.<sup>28</sup> En consecuencia, constituyen un desafío bien real a las empresas legales, al tiempo que, con carácter general, frenan el crecimiento económico y de la productividad, amén de erosionar la virtud pública y las normas sociales en favor de la ampliación de una vasta zona de sombra laboral y fiscal y de las astucias individuales. Tal vez, entonces, un Estado desburocratizado y circunspeto en lo tocante a las reglamentaciones y las cargas, pero con capacidad efectiva para hacerlas cumplir y para sancionar su incumplimiento, sería la solución más que el problema.

<sup>28</sup> Diana Farrell, "Los peligros ocultos de la economía informal", [www.mckinseyquarterly.com](http://www.mckinseyquarterly.com), 2004.

# Las opiniones y actitudes fiscales de los españoles

## Resumen

En este documento se presentan las percepciones de los ciudadanos españoles sobre la relación entre los impuestos pagados y la

\* Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza y Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la UNED y hasta incorporarse como Director General del Instituto de Estudios Fiscales trabajó en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada donde dirigía la Cátedra FEDEA-BBVA de Nuevos Consumidores. Sus áreas de investigación incluyen el análisis del comportamiento de los individuos en decisiones de consumo y oferta de trabajo, así como en la simulación y evaluación de los efectos de políticas públicas. Actualmente es miembro del Comité Científico de *Cuadernos de Información Comercial Española, Cuadernos Aragoneses de Economía, Presupuesto y Gasto Público y Director de Crónica Tributaria*. Ha publicado los resultados de sus investigaciones en revistas internacionales como *Journal of Econometrics, Journal of Applied Econometrics, Economic Journal, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Health Economics, Empirical Economics of Journal of Economic Inequality* y nacionales como *Investigaciones Económicas, Revista Española de Economía, Revista de Economía Aplicada o Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*.

oferta pública de servicios y prestaciones; las opiniones que tienen acerca del comportamiento fiscal (cumplimiento y fraude); la valoración de los servicios de la Hacienda Pública española y de su satisfacción con los mismos y su percepción sobre los problemas medioambientales y sus preferencias por las soluciones que pueden adoptarse para solventarlos. Toda la información que se presenta tiene su origen en una encuesta que anualmente se realiza por el Instituto de Estudios Fiscales sobre una muestra representativa de los ciudadanos españoles mayores de 18 años. Los tres aspectos generales que constituyen el resumen de las actitudes y opiniones fiscales de los españoles son: la mayoría considera que el fraude fiscal no se puede justificar en ningún caso; la economía sumergida se mantiene como el tipo de fraude que resulta más perjudicial para la sociedad en su conjunto a los ojos de los ciudadanos; la mayoría de los españoles prefiere la gestión pública de los servicios educativos, sanitarios, de infraestructuras y transportes y de las prestaciones sociales, de desempleo, de jubilación y de enfermedad.

## 1. Introducción

El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) elabora anualmente lo que se conoce de forma coloquial como Barómetro Fiscal y se denomina técnicamente **Opiniones y actitudes fiscales de los españoles**. La edición que se ha hecho pública en agosto de 2010 corresponde a la encuesta realizada durante el año 2009 que forma la base de información que propone analizar la evolución de la demoscopia fiscal en relación con ciertas variables que configuran el núcleo

básico de las percepciones fiscales de la población española. El IEF elabora un informe anual con esta información y pone a disposición de los investigadores los datos obtenidos en las encuestas llevadas a cabo. Con ello pretendemos cumplir el objetivo de transparencia y devolver a la sociedad una información para cuya elaboración se ha pedido previamente la colaboración desinteresada de ciudadanos seleccionados de forma aleatoria. Para el Ministerio de Economía y Hacienda, en general, y para el IEF, en particular, es la única forma que tenemos de dar las gracias a quienes no es posible conocer de forma individualizada.

El objetivo del estudio es doble. Se pretende, por un lado, medir la evolución de las opiniones y las actitudes básicas relativas a la fiscalidad y, por otro, medir la opinión sobre temas relacionados con la fiscalidad que interesan por las circunstancias específicas del momento o que introducen novedades importantes en el sistema fiscal. Las variables de estudio están agrupadas en cuatro bloques temáticos en los que preguntamos a los ciudadanos sobre la relación entre los impuestos y la oferta pública de servicios y prestaciones, sobre su comportamiento como contribuyentes y sus percepciones del comportamiento de sus conciudadanos, acerca de la imagen que tienen de la Hacienda Pública y la valoración de la misma y, con carácter especial sobre algún tema de actualidad en relación con la fiscalidad que, en 2009, ha correspondido a cuestiones relativas a medio ambiente y fiscalidad.

Para la investigación de estas variables se utiliza la técnica de encuesta, mediante el procedimiento de entrevista cara a cara, con aplicación de un cuestionario estructurado. La población objeto de estudio es el conjunto de ciudadanos mayores de 18 años residentes en el territorio nacional (el 5.2% de la muestra consultada en 2009 ha sido población inmigrante). El diseño muestral contempla la segmentación de la población según su principal actividad económica, con el objetivo de captar las opiniones de los sectores más significativos dentro de la dinámica fiscal. Así, se han considerado los pequeños y medianos empresarios de diferentes sectores productivos como la industria, construcción, servicios, comercio, transporte y otros; agricultores pequeños y medianos empresarios agrarios; profesionales liberales de diferentes especialidades y sectores; trabajadores asalariados y empleados, del sector público y del sector privado; inactivos y no ocupados que incluyen desempleados, jubilados y pensionistas, amas de casa y estudiantes universitarios, obteniendo un tamaño efectivo de la muestra de 1494 entrevistas.

En lo que sigue se describen, de forma muy breve, algunas cuestiones que se consideran relevantes sobre las percepciones que los ciudadanos tienen de aspectos básicos de la fiscalidad, organizando este documento en las secciones que conforman los cuatro bloques temáticos de la encuesta. Por supuesto, se hace referencia a los datos más recientes pero también se realizan comparaciones en el tiempo utilizando la información que proporcionan las catorce encuestas que se han realizado desde 1995. Finalizamos el análisis

con una serie de conclusiones sobre la visión global y singular que tenemos de la información recopilada.

## 2. La relación entre los impuestos y oferta pública de servicios y prestaciones

El primer bloque temático del Barómetro Fiscal trata de identificar el uso que los ciudadanos españoles hace de los servicios públicos, la percepción de su calidad y la adecuación que a su juicio tienen los impuestos pagados y los servicios recibidos.

Los servicios sanitarios, las infraestructuras y los transportes públicos han sido los utilizados por una proporción mayor de hogares españoles durante el año 2009. En general, los datos de la encuesta revelan una mayor utilización de los servicios públicos respecto a 2008, así como una moderada satisfacción de los ciudadanos hacia los mismos. De hecho, la utilización de los servicios sanitarios alcanza su valor máximo, y la suma de los porcentajes de usuarios de prestaciones sociales y por desempleo el segundo valor máximo de la serie de quince años que tenemos disponible. Para el resto de servicios y prestaciones se producen valores similares a años precedentes con ligeros incrementos en el uso de educación pública y descensos en el uso de transporte público. El Grafico 1 presenta toda esta información para la serie de quince años disponible que podríamos resumir en los siguientes puntos:

- Los servicios sanitarios mantienen el primer puesto en cuanto a utilización por parte de los hogares españoles, como corresponde

a la universalización de la cobertura sanitaria pública de la población, tras haberlo perdido en el bienio 2005-2006.

- La utilización de las infraestructuras sigue sin recuperar la preeminencia alcanzada en el bienio 2005-06, manteniéndose en segunda posición tras la sanidad.

- El uso de los transportes públicos también consolida su tendencia alcista de los últimos años, situándose como el tercer servicio más utilizado por los hogares españoles, tras haber desplazado a la educación a un cuarto lugar a partir de 2002.

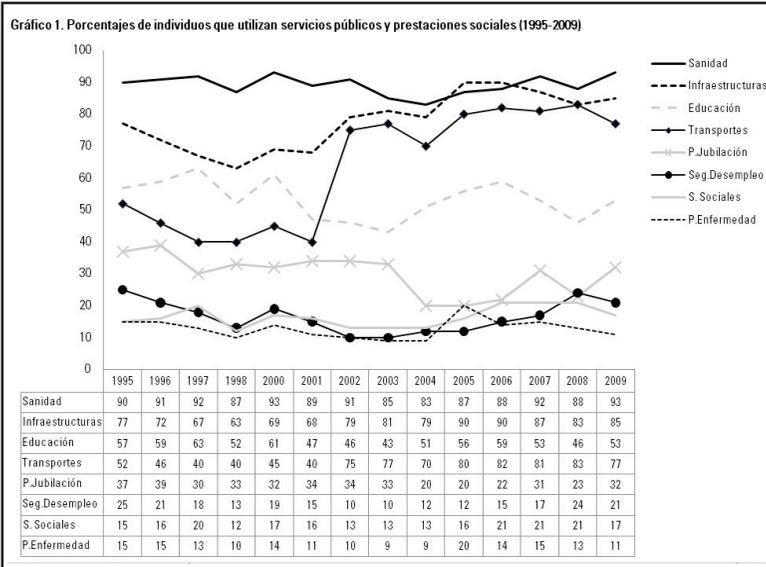
- Los servicios educativos siguen sin recuperar su posición tradicional, aunque a partir de 2004 parece haberse frenado la tendencia a la baja que padeció a comienzos del milenio.

- La percepción de las pensiones de jubilación, que experimentó en el trienio 2004-2006 un apreciable descenso con respecto al inicio de la serie, parece haberse recuperado, aunque sin llegar a las proporciones de perceptores del primer bienio de la serie.

- La percepción de la prestación de desempleo, que había venido descendiendo proporcionalmente, experimenta a partir de 2008 un brusco ascenso que se ha mantenido aunque sin superar este año las pensiones de jubilación.

- La utilización de los servicios sociales, por el contrario, después del ascenso en el trienio 2006-08, recupera su posición relativa a lo largo de la serie.

- La percepción de las pensiones por enfermedad o invalidez se mantiene en la misma posición relativa desde el inicio de la serie, ocupando el último lugar con respecto al resto de servicios y prestaciones.



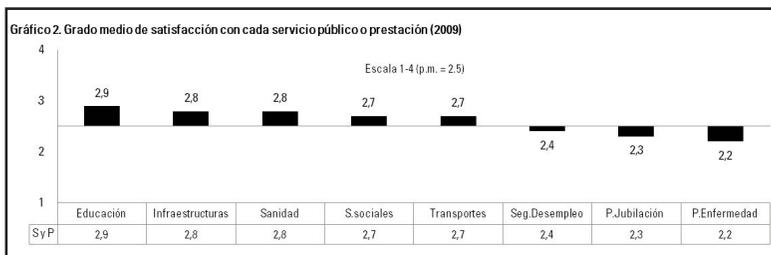
El grado medio de satisfacción general con los servicios públicos es 2.6 (en una escala de 0 a 4 que proporciona una media de 2.5), por lo que estos datos sugieren un nivel de moderada satisfacción con la oferta pública de servicios y prestaciones considerada globalmente. No obstante, esta satisfacción se reparte de manera desigual entre los diversos servicios públicos y prestaciones sociales considerados en la encuesta, de manera que se pueden establecer dos niveles al respecto:

- Los usuarios de servicios públicos se muestran bastante satisfechos de los mismos, si bien cabe señalar diferencias entre:

- Los servicios educativos que obtienen los índices de satisfacción más altos (2.9).

## Las opiniones y actitudes fiscales de los españoles

- Las infraestructuras y los servicios sanitarios, cuyos usuarios les otorgan una buena puntuación (2.8 en ambos casos).
  - Los servicios sociales y los transportes, también con puntuaciones medias altas (2.7 en ambos casos).
- Los perceptores de prestaciones sociales muestran su insatisfacción, si bien:
- Los perceptores del seguro de desempleo otorgan a esta prestación un 2.4, ligeramente por debajo del punto medio de la escala.
  - Los perceptores de pensiones de jubilación, así como de enfermedad e invalidez muestran mayor insatisfacción, otorgando a estas prestaciones calificaciones de 2.3 y 2.2, respectivamente.



El grado de satisfacción con los diversos servicios públicos y prestaciones sociales considerados en la encuesta difiere según la edad de los entrevistados: a medida que aumenta la edad, también tiende a aumentar el grado de satisfacción con la oferta pública de servicios y prestaciones. Así, los mayores de 65 años suelen mostrarse más satisfechos con los diversos servicios y prestaciones enumerados en la encuesta, a excepción de la educación y las infraes-

estructuras, que también resultan proporcionalmente mejor valoradas en los tramos de edad entre 18 y 39 años. No se aprecian diferencias significativas según segmentos de ocupación y demás variables de clasificación.

Téngase en cuenta, en todo caso, que para medir el grado de satisfacción de los contribuyentes con los distintos servicios y prestaciones, se ha pedido a cada entrevistado que indique su satisfacción con aquellos servicios y prestaciones que ha utilizado personalmente en el último año. Por lo tanto, se trata de una opinión sobre utilización directa, exclusivamente. Tan sólo cabe una excepción que es el caso de los servicios educativos. Ésta se debe a que muchos usuarios de tales servicios son menores de edad, por lo que se solicita opinión sobre aquéllos a los padres o tutores legales de los mismos.

En opinión de los entrevistados en 2009, la sanidad es el servicio público que más justifica el pago de los impuestos (para el 50%), quedando la educación y las infraestructuras a gran distancia (13% y 10%, respectivamente) y, a una mayor y considerable distancia los demás servicios y prestaciones. Se consolida así la sanidad como el servicio *estrella* de la oferta pública, apareciendo por séptimo año consecutivo muy por encima del resto en lo concerniente a este indicador. El acceso universal a la oferta pública de servicios y prestaciones, especialmente a la sanidad (el 60% estima que es el servicio más universal de la oferta pública), es uno de los aspectos mejor valorados por los ciudadanos que, sin embargo,

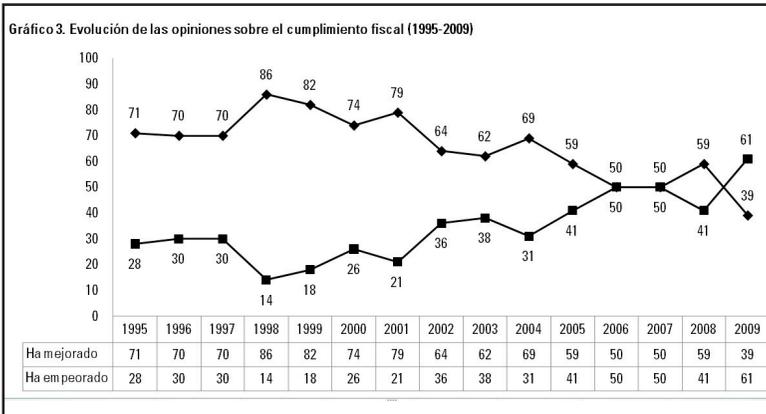
mantiene la percepción mayoritaria (73%) de que existe margen de mejora en la prestación del conjunto de los mismos.

En relación a una posible participación de la iniciativa privada en la gestión o financiación de los servicios y prestaciones públicas, la mayoría de los españoles se muestra en contra. Una proporción superior a la mitad de la población encuestada opina que la iniciativa privada no debería participar ni en la gestión (57%) ni en la financiación (55%) de los servicios públicos. De hacerlo en alguno de los servicios considerados, las preferencias se dirigen al sector del transporte y las infraestructuras.

### 3. El comportamiento fiscal de los contribuyentes

El segundo bloque se ocupa de analizar el comportamiento fiscal de los contribuyentes. En relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, los ciudadanos entrevistados expresan una opinión bastante polarizada que en 2009, al contrario de lo que sucedió en 2008, se inclina hacia los que piensan que el grado de cumplimiento fiscal ha empeorado en la última década (61% de los entrevistados). La evolución de la opinión de los ciudadanos a lo largo de los últimos quince años queda recogida en el Gráfico 3. Los ciudadanos que perciben una evolución positiva en el pago de los impuestos atribuyen esta mejora a dos factores esenciales, las retenciones aplicadas sobre los salarios (93%) y el mayor control que la Inspección de Hacienda mantiene sobre los contribuyentes (84%), otorgando una influencia significativamente

menor aunque elevada (70%) a la existencia de una mayor conciencia social sobre la necesidad de pagar impuestos.



Según los datos obtenidos en las entrevistas realizadas para el Barómetro Fiscal 2009, dos tercios de los encuestados piensan que el fraude fiscal ha aumentado en la última década, aunque los españoles no tienen una percepción homogénea sobre las causas del fraude fiscal. La impunidad de los defraudadores y la falta de conciencia cívica aparecen como las causas más mencionadas, frente a la inadecuación de los servicios y prestaciones públicos a lo que se paga, a la que se da una importancia marginal.

Sobre lo que sí existe una opinión mayoritaria es sobre la falta de justificación para el fraude fiscal. El 57% de los españoles estima que no se puede justificar en ningún caso, ya que es una cuestión de solidaridad y principios. Pero, un 43 por 100 de los ciu-

dadanos justifica, de un modo u otro, la conducta defraudadora. No obstante, esta justificación tiende a basarse en un argumento auto – exculpatorio, es decir, son las circunstancias las que obligan a defraudar para salir adelante (para el 34%), antes que en un argumento estructural que equivaldría a que evadir los impuestos se considerara una actitud normal o correcta, algo que afortunadamente solo sucede para el 9% de los encuestados.

Los españoles identifican el mantenimiento de actividades económicas ocultas a Hacienda y a la Seguridad Social (33% de menciones), y que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores (22% de menciones), como los tipos de fraude más perjudicial para la sociedad en su conjunto.

Casi la totalidad de la población encuestada en 2009 piensa que el comportamiento defraudador tiene consecuencias negativas, mientras que tan sólo un 5% piensa que defraudar a Hacienda no tiene efectos importantes. La mayoría de los entrevistados señala que el fraude fiscal tiene un efecto especialmente pernicioso: la disminución de los recursos necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones (para el 33%). También se alude, si bien en menor proporción (24%), a la injusticia que se crea al tener que asumir unos ciudadanos los pagos que otros no realizan.

#### 4. La imagen corporativa de la Hacienda Pública

La siguiente cuestión que aborda la encuesta que realizamos persigue conocer la opinión que los ciudadanos tienen de la Hacienda Pública. En este sentido, sigue siendo escasa la proporción de contribuyentes que cumplimentan por sí mismos las declaraciones tributarias en 2009, recurriéndose mayoritariamente a las distintas modalidades de ayuda externa para cumplimentarlas. A lo largo de los quince años estudiados, se observa que:

- se mantiene la tendencia de los declarantes a utilizar la ayuda profesional en detrimento de la ayuda personal que puedan proporcionarle sus familiares, amigos o compañeros de trabajo;
- dentro de la ayuda profesional, la utilización de los servicios retribuidos que proporcionan los asesores fiscales y los gestores sigue siendo mayoritaria, sin que se haya mantenido el considerable incremento de la ayuda profesional gratuita observado en el bienio 2007-08;
- entre las diversas modalidades de la ayuda profesional gratuita, continúa siendo más utilizada la que proporcionan los servicios de la Agencia Tributaria (AEAT) frente a la que proporcionan las entidades financieras, y quedando los colegios profesionales, los sindicatos u otras entidades y servicios públicos en una posición casi marginal en cuanto a su utilización por parte de los contribuyentes.

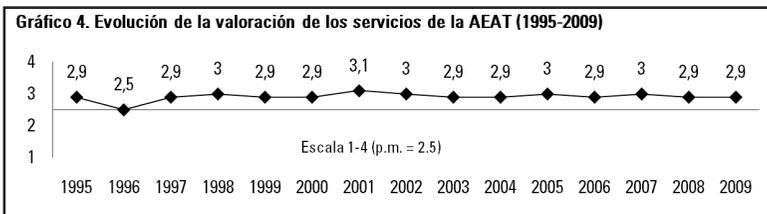
Dos tercios de los ciudadanos entrevistados en 2009 conocen los servicios de la AEAT, si bien son utilizados por más de un tercio de

los mismos. Además, los ciudadanos que conocen la existencia de tales servicios siguen teniendo una imagen claramente positiva de los mismos: la gran mayoría de tales ciudadanos valora positivamente su capacidad para resolver los problemas. Y consultados de forma específica sobre determinados servicios, las opiniones son claras: todos ellos son calificados como buenos o muy buenos por la gran mayoría de los entrevistados, en proporciones que fluctúan entre el 80% y el 92% de quienes los valoran. El servicio mejor valorado es la firma electrónica, seguido de la página web de la AEAT y de la comunicación de los datos fiscales. Les siguen la atención que prestan los funcionarios a quienes se personan en las oficinas de la AEAT, así como el borrador del IRPF, quedando en último lugar la atención telefónica a los contribuyentes.

También es objeto de valoración claramente positiva la atención dispensada a la ciudadanía por los funcionarios que trabajan en dichos servicios. A lo largo de la serie parece consolidada la siguiente imagen: se trata de unos servicios eficaces, atendidos por funcionarios que, si bien se muestran algo rígidos a la hora de hacerse cargo de los problemas de los contribuyentes, están bien preparados para realizar su tarea y son correctos e imparciales en su trato con los ciudadanos.

Finalmente, una amplia mayoría (84%) de la población encuestada reconoce que la Hacienda Pública desempeña una función básica y necesaria para la sociedad, y una proporción muy similar (82%) manifiesta estar nada o poco de acuerdo con la idea de que

todos viviríamos mejor sin pagar impuestos. La lectura diacrónica (1995-2009) de los datos relativos a este indicador sugiere que el reconocimiento de la función social de la Hacienda Pública está muy consolidado entre los ciudadanos, y que constituyen minoría aquéllos que preferirían vivir en una sociedad exenta de impuestos. Estos resultados, en términos valorativos en una escala de 0 a 4, están recogidos en el Gráfico 4 que representa sin duda la consolidación de la valoración ciudadana de los servicios prestados por la Hacienda Pública española a lo largo de los últimos quince años.



## 5. La fiscalidad y el medio ambiente

Como es habitual en el Barómetro Fiscal, el estudio incorpora algunas cuestiones asociadas a la actualidad que, en este caso, ha supuesto la introducción de preguntas sobre medio ambiente y fiscalidad. Encuestados sobre a quién corresponde la responsabilidad de proteger el medio ambiente, los ciudadanos están muy o bastante de acuerdo (89%) con que se trata de una responsabilidad compartida entre Administraciones Públicas y ciudadanos (empresas, sindicatos, movimientos sociales, particulares...), si bien las primeras deberían jugar un papel más activo (70%).

La mayoría de los ciudadanos (69%) se declara dispuesta a cambiar sus hábitos de consumo, incluso con alguna restricción de su actual nivel de vida, para evitar el deterioro medioambiental y luchar contra el cambio climático, si bien, por lo general, se muestran remisos a pagar precios más altos o a pagar más impuestos.

## 6. Conclusiones

Si tuviéramos que resumir en tres aspectos generales las actitudes y opiniones fiscales de los españoles, podríamos decir:

-Que la mayoría de los españoles considera que el fraude fiscal no se puede justificar en ningún caso.

-Que la economía sumergida se mantiene como el tipo de fraude que resulta más perjudicial para la sociedad en su conjunto a los ojos de los ciudadanos.

-Que la mayoría de los españoles prefiere la gestión pública de los servicios educativos, sanitarios, de infraestructuras y transportes y de las prestaciones sociales, de desempleo, de jubilación y de enfermedad.

Sin embargo, a lo largo de este documento se han ido exponiendo numerosas opiniones de los españoles en cuestiones relacionadas con el sistema fiscal y existen algunas conclusiones adicionales que nos gustaría resaltar:

-Los servicios sanitarios, las infraestructuras y los transportes públicos han sido utilizados por una proporción mayor de hogares españoles en el último año. Se aprecia una moderada satisfacción de los ciudadanos con la oferta pública de servicios y prestaciones considerada en su conjunto.

-Uno de los aspectos mejor valorados por los ciudadanos es la accesibilidad de la oferta pública de servicios y prestaciones, donde la universalidad de los servicios sanitarios resulta especialmente destacada. Pero la opinión pública considera que dicha oferta, considerada en su conjunto, es poco adecuada a los impuestos que se pagan y que no contribuye a la distribución de la riqueza en la sociedad, por lo que no justifica el pago de los impuestos, siendo, de nuevo, la sanidad, el único servicio por el que merecería la pena el esfuerzo tributario.

-La mayoría de los ciudadanos entrevistados en 2009 consideran que el pago de los impuestos ha empeorado en la última década. También predomina entre la ciudadanía la percepción de que el fraude fiscal ha aumentado en los últimos diez años. Ambos datos suponen que por primera vez se aprecia una coherencia entre las opiniones expresadas sobre el cumplimiento fiscal y el fraude, aunque es inquietante que esta coherencia se haga a la baja, con predominio del pesimismo relativo a la conducta fiscal.

-Por otro lado, los resultados de 2009 muestran una fuerte polarización en las opiniones relativas a la conducta fiscal, entre que-

nes piensan que en nuestro país los impuestos se pagan de un modo bastante correcto frente a quienes opinan que el fraude fiscal es una conducta generalizada.

Además, es muy posible que los juicios sobre el comportamiento fiscal no sean tan dubitativos ni tan contradictorios como parecen. A lo largo de la serie, los datos reflejan otra idea profundamente arraigada entre la ciudadanía: la honestidad tributaria se reparte de manera desigual entre los distintos grupos de contribuyentes de modo tal que, mientras el cumplimiento fiscal de unos ciudadanos es cada vez más correcto, otros ciudadanos persisten en aprovechar cuantas oportunidades tienen a su alcance para defraudar. Año tras año la opinión pública continúa manifestando su convencimiento de que existen colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a la Hacienda Pública. Son aquellos colectivos de contribuyentes cuyas actividades económicas, al no estar sometidas a retención, están menos controladas por la Administración y pueden ocultar con éxito parte de la renta sujeta a pago de impuestos. Mientras que, por el contrario, quienes tienen controladas sus rentas mediante el sistema de retenciones, son cada vez más honestos porque carecen de oportunidades para ocultar con éxito sus ingresos. Este patrón perceptivo se mantiene estable en el tiempo. Por eso, los ciudadanos siguen atribuyendo la mejora del cumplimiento fiscal a los mismos factores: sistema de retenciones, principalmente salariales, y a un mayor control de la Inspección de Hacienda, otorgando menor influencia al convencimiento de que el pago de los impuestos constituye un deber cívico.

Sigue siendo escasa la proporción de contribuyentes que cumplimentan por sí mismos las declaraciones tributarias en 2009, recurriéndose mayoritariamente a las distintas modalidades de ayuda externa para cumplimentarlas. A lo largo de los quince años estudiados, se observa que:

- se mantiene la tendencia de los declarantes a utilizar la ayuda profesional en detrimento de la ayuda personal que puedan proporcionarles sus familiares, amigos o compañeros de trabajo.

- dentro de la ayuda profesional, la utilización de los servicios retribuidos que proporcionan los asesores fiscales y los gestores sigue siendo mayoritaria, sin que se haya mantenido el considerable incremento de la ayuda profesional gratuita observado en el bienio 2007-08.

- entre las diversas modalidades de la ayuda profesional gratuita, continúa siendo más utilizada la que proporcionan los servicios de la Agencia Tributaria frente a la que proporcionan las entidades financieras, y quedando los colegios profesionales, los sindicatos u otras entidades y servicios públicos en una posición casi marginal en cuanto a su utilización por parte de los contribuyentes.

Dos tercios de los ciudadanos entrevistados en 2009 conocen servicios de la Agencia Tributaria, si bien son utilizados por más de un tercio de los mismos. Además, los ciudadanos que conocen la existencia de tales servicios siguen teniendo una imagen claramente positiva de los mismos: la gran mayoría de tales ciudadanos valora positivamente su capacidad para resolver los problemas.

También es objeto de valoración claramente positiva la atención dispensada a la ciudadanía por los funcionarios que trabajan en dichos servicios. A lo largo de la serie parece consolidada la siguiente imagen: se trata de unos servicios eficaces, atendidos por funcionarios que, si bien se muestran algo rígidos a la hora de hacerse cargo de los problemas de los contribuyentes, están bien preparados para realizar su tarea y son correctos e imparciales en su trato con los ciudadanos. Finalmente, una amplia mayoría de la población encuestada en 2009 reconoce que la Hacienda Pública desempeña una función básica y necesaria para la sociedad. También parece estar bastante clara entre los encuestados la necesidad de pagar impuestos, puesto que es minoritaria la proporción de ciudadanos que manifiesta su convencimiento de que todos viviríamos mejor si no se pagara ningún tributo. Ambas afirmaciones se mantienen constantes a lo largo del tiempo.

La mayoría de los ciudadanos entrevistados en 2009 piensa que todos somos responsables de la protección del medio ambiente, tanto las Administraciones Públicas como los ciudadanos, aunque con una leve inclinación hacia la responsabilidad de la Administración frente a la de la ciudadanía. En cuanto a los recursos económicos que las Administraciones Públicas tendrían que dedicar a diferentes cuestiones medioambientales, los ciudadanos creen que deben ser elevados, destacando las elevadas proporciones de ciudadanos que apoyan la dedicación de elevados recursos al agua, tanto para preservar su calidad como su cantidad. Para colaborar con las Administraciones Públicas, la mayoría de los ciu-

dadanos se declaran dispuestos a cambiar sus hábitos de consumo, incluso a reducir algo su bienestar, mientras que es escasa la proporción de quienes aceptarían pagar precios más altos, y mucho más reducida aún la de quienes se declaran dispuestos a pagar más impuestos para luchar contra el cambio climático y el deterioro medioambiental.

# Corrupción a nivel nacional e internacional: La transparencia como antídoto

## 1. Corrupción y economía sumergida: un binomio fatídico

Los datos actuales sobre la corrupción y la economía sumergida en el mundo son realmente alarmantes. Ambas realidades forman un binomio fatídico en la sociedad actual que suponen un cáncer que viene a socavar el desarrollo de la justicia y el efectivo cumpli-

\* Es miembro fundador y actual Presidente de Transparencia Internacional-España. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Autónoma de Madrid. Es Director de dos revistas, una de divulgación científica: "Encuentros Multidisciplinares", y la otra, internacional y de un carácter más técnico: "Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión". Es autor de catorce libros, y de un centenar de artículos, en publicaciones tanto nacionales como internacionales. Forma parte del Consejo de redacción o editorial de otras cinco revistas (nacionales y extranjeras), habiendo participado como evaluador de artículos en muy diversas publicaciones. Ha formado parte del Comité Científico y presentado numerosas ponencias y comunicaciones en Congresos nacionales e internacionales. Ha dirigido y/o participado en numerosos trabajos y proyectos de investigación, siendo miembro de varias Asociaciones académicas nacionales e internacionales.

miento de las leyes, yendo además frontalmente en contra de la ética y los valores sociales y democráticos.

Según estudios recientes de diversas entidades nacionales e internacionales la economía sumergida en España supone entre un 20 y un 25% del Producto Interior Bruto, siendo estas cifras superiores en diez puntos porcentuales a la media europea; en todo caso el nivel al que ha llegado esta economía informal a escala nacional e internacional es realmente escandaloso y necesita de una acción social tan integral como inmediata.

Por otra parte, una proporción sustantiva de esta economía sumergida se deriva de las operaciones y las prácticas relacionadas con la corrupción, que en la mayor parte de los países, como más adelante pondremos de manifiesto, presenta niveles realmente alarmantes. En este contexto de tan alta corrupción, la sociedad debe propiciar e impulsar la utilización de una herramienta tan fundamental como la *transparencia*.

No nos cabe duda de que la transparencia social y económica constituye el mejor *antídoto* contra la corrupción, siendo igualmente importante para evitar, o al menos obviar, la economía sumergida.

En los próximos apartados vamos a tratar de mostrar de una forma clara y sintética, en primer lugar, la importancia y necesidad de la transparencia para combatir la lacra social de la corrupción;

en segundo lugar, describiremos los niveles y características de dicha corrupción en el mundo a través de los estudios e informes elaborados por la organización Transparencia Internacional, y haremos referencia finalmente a algunas medidas que puedan contribuir a solucionar este importante problema de la corrupción, lo cual podrá además evitar en alguna medida los altos niveles actuales de economía sumergida.

## 2. La transparencia como herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción

De acuerdo con lo antes apuntado, la *transparencia* tanto económica como social es indudablemente uno de los objetivos y logros que ha de caracterizar a una sociedad moderna, en aras de la equidad social, por una parte, y de la eficiencia económica, por otra. Es por ello que el establecimiento de mecanismos y sistemas de medición y evaluación de la *transparencia*, tanto de las entidades públicas como de las empresas, se convierte en una herramienta estratégica y fundamental de cara a aumentar la información al ciudadano, y consecuentemente para combatir la posible corrupción o conductas indebidas o irregulares que desgraciadamente se siguen dando en muchos países e instituciones, tanto públicas como privadas, y que vienen a minar la credibilidad social y económica de esos países, aumentando de paso la miseria y la pobreza de sus ciudadanos.

Otro de los desafíos que se enmarcan dentro de este terreno es la *responsabilidad social* de las distintas entidades e instituciones que forman el sistema socioeconómico. En estos últimos tiempos se está desarrollando de forma importante el concepto, la metodología y la sensibilidad de las empresas en torno a lo que se llama *responsabilidad social empresarial* o también *responsabilidad social corporativa*, y que tiene un importante componente de ética y de respeto por el entorno natural en el que se mueven las propias empresas, por los stakeholders o grupos de interés relacionados con las mismas, y que está igualmente relacionado con el nivel de la transparencia de estas entidades, en la medida en que proporcionen información amplia, rigurosa y ágil sobre las actividades, la estructura de gobierno y los objetivos de cada entidad en relación con los intereses sociales.

En este terreno adquiere especial relevancia la elaboración de herramientas y metodologías que permitan llevar a cabo una adecuada medición o evaluación del nivel de *transparencia* de todo tipo de entidades, y por lo tanto ofrecer a la sociedad un camino para generar eficiencia y equidad, y en definitiva, aumentar el nivel de justicia y de bienestar de los ciudadanos.

Cabe señalar, por otra parte, que la *transparencia* económica y social puede tener muy distintas manifestaciones o proyecciones, entre las cuales, y a modo de ejemplo o simple referencia a este respecto, describimos brevemente a continuación algunas de ellas:

## A) Transparencia del sector público

El sector público es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que por una parte, representa una proporción muy importante de la economía o del sistema económico de cualquier país (aunque pueda haber diferencias entre unos y otros países según su estructura, el sistema político, la ideología del partido que gobierne, etc.), y por otra, porque es el sector que se encarga de velar por el funcionamiento, la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos.

Dado que el sector público, por otra parte, está financiado con el esfuerzo económico de todos los ciudadanos, y dado que se encarga exclusivamente de servir a dichos ciudadanos, se hace realmente fundamental la existencia de un suficiente nivel de *transparencia* en este sector. Es por ello que se debería llegar a que en todos los países se proporcionase una información clara al ciudadano sobre las cuentas y la situación y evolución financiera de las Administraciones Públicas a todos los niveles existentes; en España por ejemplo, a nivel estatal, autonómico y local.

En aras de esta transparencia, se deberían buscar así los medios para poder presentar periódicamente a los ciudadanos un conjunto o panel de magnitudes e indicadores básicos sobre distintos ámbitos y niveles de apreciación; en este sentido se deberían establecer unos *indicadores* o datos básicos relativos, por ejemplo, al endeudamiento que en cada momento tienen las Administraciones

Públicas; o bien a la equidad *intergeneracional*, la cual no se suele respetar por parte de los gobiernos y de las disposiciones legislativas, por un cierto egoísmo de las generaciones actuales en detrimento de las generaciones futuras, a las que se suelen ir *endosando* deudas contraídas por las actuales generaciones; también se deberían presentar y publicar índices de retraso y calidad de la justicia, o relacionados con la contratación directa de obras públicas, o sobre los costes reales de las campañas electorales, etc. Todo ello, en fin, se debería poner a disposición de los ciudadanos, además de una forma clara y entendible por la mayoría de los mismos. Aparte de esta información de carácter operativo y económico, la transparencia del sector público debería hacerse extensiva asimismo al funcionamiento y los procesos de actividades que desarrollan los órganos e instituciones públicas a todos los niveles.

Sería así necesario, para todo lo anterior, formular un *panel* de información *básica e integrada* para el ciudadano, que para no incurrir en costes innecesarios, y para agilizar la presentación y permanente actualización de los datos, debería estar disponible de una forma sencilla y directa en Internet.

## **B) Transparencia en los mercados financieros**

La actual y profunda crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto de una forma evidente lo fundamental que resulta la transparencia financiera y las consecuencias demolidoras de la existencia de unos niveles inadmisibles de opacidad en los mercados y las

instituciones financieras, y en un buen número de operaciones fraudulentas que se han venido realizando dentro del sistema financiero.

Resulta evidente que los mercados financieros constituyen un componente básico y cada vez más importante, complejo y globalizado en el sistema económico actual. Los ciudadanos participan cada vez más -consciente o inconscientemente- en estos mercados financieros, ya que en tanto en cuanto disponen de ahorros que colocan en cuentas bancarias, y otros productos financieros, tales como depósitos a plazo, fondos de inversión, acciones u obligaciones, etc. o simplemente como aportantes a planes de pensiones (los cuales están materializados en inversiones financieras) ya están participando y aportando recursos para el funcionamiento de dichos mercados financieros, y por lo tanto, están relacionados directamente, y en consecuencia interesados en el buen funcionamiento y en la transparencia de estos mercados.

Resulta cada vez más necesario y urgente en este contexto corregir y subsanar las *asimetrías* informativas que existen en estos mercados, así como la *opacidad* que se da de forma frecuente, y en algunos ámbitos de manera generalizada, en esta información para los ciudadanos. Sería importante en este sentido fomentar la transparencia, en primer lugar, en cuanto a la información sobre la situación de las empresas; en segundo lugar, sería igualmente importante que hubiera información abierta y pública en relación con los vínculos que puedan existir entre los agentes, los analistas y las propias instituciones financieras.

Pero en todo caso, la manifestación más importante y sustantiva en la práctica de la transparencia en los mercados financieros para el ciudadano, sería el necesario aumento de la información en todas aquellas características y condiciones contractuales que poseen las operaciones en las que participan, por ejemplo, los préstamos en general, y los hipotecarios en particular, los planes de pensiones, los fondos de inversión, etc., de los cuales resulta realmente exagerada la ausencia de información que existe para el público en general sobre las mismas, e incluso una vez que este público, el ciudadano en concreto, ha contratado uno de estos préstamos, planes de pensiones, etc., a quien normalmente no se le proporciona una información clara de aspectos tan básicos como las comisiones que le van a cobrar o le están cobrando, tanto al inicio (con la formalización de la operación), como de forma periódica posteriormente durante el tiempo que dura el contrato u operación. Esta es una asignatura verdaderamente pendiente en el terreno de la transparencia de los mercados financieros.

### **C) Transparencia de las empresas**

En lo relativo a la transparencia de las *empresas* cabe recordar la importancia que tiene que las mismas presenten a la sociedad, además de las Cuentas Anuales (información ya de carácter obligatorio y que han de depositar en el Registro Mercantil), también unas Memorias amplias y detalladas sobre otros muchos aspectos sociales, medioambientales, etc. siguiendo ese objetivo de responsabilidad social.

En este sentido, cabe señalar que según la *Global Reporting Initiative* (GRI) “la transparencia en la elaboración de Memorias constituye un ejercicio de *responsabilidad empresarial*, ya que supone la explicación clara y abierta de las propias acciones a aquellos que tienen derecho a preguntar o motivos para hacerlo”. Por otra parte, la Unión Europea considera la responsabilidad social corporativa como una contribución empresarial al desarrollo sostenible y equilibrado para todos aquellos que interactúan con la empresa (stakeholders): accionistas, empleados, comunidad financiera, proveedores, clientes, y la sociedad en general.

La importancia de este importante concepto y meta social se evidencia, por otra parte, en los distintos desarrollos normativos habidos a nivel internacional en este ámbito, algunos de los cuales son: a) Libro Blanco de la Responsabilidad Medioambiental, de la Comisión Europea, b) Directrices básicas de la OCDE para las empresas de ámbito multinacional, c) Libro Verde de la Comisión Europea y d) la mencionada *Global Reporting Initiative* (GRI), organización que publica una guía para instrumentar las mejoras en la responsabilidad social corporativa de las empresas.

A nivel nacional, por otra parte, cabe señalar la existencia en nuestro país de la Ley de Transparencia para las empresas, de la que indicamos algunos de sus elementos más significativos: a) Aumento de la información difundida por las sociedades que cotizan en Bolsa; b) se requiere la publicidad de los pactos parasociales y similares (relativos a las condiciones del derecho de voto y la transmi-

sibilidad de las acciones); c) se obliga a las sociedades a tener una página web, donde se publicará la información financiera, Cuentas Anuales, y los siguientes aspectos: estatutos sociales, reglamento de la Junta General, reglamento del Consejo de Administración y sus diferentes comisiones, así como los principios de buen gobierno; d) se deberá publicar anualmente en la web un Informe de Gobierno Corporativo (estructura del sistema de gobierno y su funcionamiento en la práctica) con el siguiente contenido mínimo: estructura de propiedad de la sociedad, operaciones vinculadas, sistemas de control del riesgo, funcionamiento y documentos relativos a las Juntas Generales (ordinarias y extraordinarias), incluidas las Actas y grado de seguimiento de las recomendaciones de gobierno corporativo; e) en la Memoria de la sociedad se deberá informar, además, sobre las operaciones de los administradores con la sociedad cotizada, o con una sociedad del mismo grupo.

En resumen, y aunque queda un largo camino todavía, hay que reconocer una serie de avances a nivel internacional y nacional en aras de la transparencia, la equidad social, y en definitiva, en el terreno de la responsabilidad social de las empresas.

### 3. Situación actual de la corrupción en el mundo

Tal como se ha comentado anteriormente, uno de los problemas más importantes en el actual contexto internacional es el preocupante nivel de corrupción existente en la mayor parte de los países. La corrupción es un problema general en este mundo globalizado,

y por tanto necesita de soluciones globales, y los políticos y gobernantes de cada país, así como las organizaciones supranacionales, y especialmente la sociedad civil, deberían optar de forma clara, permanente y coordinada, por combatir este importante problema y lastre económico y social.

Una primera base de apoyo para esta lucha global la constituyen los diversos Tratados internacionales existentes que están dirigidos a esta lucha contra la corrupción, como son: a) la Convención de la ONU contra la corrupción; b) las Convenciones de la OCDE contra la corrupción y c) la Convención Interamericana contra la corrupción.

La *Convención de la ONU contra la Corrupción*, sin duda la más importante, ha sido ya ratificada por más de 140 países (entre ellos España). Esta Convención entró en vigor el 15 de Diciembre de 2005, y ya se han celebrado tres Conferencias internacionales de los Estados Parte en dicha Convención: en Jordania (2006), Indonesia (2008), Dubai (2009), si bien cabe calificar como decepcionantes los resultados obtenidos en estas Conferencias en cuanto al grado de compromiso por el conjunto de los países en su implementación efectiva.

Dentro de este contexto de la lucha internacional contra la corrupción, cabe señalar que la organización *Transparency International* (TI), implantada en un centenar de países, tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar en los distintos países un mínimo nivel de transparencia que haga que los

ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de Transparency International es la realización de diversos análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado.

Transparency International viene así publicando anualmente cuatro informes de carácter internacional: a) el Índice de Percepción de la Corrupción, b) el Barómetro Global de la Corrupción; c) el Índice de Fuentes de Soborno y, d) el Informe Global sobre la Corrupción, informes a los cuales hacemos seguidamente una breve referencia.<sup>1</sup>

Un primer índice o informe que TI presenta todos los años es el denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), a través del cual se lleva a cabo un estudio que se proyecta sobre 180 países, y que mide el nivel de percepción que sobre la corrupción muestran los ciudadanos e instituciones en dichos países.

El último IPC publicado, el de 2009, revela que casi tres de cada cuatro de esos 180 países obtienen una calificación de Suspenso, dado que entre 1 y 10 alcanzan una puntuación inferior a 5. Lo más grave,

<sup>1</sup> Para conocer con más detalle estos Informes se puede consultar:  
<http://www.transparencia.org.es>

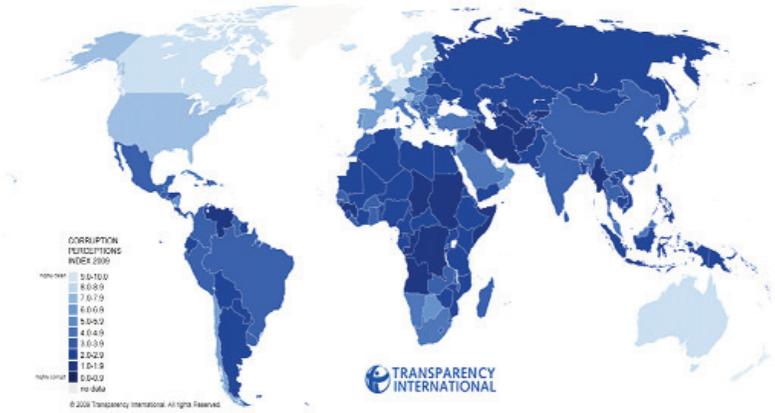
además, es que hay 82 países cuya nota es muy deficiente, es decir obtienen un suspenso muy bajo, con una puntuación inferior a 3.

Por otra parte, se aprecia una fuerte correlación entre corrupción y pobreza, y los peores resultados se dan en países poco desarrollados y con guerras y conflictos permanentes, tales como Somalia, Afganistán, Myanmar, Sudán o Irak. Además, se evidencia una alta corrupción en las regiones y países donde prevalece la falta de transparencia, lo cual viene a reforzar la idea de que la transparencia es el mejor antídoto contra la corrupción. Por otra parte, se puede apreciar que en la actual época de crisis se está acudiendo en muchos países a prácticas corruptas, lo que dificulta la recuperación económica mundial.

En lo que hace referencia a España, cabe destacar que se ha venido experimentando un descenso gradual de la puntuación de nuestro país en este Índice: 7'1 en 2004; 7 en 2005; 6'8 en 2006; 6'7 en 2007; 6'5 en 2008 y 6'1 en 2009, ocupando éste último año el puesto 32 entre los 180 países evaluados. El progresivo descenso en esta puntuación se debe fundamentalmente al fenómeno de la corrupción urbanística, fenómeno que viene ocupando en España un importante espacio en los medios de comunicación, dejando perpleja a una buena parte de la ciudadanía, e incluso generando un cierto nivel de alarma social.

## Corrupción a nivel nacional e internacional: La transparencia como antídoto

Se presenta seguidamente un mapa que describe visualmente la situación de la corrupción a nivel mundial según el citado IPC 2009.



Otro índice que elabora Transparency International es el Barómetro Global de la Corrupción. Este Barómetro viene a medir concretamente la percepción que en cada uno de los países analizados se tiene sobre el nivel de corrupción existente en un conjunto de sectores sociales, económicos y políticos. En 2009 estos sectores han sido los siguientes: 1) Partidos Políticos, 2) Parlamentos, 3) Empresas y sector privado, 4) Medios de Comunicación, 5) Administraciones Públicas, y 6) Poder Judicial.

Como resultados más destacados de este Barómetro Global 2009, cabe señalar que en 29 de los 69 países (incluido España), el

público considera a los partidos políticos (le otorga la peor nota) como las instituciones más afectadas por la corrupción; en España, el segundo sector supuestamente más corrupto es el de las empresas/sector privado.

Cabe reseñar, por otra parte, que más recientemente se ha comenzado a elaborar por TI otro índice o informe: el denominado Índice de Fuentes de Soborno (IFS), que evalúa el nivel existente de sobornos por parte de las empresas exportadoras de las mayores economías y países más exportadores del mundo. Concretamente el último IFS, el de 2008, hace un ranking de los 22 países con mayores exportaciones e inversiones en el extranjero del mundo (75% del total), según los indicios de pagos de sobornos por sus empresas.

Entre los resultados más destacados del último IFS (2008) cabe destacar que las compañías de los grandes países emergentes como China, India y Rusia aparecen con mayores indicios de pago de sobornos, y que España obtiene el puesto 12 entre los 22 países evaluados, con una puntuación de 7'9 sobre 10.

Finalmente, otro informe que elabora Transparency International todos los años es el denominado Informe Global sobre la Corrupción, informe de carácter más exhaustivo sobre la situación y evolución en el último año de la corrupción en un buen número de países; este informe se lleva a cabo por expertos en temas de la corrupción seleccionados por TI en cada país. Cabe señalar que las experiencias y situaciones de mayor corrupción en

la mayor parte de los países, se centran en cuanto a nivel de entidades, en las entidades públicas locales, esto es, los Ayuntamientos, y a nivel de sectores, los más afectados según este Informe suelen ser Construcción, Petróleo, Minería y Armamento.

#### 4. Transparencia de las entidades públicas en España: algunos datos y experiencias recientes

Vamos a continuación a hacer referencia a un estudio que se viene realizando en nuestro país por parte de Transparencia Internacional España en torno a la evaluación del nivel de transparencia de los mayores Ayuntamientos de España.

El tema de la *transparencia en el ámbito municipal* tiene una doble relevancia, debido, por una parte, a lo fundamental que resulta en la sociedad actual la *transparencia*, y por otra, lo cercano y sustantivo para los ciudadanos de las corporaciones *municipales*. Vamos a referirnos en este apartado a ambos aspectos, así como a esta iniciativa surgida de la sociedad civil, y más concretamente de TI-España. Cabe señalar que esta ONG hace aproximadamente tres años ha puesto en marcha el denominado *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*, con el objetivo de obtener una adecuada radiografía de las corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.

Este Índice, del que se han publicado ya los resultados de las dos primeras ediciones (2008 y 2009) está así orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa -un exponente importante de la calidad democrática- de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general.

A través del ITA se persiguen así dos objetivos específicos e importantes: 1) propiciar el aumento de la información y la transparencia de los Ayuntamientos, 2) medir el nivel de transparencia de dichos Ayuntamientos, y difundirlo a la sociedad y los ciudadanos.

En el segundo año de aplicación del ITA (2009), se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España, aquellos que tienen una población superior a los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

El Índice está integrado por un conjunto de 80 indicadores, que evalúan el nivel de información pública de los ayuntamientos en una serie de áreas. A continuación se indican las cinco áreas concretas que se abordan y evalúan en dicho Índice:

a) *Información sobre la corporación municipal.* En esta área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de evaluar, por una parte, el nivel de información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del Ayuntamiento, la organización municipal,

las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones on line, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa en este área la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).

b) *Transparencia económico-financiera*. En esta área se evalúa, por una parte, el nivel de información presupuestaria que divulga el Ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los ingresos y los gastos municipales, y también el nivel de endeudamiento que presenta cada corporación local.

c) *Medidas para la participación de la ciudadanía*. Es importante en este terreno medir la accesibilidad de las reglamentaciones municipales vigentes, la información y atención que se presta al ciudadano, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con la ciudadanía.

d) *Transparencia en las contrataciones de servicios*. Se evalúan dentro de esta área aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.

e) *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas*. En esta importante área se evalúan aspectos tan significativos como los siguientes: a) planes de ordenación urbana y convenios urbanís-

ticos, b) anuncios y licitaciones, c) información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones, d) decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas, e) seguimiento y control de la ejecución de obras.

Haciendo referencia a los resultados del ITA 2009, cabe destacar, en primer lugar, que la corporación que ha obtenido el primer puesto en el ITA ha sido el Ayuntamiento barcelonés de *Sant Cugat del Vallés*; el segundo lugar del ranking, con idéntica puntuación, lo han compartido cinco Ayuntamientos: *Alcobendas, Avilés, Bilbao, Gijón y Mataró*.

Es reseñable, por otra parte, que en la edición del ITA 2009 las puntuaciones alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos evaluados han sido notablemente más altas que las obtenidas en 2008. Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos ha alcanzado 64'0 puntos (sobre 100) frente a la de 52'1 alcanzada en 2008.

Además, en todas y cada una de las cinco áreas de transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de Ayuntamientos ha sido superior a las del pasado año, destacando esta mejora sobre todo en tres áreas: en *Transparencia en Urbanismo y Obras Públicas*, la subida ha sido de casi 22 puntos (72'2 en 2009, frente a 48'4 en 2008); en *Transparencia Económico financiera* el incremento ha sido de 20 puntos (49'1 en 2009, y 29'1 en 2008); también ha sido muy notable el incremento en el nivel medio en

*Transparencia en las Contrataciones de Servicios*, cuya subida ha sido de 21 puntos (58´3 en 2009, frente a 37´3 en 2008).

Cabe asimismo destacar que en esta edición de 2009 hay un total de 79 Ayuntamientos que han superado la puntuación de 50 puntos (sobre 100), mientras que en 2008 fueron únicamente 55 los que *aprobaron*, de entre los cien Ayuntamientos evaluados dicho año (por tanto son 31 Ayuntamientos -de 110- los que *suspenden*, y en 2008 fueron 45 los *suspenso*s de los 100 evaluados).

Por otra parte, mientras que en 2008 sólo hubo un Ayuntamiento –el de Bilbao- que obtuvo la calificación de *Sobresaliente* (90 ó más sobre 100), en 2009 han sido 14 los Ayuntamientos que han alcanzado dicha calificación de *Sobresaliente* en transparencia.

Además, un total de 34 Ayuntamientos han alcanzado en 2009 la puntuación de *Notable* (entre 70 y 89), mientras que en 2008 sólo habían sido 17 -la mitad- los que habían alcanzado esta puntuación.

Por *grupos de tamaño*, los Ayuntamientos más *grandes* han sido los que en 2009 han obtenido una mayor puntuación media, seguidos de los Ayuntamientos *medianos*; siendo los pequeños los que por término medio han obtenido la menor puntuación entre los tres grupos de tamaño. En el año 2008 los ayuntamientos *pequeños* habían obtenido en conjunto una mejor puntuación que los medianos.

A nivel de *género* de los mandatarios, los Ayuntamientos gobernados por *alcaldes* han obtenido puntuaciones medias similares (algo superiores) a los gobernados por *alcaldesas*: 64´7 en los Ayuntamientos gobernados por alcaldes, frente a 61´3 en los dirigidos por alcaldesas. El año pasado habían alcanzado unos y otros puntuaciones casi idénticas: 52´1 y 52´2 respectivamente.

En cuanto al criterio de *capitalidad de provincia*, cabe señalar que los Ayuntamientos de las cincuenta capitales de provincia han obtenido en 2009 una puntuación media de 64´2, muy similar a la de 63´9 obtenida por los restantes sesenta Ayuntamientos que no son capitales de provincia. También el año anterior unos y otros habían obtenido puntuaciones similares (aunque a niveles más bajos): 52´6 y 51´6, respectivamente.

Este *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* constituye, en definitiva, un sistema que viene permitiendo en la práctica no sólo una medición del nivel de apertura informativa de los Ayuntamientos, sino asimismo constituye un modelo que viene propiciando una competencia sana y positiva entre los Ayuntamientos, en aras de mejorar progresivamente su posición en el correspondiente ranking, y mejorar con ello su imagen y también su cercanía a los ciudadanos, que son, en definitiva, quienes eligen a los cargos y responsables de estas entidades locales, y quienes las sufragan y mantienen desde el punto de vista financiero.

## 5. Posibles soluciones para el problema de la corrupción

En cuanto a las posibles soluciones para el problema de la corrupción, se nos pregunta en muchas ocasiones a los responsables de Transparency International en los distintos países cuáles son las soluciones o condiciones que se han de dar para combatir y disminuir la corrupción.

Aunque no hay recetas mágicas, parece claro que un objetivo fundamental a alcanzar en cada país es la existencia de un sistema *jurídico* avanzado, que haga posible la *prevención*, por una parte, la *detección* por otra, y la *penalización* de la corrupción, en todos sus niveles. Además de eso, es importante la existencia de un *sistema judicial* que posibilite el control y el necesario cumplimiento de las normas jurídicas.

En todo caso, la solución fundamental y más importante a largo plazo para la lucha contra la corrupción radica en la propia *educación* de los ciudadanos, que exista una verdadera mentalización de la sociedad, tanto a nivel individual como a nivel colectivo, de forma que la corrupción se vea como algo absolutamente ilegítimo, insolidario, y penalizable, y por ello los ciudadanos sientan un claro rechazo ante cualquier tipo de corrupción.

La corrupción, en definitiva, es un problema general en este mundo globalizado, y por tanto necesita de soluciones realmente globales, y que los políticos y gobernantes de cada país, y especial-

mente la sociedad civil, opten de forma clara, permanente y coordinada a nivel internacional, por combatir este importante problema y lastre económico y social.

En este sentido, los partidos políticos deberían formalizar para ello un *Pacto de Estado contra la corrupción*, y de esa forma el trabajo político, legislativo y judicial sería más efectivo. Además los ciudadanos podrían así llegar a sentir algo más cerca, y ver de una manera más positiva, a los partidos políticos, ya que en los últimos tiempos la visión que tienen de los partidos viene en buena medida ocupada por las *grescas* -en muchos casos no demasiado ortodoxas ni educadas- que éstos mantienen de forma permanente, lo que hace que la sociedad sienta una sensación de rechazo y se aleje de los mismos.

Hay que tener en cuenta que los partidos políticos, aún teniendo en sus filas una proporción muy pequeña de la población (el porcentaje de afiliación a partidos en España es pequeño), son las instituciones que controlan directamente dos de los tres pilares del Estado de bienestar: el poder legislativo y el poder ejecutivo (algunos dicen que también el poder judicial), y hoy por hoy no han sabido convencer o atraer a los ciudadanos o la actividad y a los mensajes políticos, sino todo lo contrario. En ese sentido, tienen una gran responsabilidad frente al resto de los ciudadanos, de cara no solamente a ser honrados y eficaces, sino asimismo a *parecerlo*, y esta es una buena oportunidad, la firma de un Pacto de Estado contra la corrupción, para que los ciudadanos pudiéramos ver con

mejores ojos a los partidos políticos, y lo que de verdad hacen por la sociedad.

En resumen, y como objetivos o soluciones a plantear para combatir la corrupción, podemos apuntar las siguientes:

- A) A corto plazo: aplicación efectiva de las actuales leyes y otras normas legales, ya que hay bastante margen para ello.
- B) A medio plazo: modificación y creación de nuevas normas nacionales para aplicar la Convención de la ONU contra la corrupción y otros Convenios internacionales.
- C) A largo plazo: orientar en mayor medida la *educación* de los ciudadanos (desde la infancia) hacia la conciencia social, la ética, la formación en valores, etc.

Esperamos que más pronto que tarde vayamos siendo capaces en nuestro país y en el resto del mundo de alcanzar éstas u otras soluciones que permitan disminuir los alarmantes niveles de corrupción existentes en la actualidad.

# Fraude en el mercado laboral

## 1. La economía informal. Definición. Situación en Europa

La Organización Internacional del Trabajo no tiene una definición legal internacional establecida de **“trabajo no declarado”** (lo que en España se ha dado en llamar **economía irregular o sumergida**). En los documentos de la OIT se suele utilizar, para referirse al fenómeno del trabajo no declarado, la expresión **“economía informal”**, es decir, una actividad económica realizada por traba-

\* 1965, Almadén, Ciudad Real. Licenciado en Derecho por la Universidad de Córdoba (promoción 1985/90), ingresa en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en 1994, con destinos en las Inspecciones de León, Córdoba, Baleares y Sevilla. Miembro de la Asociación de Expertos de Seguridad y Salud Laboral de Andalucía. Desde 2003 es presidente del Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, organización integrada en la Federación de Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado y en la Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo, con sede en Ginebra. Jefe de Equipo de Economía sumergida en Inspección de Trabajo de Baleares (2008)”

jadores y unidades económicas que no cumple las reglamentaciones laborales establecidas, o no está cubierta -o está insuficientemente cubierta- por reglamentaciones, convenios colectivos o acuerdos formales. **En Europa, por lo general, el “trabajo no declarado” comprende actividades legales que no son declaradas a las autoridades públicas.**

Las víctimas de la economía informal o irregular son tanto los trabajadores objeto de explotación como las empresas con buenas prácticas en materia de responsabilidad social corporativa, que se ven sometidas a la competencia desleal de los que, ajenos a una verdadera cultura empresarial, responsable, emprendedora y productiva, buscan aumentar su competitividad por la vía de ahorrar costes a través del incumplimiento de la normativa laboral.

En los países miembros de la Unión Europea el trabajo no declarado puede encontrarse en una gran variedad de lugares de trabajo, desde **pequeñas hasta grandes empresas**, de diversos **sectores productivos (servicios, construcción, industria o agricultura)**, y se encuentra prácticamente en todos los estados miembros, desde los meridionales, a los que el tópico atribuye –no sin cierto fundamento- una idiosincrasia proclive a la picaresca, hasta los más desarrollados, como es el caso de la muy kantiana Alemania que, a pesar de sus elevados estándares de exigencia legal y ética, presenta, desde la década de los ochenta, casos paradigmáticos de explotación laboral de inmigrantes como el relatado por el escritor

Günter Wallraff en su libro “Cabeza de turco” respecto de los inmigrantes turcos reclutados ilegalmente, y en condiciones de absoluta desprotección laboral y preventiva, para trabajar en la limpieza de material radiactivo en las centrales nucleares alemanas.

**La Unión Europea realizó en 2007 un estudio para medir el trabajo no declarado en toda la Comunidad. El informe encontró que los trabajadores no declarados son en su mayoría hombres (62 por ciento) y jóvenes, ya que dos terceras partes tenían menos de 40 años.** El estudio también demostró que la proporción entre extranjeros y locales en trabajos no declarados era aproximadamente igual (contribuyendo a desvanecer el mito del “fontanero polaco”, como prototipo del dumping social practicado por trabajadores extranjeros, acuñado por el expresidente de Francia Jacques Chirac en su etapa de inquilino del Elíseo). Las dos categorías más detectadas en la economía informal fueron los desempleados y los trabajadores autónomos. Los grupos menos representados fueron los trabajadores domésticos y los pensionistas.

## 2. La economía informal (irregular o sumergida) en España

**El fraude en el mercado laboral español se concreta en la falta de inscripción de empresas, en la falta de alta de trabajadores, en la falta de cotización a la Seguridad Social, en la inobservancia o utilización fraudulenta de las modalidades de contratación establecidas legalmente, en la desprotección en materia de seguridad y salud laborales y en la utilización de trabajado-**

**res extranjeros sin permiso de trabajo y en la compatibilización del trabajo por cuenta ajena o propia con la percepción de prestaciones por desempleo o de Seguridad Social.**

Es evidente que la mera ausencia de inscripción de empresa y de alta de trabajadores ya indica que nos encontramos ante una actividad propia de la llamada economía irregular o sumergida, ya que el incumplimiento de estas obligaciones básicas pone de manifiesto la voluntad de sustraerse al cumplimiento de las demás.

Para explicar las conductas básicas de fraude expuestas y transponiendo a España la definición de **economía informal** (irregular o sumergida, como habitualmente la denominamos en nuestro país) y de **trabajo no declarado** de la Organización Internacional del Trabajo, podemos considerar como tal el desarrollado en **empresas que no cumplen las obligaciones establecidas por la legislación laboral** (que, en sentido amplio, comprende la normativa laboral, de Seguridad Social, de prevención de riesgos laborales y de integración de trabajadores extranjeros).

**- Fraude en materia de Seguridad Social:** las empresas no se inscriben en la Tesorería General de la Seguridad Social, no comunican tampoco a este organismo las altas en Seguridad Social de los trabajadores a su servicio y no ingresan las cuotas de Seguridad Social (artículos 15, 99 y 100 del Real Decreto Legislativo 1/94 de 20 de junio -BOE del 29- por el que se aprueba

el Texto Refundido de la **Ley General de la Seguridad Social**, en relación con artículos 30 y 32 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero -BOE de 27 de febrero-, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social y con el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el **Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social**).

- **Fraude en materia de prestaciones**: compatibilización de la percepción de prestaciones de desempleo o Seguridad Social con el trabajo por cuenta ajena o propia .

- **Fraude en materia laboral**: las empresas no formalizan con sus trabajadores contratos laborales de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/95 de 24 de marzo (BOE de 29) por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores o utilizan fraudulentamente las modalidades de contratación de duración determinada previstas en el artículo 15 de la misma norma, encubriendo la realización de actividades estructurales y permanentes que en realidad constituyen relaciones laborales indefinidas.

- **Fraude en materia de prevención de riesgos laborales**: las empresas no cumplen respecto de sus trabajadores las obligaciones que en materia de seguridad y salud (organización preventiva, plan de prevención, evaluación de riesgos, planificación

preventiva, formación preventiva, vigilancia de la salud laboral, equipos de trabajo homologados y equipos de protección individual) establece la **Ley 31/95 de 8 de noviembre (BOE del 10) de Prevención de Riesgos Laborales.**

- **Fraude en materia de empleo de trabajadores extranjeros:** es el caso de empresas que **no han obtenido los permisos de trabajo** preceptivos para poder darles empleo de acuerdo con lo dispuesto en la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (BOE del 12), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

### **3. Sectores productivos con especial incidencia de economía irregular en España**

La relación de sectores que resultan fuente reconocida de empleo sumergido en España es la siguiente:

#### **A) Construcción:**

El extraordinario auge que conoció el sector desde mediados de la década de los noventa hasta el año 2007, motivó una desmesurada demanda de mano de obra y favoreció la proliferación de empresas improvisadas por personas sin experiencia ni profesionalidad en esta actividad que, en muchos casos, carecían de verdadera estructura organizativa y productiva. Asimismo se produjo una afluencia masiva de trabajadores extranjeros que se incorporaron a la construcción porque no se les requería para ello ninguna cualificación profesional específica.

Entre los comportamientos fraudulentos más comunes en el sector se detectaron las faltas de alta en Seguridad Social, las cadenas de subcontratación descontrolada, la fugacidad en la creación y cierre de empresas ideada para eludir la cotización a la Seguridad Social y la carencia de los permisos de trabajo preceptivos para el empleo de trabajadores extranjeros.

**B) Hostelería:**

Los fenómenos de fraude se centran aquí en prácticas de cesión ilegal de trabajadores y faltas de alta en Seguridad Social en fines de semana, festivos y periodos de elevada ocupación turística.

**C) Agricultura y ganadería:**

También aquí se detectan prácticas de cesión ilegal de trabajadores a cargo de intermediarios sin organización empresarial productiva, que actúan como auténticas empresas sumergidas de trabajo temporal aprovechando el carácter estacional y cíclico de las actividades agrarias y ganaderas, su movilidad geográfica y la ejecución de los trabajos en zonas rurales de difícil acceso.

**D) Docencia:**

Las irregularidades más frecuentes se detectan en guarderías (especialmente en materia de fraude en la contratación), actividades extraescolares y escuelas de verano. El pluriempleo en el sector plantea el problema de controlar la correcta distribución de la base de cotización entre los distintos empleadores.

**E) Empleados de hogar:**

Las faltas de alta y el empleo de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo son las principales incidencias en materia de economía irregular en este sector, favorecidas por la dificultad de acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a domicilios particulares, la rotación de trabajadores y la connivencia de éstos con los cabezas de familia empleadores para ocultar la actividad.

**F) Comercio:**

La falta de alta entre los vendedores ambulantes y entre los dependientes de actividades realizadas en fines de semana, festivos, actividades de temporada o de ejecución a muy corto plazo (24 o 48 horas), es la incidencia principal.

**G) Servicios sociales:**

La falta de inscripción de empresas y de alta de trabajadores en la actividad asistencial sumergida en residencias de tercera edad o en la atención domiciliaria, así como los encuadramientos indebidos como empleados de hogar, son las prácticas fraudulentas más habituales.

**H) Sanidad privada:**

Falta de alta de trabajadores por cuenta ajena que simultanean su actividad laboral con la prestación de servicios en la sanidad pública y trabajadores por cuenta ajena encubiertos como falsos autónomos.

**I) Despachos profesionales:**

Falta de inscripción de empresas y de alta de trabajadores en despachos de abogados, arquitectos, economistas, y consultas médicas privadas.

**J) Administraciones públicas:**

Asistencias técnicas vinculadas por contratos civiles o administrativos que encubren relaciones laborales, ocultando las inscripciones de empresas y altas de trabajadores.

**K) Vigilancia y seguridad:**

Empresas sumergidas, sin inscripción ni altas de trabajadores en la Seguridad Social, que realizan la actividad sin autorización gubernativa.

**L) Transporte de mercancías por carretera:**

La problemática esencial se encuentra en torno a los trabajadores por cuenta ajena encubiertos como falsos autónomos.

**M) Teletrabajo y trabajo a domicilio en diversos sectores:**

La desaparición del centro de trabajo clásico como consecuencia de la utilización de nuevas tecnologías que permiten la realización domiciliaria del trabajo y la conexión telemática con el empleador y los clientes, difumina las características convencionales de la empresa, favoreciendo la ocultación de actividades laborales en toda regla.

## 4. Medidas de lucha contra el fraude

### 4.1 Medidas propuestas por la O.I.T.

La Organización Internacional del Trabajo considera que el **objetivo general es disuadir la realización de actividades de trabajo no declarado**. Para ello recomienda el establecimiento de mecanismos de **coordinación entre las autoridades administrativas a nivel nacional e internacional, una combinación de concienciación, prevención y sanciones, el reforzamiento de los sistemas de Inspección de Trabajo y la participación de los interlocutores sociales (empresariales y sindicales) y autoridades judiciales**.

**La O.I.T. considera que las sanciones son el último recurso**. Deberían ser elaboradas con consenso parlamentario y de los agentes sociales, **aplicadas de manera proporcionada y ser disuasorias**.

En algunos casos, las multas pueden no ser lo suficientemente significativas, lo que podría animar a algunos empleadores a arriesgarse a utilizar trabajadores no declarados mientras el costo previsto de la sanción sea menor que la diferencia entre el costo del trabajo de los trabajadores no declarados y los declarados. **Por otro lado, si las sanciones son demasiado rígidas, podrían ocasionar la insolvencia del empleador y la desaparición de la empresa. Por todo ello es necesario que las sanciones estén bien equilibradas**.

## 4.2 Medidas contra el fraude laboral adoptadas en España

Aunque tradicionalmente se venían programando campañas anuales antifraude a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, desde el año 2005, se vienen realizando Planes conjuntos de actuación de inspección con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM) y el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), en las que con cada una de estas entidades se señalan tanto las prioridades como los indicadores de seguimiento y resultados.

En el año 2008 se constituyó, con la participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social, el Grupo de Análisis del Fraude, conocido como Observatorio del fraude, con el objetivo de prevenir actividades laborales basadas en la economía irregular, detectarlas lo antes posible y programar actuaciones ágiles coordinadas de control y corrección de los incumplimientos comprobados. De forma sistemática, sus finalidades son:

- Actualización permanente del catálogo de conductas fraudulentas y de los perfiles de riesgo en los distintos sectores de actividad, junto con la elaboración de mapas de riesgo.

- Establecimiento de protocolos de actuación, dirigidos a encauzar las actuaciones a realizar en la investigación de todas y cada una de las conductas fraudulentas.

- Explotación extensiva e intensiva de la información existente en las bases de datos de la TGSS, mediante la utilización de las herramientas informáticas disponibles.

- Propuesta de mejoras de gestión y cambios normativos para aumentar la eficacia y la eficiencia en la lucha contra el fraude.

**El Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo** contempla la presentación por el Gobierno en el primer trimestre de 2010 de un Plan de acción contra el fraude en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y de la Seguridad Social.

Para dar respuesta a esta demanda, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social han elaborado, con fecha 5 de marzo de 2010, un **Plan Integral para la Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social**.

**El objetivo del Plan es prevenir las actividades de economía irregular y aflorarlas.**

Para ello, se adoptan en el Plan las siguientes medidas:

- 1) Explotación común de los sistemas de información y bases de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social.

2) Fomento del cumplimiento voluntario a través de campañas de concienciación, de la simplificación de gestiones administrativas formales y de la facilitación de las condiciones de cumplimiento material.

3) Establecimiento de actuaciones coordinadas y prioritarias, con el diseño de mapas de riesgo de economía irregular por zonas geográficas y sectores de actividad.

4) Procedimientos de coordinación de la recaudación de tributos y cuotas de Seguridad Social.

#### 4.3 Actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social

Las actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de lucha contra el fraude se han centrado en el seguimiento de grandes y medianas empresas a partir de la detección en las mismas de los primeros descubiertos de cuotas.

Este objetivo se concreta en tres tipos de actuación:

- identificación de posibles bolsas de fraude,
- asesoramiento a las empresas sobre las posibilidades de regularización de la deuda,
- consecuencias que podrían derivarse del impago de cuotas.

En el año 2009 se llevó a cabo el seguimiento de más de 93.000 empresas, entrevistando a aquellas que generaron una **primera deuda, en un plazo medio de 15 días desde que se conoció el primer descubierto.**

En relación con las actuaciones de control de las bonificaciones de cotización, el número de reclamaciones de deuda emitidas por la TGSS fue de 450.399 y el importe reclamado de 131,4 millones de euros, habiéndose recaudado 88,6 millones de euros.

**En el área de la coordinación institucional, la Tesorería General** ha suscrito **Convenios** con las **Comunidades Autónomas** y determinados **Ayuntamientos** sobre mutua colaboración en la gestión recaudatoria, con el fin de profundizar en el conocimiento de la realidad social y mejorar la información disponible en sus aspectos tanto cualitativo como cuantitativo.

- La regularización de pagos a iniciativa de los sujetos responsables, ha determinado que en el año 2009, la TGSS autorizara 91.683 aplazamientos, 32.165 más que en 2008 (incremento del 54%).

- La recaudación obtenida en vía ejecutiva durante 2009 fue de 1.452,8 millones de euros (incremento de 19,3% más que el año anterior).

En relación con las actuaciones llevadas a cabo en vía ejecutiva por la Tesorería General de la Seguridad Social, al margen del dato

de recaudación señalado, en 2009 se efectuaron 2.590.971 embargos (incremento del 12,1% respecto del año anterior).

En cuanto a los expedientes de derivación de responsabilidad, en 2009 se iniciaron 18.105, frente a los 13.500 del año anterior (incremento del 34,1%).

#### 4.4 Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social viene actuando desde el año 2005 de forma prioritaria en materia de economía irregular y trabajo no declarado, con una especial incidencia en el control de los trabajadores extranjeros, tanto en relación con las acciones de seguimiento y estímulo al plan extraordinario de normalización como en el control de las contrataciones formalizadas a través de los distintos procedimientos de ordenación en origen de los flujos migratorios, en particular, el contingente.

Para ello, se han potenciado las actuaciones planificadas en aquellos sectores de actividad (los citados en el epígrafe nº 3 anterior) y áreas geográficas en las que, tanto por la naturaleza de la actividad como por las condiciones en que se realiza, existían indicios de una mayor presencia de trabajadores extranjeros y nacionales en situación irregular. En 2009, las zonas geográficas de actuación inspectora prioritaria y más significativa porcentualmente en economía irregular fueron Andalucía, Madrid, Cataluña, Castilla-La Mancha y Valencia.

**La actuación planificada ha pasado de representar menos de 50 por 100 en el 2006, al 53,49% del total en 2007, alcanzando el 61,71% en 2009, lo que en números absolutos representa un incremento de 87.065 actuaciones, principalmente mediante visitas a los centros de trabajo.**

Esta mejora en la estrategia en la lucha contra el fraude y la economía irregular se ha visto acompañada por un mayor esfuerzo profesional y personal de los funcionarios (Inspectores y Subinspectores) del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las modalidades de actuación, con un notable incremento de las visitas en aquellos días y franjas horarias, en particular en días festivos y horario nocturno, en las que las expectativas de ser objeto de control son menores y, en consecuencia, los niveles de incumplimiento se presumen mayores.

**Así, las visitas de inspección nocturnas se han incrementado en un 63% desde 2007 a 2009, mientras que las visitas nocturnas y en festivo lo han hecho en un 234% en el mismo período.**

Como consecuencia de estas actuaciones se ha pasado **de detectar 34.784 trabajadores sin alta en 2007 a identificar a 48.762 trabajadores en esta situación en 2009**, y se han iniciado en dicho año expedientes liquidatorios por importe de más de **960 millones de euros, con un incremento del 9,58 % respecto a 2007.**

**La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha estimulado el cumplimiento voluntario de las normas.** De este modo se han incrementado en un 54% las altas voluntarias en la Seguridad Social, inducidas por la actuación inspectora, durante los últimos tres años y el importe de las cuotas voluntariamente ingresadas en un 41% en el mismo período.

En materia de lucha contra el fraude en la contratación laboral, durante los últimos cuatro años, **a requerimiento de la Inspección, se han transformado en indefinidos más de 200.000** contratos formalizados como temporales sin causa que justificase su temporalidad.

#### 4.5 Medidas laborales y de Seguridad Social contenidas en el Plan Integral de Prevención del Fraude

En materia laboral y de Seguridad Social, los objetivos de atención preferente contenidos en el Plan de prevención del fraude son los siguientes:

A) Empresas inscritas sin ingresos en los primeros meses y empresas insolventes sin actividad.

B) Utilización indebida de bonificaciones por contratación.

C) Horas extraordinarias no retribuidas o retribuidas y no cotizadas.

## Fraude en el mercado laboral

D) Control de deducciones indebidas por incapacidad temporal en los documentos de cotización y estudio estadístico de esta situación en actividades estacionales.

E) Control de actos de encuadramiento de empresas y trabajadores relacionados con actividades docentes y en centros de enseñanza profesional no reglada.

F) Jubilaciones anticipadas por coeficientes reductores de edad de personal administrativo en empresas navieras.

G) Bajas indebidas por vacaciones y fiestas.

H) Falta de cotización por atrasos de Convenio.

I) Retribuciones no prorrateadas en bases de cotización.

J) Centros sanitarios privados.

K) Cotización por superación de la jornada en contratos a tiempo parcial.

#### 4.6 Resultados de las acciones antifraude entre enero y abril de 2010

Los sectores en los que se han programado actuaciones coordinadas para el año en curso entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Tesorería General son hostelería, servicios, agricultura, seguros, banca, vigilancia y seguridad.

Desde el momento en que la Tesorería conoce la existencia de deuda, cita a los representantes de la empresa para comparecer en un plazo no superior a ocho días. El 75% de las empresas citadas normaliza su situación de cotización.

En el periodo de enero a abril se ha incrementado la recaudación en vía ejecutiva: se llevan recaudados 524,1 millones de euros (incremento de 29,1% sobre el mismo periodo del año anterior).

La recaudación obtenida por vía de los aplazamientos hasta el mes de abril de 2010, ha ingresado 115 millones, lo que supone un aumento de un 41,3% respecto del mismo periodo del año anterior.

La colaboración con la Agencia Tributaria ha permitido que la recaudación por embargo de cuentas se incremente de enero a abril de 2010 en un 63,56%, alcanzando la cifra de 99.117.659,42 Euros.

Los embargos practicados de enero a abril de 2010 son 957.639, lo que representa un Incremento sobre el mismo periodo del año anterior del +11,7%.

El incremento del número de derivaciones de responsabilidad realizadas se mantiene en 2010: hasta el mes de abril se llevan emitidas 6.985 derivaciones, 1.159 más que en el mismo periodo de 2009 (+19,9%). El importe que se ha derivado es de 208,7 millones de euros.

### 5. Conclusión

La crisis económica ha precarizado notablemente el mercado laboral español y ha motivado un rápido incremento del desempleo, todo lo cual ha favorecido el florecimiento de la economía informal, irregular o sumergida, dando lugar a la reaparición o sustancial incremento de conductas infractoras referidas al incumplimiento de obligaciones básicas en materia de inscripción de empresas, afiliación y alta de trabajadores y disfunciones en la cotización a la Seguridad Social, el aumento de falsos autónomos y el repunte de la utilización fraudulenta de las modalidades de contratación temporal, así como la compatibilización de prestaciones de desempleo o Seguridad Social con el trabajo por cuenta ajena o propia.

Es evidente e inevitable la interacción de la situación económica sobre el cumplimiento de la normativa laboral. Aún así, este hecho explica pero no justifica los comportamientos infractores.

Una economía moderna y competitiva como debe aspirar a ser la española, tiene que practicar una política de tolerancia cero con la economía irregular, porque representa la ineficacia, la ineficien-

cia y el subdesarrollo y porque introduce un factor de intolerable competencia desleal hacia las empresas que se esfuerzan honestamente en cumplir la normativa y en trabajar por la excelencia en la producción de sus bienes y servicios, al tiempo que devuelve a los trabajadores a situaciones de precariedad y explotación inadmisibles.

En consecuencia, junto a la imprescindible reactivación económica y el necesario funcionamiento eficiente y coordinado del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Tesorería General y la Agencia Tributaria, la concienciación de los trabajadores, la sólida preparación de los emprendedores y su compromiso con un proyecto empresarial basado en la calidad total es la mejor garantía para la construcción de una economía y un mercado laboral sanos y dinámicos y para la lucha contra la economía irregular.

## Bibliografía

- Report "Undeclared Work in the European Union", European Commission. Bruxelles. 2010.
- Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking. OIT. Geneva. 2010.
- Informe Anual Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España a la OIT. Madrid. 2009.
- Estadísticas actividad registrada del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Informe actividad Tesorería General de la Seguridad Social. Mayo 2010.
- Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social. Madrid. Marzo 2010.

# El fraude fiscal en España. Situación y propuestas para combatirlo

## 1. Crisis económica y fraude fiscal

Todos los partidos políticos coinciden en la gravedad de la situación que se hubiera producido en caso de no haberse aprobado en el Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 2010, por un solo voto, el decreto-ley sobre medidas contra el déficit. Las medidas

\* Zújar (Granada), 1955, es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Aprobó las oposiciones de Inspector de Hacienda del Estado en el año 1984, prestando sus servicios desde entonces en diferentes puestos de la Administración Tributaria. Tiene una amplia experiencia docente, como profesor en diferentes cursos y Masters, en cursos de formación dirigidos a Inspectores y Subinspectores y como ponente en diferentes seminarios nacionales e internacionales. Fue presidente de la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado desde 2004 a 2007, habiendo publicado en la mayoría de los medios de comunicación nacionales numerosos artículos y tribunas de opinión sobre temas tributarios y el fraude fiscal. Es autor de diferentes libros, entre el que destaca el titulado "Fraude fiscal, blanqueo de capitales y corrupción en el sector inmobiliario".

estrella de dicho decreto-ley eran la congelación de las pensiones, a la que se oponen todos los partidos políticos, y la reducción del sueldo de los funcionarios. El importe que suponen el conjunto de las medidas contempladas en el decreto-ley es de 15.250 millones de euros: 5.250 millones en 2010 y 10.000 millones en 2011.

A estas medidas hay que añadir, además, la subida de impuestos aprobada recientemente, cuantificada en 11.000 millones de euros, y que culmina con el incremento de los tipos del IVA a partir del día 1 de julio.

Respecto de ambas medidas, recortes salariales y subidas de impuestos, los analistas económicos destacan dos aspectos. El primero de ellos es que van a tener efectos perniciosos en otras variables económicas importantes para salir de la crisis, como es el crecimiento económico y, por tanto, las cifras de paro. El segundo aspecto se refiere al aspecto cuantitativo, dado que el importe de las medidas adoptadas hasta el momento no es suficiente para paliar el enorme déficit existente en España, que se ha cuantificado en el 11% del PIB, y que supone, por tanto, un desfase entre ingresos y gastos públicos de más de 100.000 millones de euros cada año.

A la vista de la gravedad de la situación, a los Inspectores de Hacienda nos resulta muy difícil entender la falta de una actuación decidida del Gobierno en uno de los temas que constituye el factor fundamental de nuestro trabajo, como es la lucha contra el fraude, y consideramos que debería haberse actuado en este sentido, antes

de aprobar medidas tan duras como las últimas aprobadas, en palabras del propio Gobierno. Incrementar los ingresos procedentes del fraude debería haber sido una medida previa a las ya adoptadas, entre otros motivos por justicia social, ya que una subida de impuestos recae sobre los que siempre pagan, y los recortes salariales de los funcionarios públicos o de los pensionistas afectan a los más débiles. Dado el objetivo del presente documento, no entro a detallar y valorar otras posibles medidas de reducción del gasto público que se podrían adoptar, y que suponen, en algunas ocasiones, auténticos despilfarros de las Administraciones Públicas, ya sean Estatales, Autonómicas o Locales.

Centrándonos en el fraude fiscal, la Agencia Tributaria es el organismo encargado de aplicar el sistema tributario, y entre sus funciones está la de buscar a aquellos que no pagan, o que lo hacen indebidamente, ya que, como se expone en los apartados siguientes, cada año se dejan de ingresar más de 70.000 millones de euros. Resulta muy difícil de entender que en una situación tan grave como la actual, se reduzca el presupuesto de funcionamiento del órgano encargado de incrementar los ingresos del Estado, como es la Agencia Tributaria, cuando justo tenía que ser lo contrario, dotándola de los medios necesarios para incrementar los ingresos procedentes de un mayor esfuerzo en la lucha contra el fraude.

Los Inspectores de Hacienda llevamos muchos años pidiendo medidas efectivas contra el fraude fiscal, sin que se nos haya hecho caso. Hace unos meses reiteramos nuestras propuestas, poniendo

de manifiesto la necesidad de poner en marcha un plan especial en la Administración Tributaria para conseguir mayores ingresos procedentes de la lucha contra el fraude. Si se hubieran adoptado dichas medidas, estamos convencidos de que no existiría el déficit actual, no nos hubieran llamado la atención desde fuera, y no habría sido necesario adoptar medidas tan duras y drásticas como congelar las pensiones. Dicha medida ha sido la principal causante de que el país haya estado al borde del colapso, según reconocen todos, y choca enormemente su escasa importancia relativa, 1.400 millones de euros, en relación con los ingresos que se podrían conseguir si se potenciara la lucha contra el fraude.

En los apartados siguientes se expone la situación del fraude fiscal en España y las medidas que considero que se deberían adoptar para combatirlo, ya que, a mi juicio, los ingresos que se podrían obtener con una actuación decidida del Gobierno en este sentido, podría ser la mejor solución a los graves problemas de déficit existentes.

## 2. El fraude fiscal en España

### 2.1. Magnitud del problema

No hace falta hacer sofisticados estudios o encuestas para conocer la magnitud del fraude fiscal existente en España porque a diario se puede comprobar la alegría con la que se ofrecen en el mercado servicios u operaciones sin factura, facturas sin IVA, u opera-

ciones con una parte en negro. Esta situación pone de manifiesto el poco miedo que tiene el defraudador a ser pillado, la falta de repudio social ante el fraude fiscal y el fracaso de la Administración en sus planes de lucha contra el fraude.

Amparándose en la dificultad de su realización, ningún Gobierno español ha querido realizar hasta ahora un estudio en profundidad sobre la economía sumergida y el fraude fiscal existente en España. La reciente manifestación del Ministro de Trabajo, cuantificando la economía sumergida española en un 20%, fue objeto de rectificación inmediata por otros miembros del Gobierno.

A pesar de que en España no existe un estudio oficial sobre el fraude fiscal existente, sin embargo se conocen otros informes, estudios o datos que ponen de manifiesto la magnitud del problema y que, en términos porcentuales, cuantifican el fraude en España entre el 20 y 25% del PIB, lo que supone el doble que la media de la Unión Europea.

Esta situación se ve corroborada por otros datos adicionales. El primero de ellos se refiere al dinero en metálico en España, que supone el 10% del PIB, frente al 5% de la zona euro y el 6% de EEUU, y ello a pesar de que España dispone de una de las redes de cajeros automáticos y sucursales bancarias más utilizadas de Europa. El segundo es el enorme volumen de billetes de 500 euros que circula por España. Actualmente circulan en España 111 millo-

nes de euros en billetes de 500 euros, cuantía que supone un 30% del total emitido en la Unión Europea y el 64% del valor total del efectivo en manos de los españoles. La cifra de este tipo de billetes se ha multiplicado por siete respecto de los existentes en el año 2002, año de puesta en circulación del euro.

## 2.2. Cuantificación del fraude

Podemos señalar que el fraude fiscal no es un fenómeno nuevo, sino que ha supuesto un problema importante en la sociedad española en las últimas décadas. Respecto de su cuantificación en euros, los cálculos a efectuar son bien sencillos: si entre un 20 y un 25% del PIB español no paga los impuestos que le corresponde, el PIB de España ha superado en los últimos años el billón de euros, y la presión fiscal media se sitúa entre el 30-36% en los últimos años, el importe de las cuotas no ingresadas cada año puede superar los 70.000 millones de euros. De acuerdo con los datos anteriores, y teniendo en cuenta que el período de prescripción establecido en la Ley General Tributaria es de cuatro años, se puede cuantificar en una cifra aproximada de 280.000 millones de euros las cuotas tributarias que no se han ingresado en los años que todavía pueden ser objeto de comprobaciones inspectoras, y que con una actuación decidida del Gobierno, aprobando las medidas adecuadas, podrían ingresar en las arcas públicas.

### 2.3. Opinión de los ciudadanos sobre el fraude fiscal

Según los datos de la última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de julio de 2009, la mayoría de los españoles, un 82,5%, considera que en España hay mucho o bastante fraude fiscal, y el 84% piensa que si la gente no engaña más, es por miedo a una revisión. Además, un 51% considera que “casi todo el mundo” engaña algo al pagar sus impuestos y la Administración ya cuenta con ello. Si examinamos las mismas encuestas realizadas en años anteriores, podemos verificar que la situación no ha variado significativamente a la vista de los resultados que se reflejaban en las mismas.

En el informe 21/07, “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008” del Instituto de Estudios Fiscales, Organismo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, se refleja que el 67% de los ciudadanos opina que el fraude fiscal ha aumentado en los últimos años, frente a un 33% que opina lo contrario.

### 2.4. Planes contra el fraude y resultados

En los últimos años hemos asistido a la aprobación de diferentes medidas de lucha contra el fraude fiscal, que a pesar del bombo mediático del que iban acompañados, lograban poca efectividad en sus objetivos, quizás porque no existía una auténtica voluntad política de atacar el fondo del problema, dada la época de bonanza que han vivido nuestras cuentas públicas.

Entre las carencias y deficiencias detectadas en el último Plan de Prevención del Fraude Fiscal, aprobado por el Gobierno en el año 2005, y ejecutado en estos últimos cinco años, destacaban dos importantes: la necesidad de mayores medios materiales y humanos para llevarlo a cabo, y la ausencia de medidas normativas. Las áreas de riesgo fiscal que figuran cada año en los Planes de Control Tributario se quedan en meras declaraciones de intenciones.

Los resultados del Plan en los últimos 5 años (2005 a 2009) han sido de 35.000 millones de euros, importe que puede considerarse bueno en términos absolutos, pero que si se compara con el fraude existente, pone de manifiesto una situación de fracaso.

### 3. El fraude fiscal en la Unión Europea

Determinados tipos de fraude se aprovechan de las características actuales de las economías occidentales, de globalización y, en el caso de la Unión Europea, de libre circulación de capitales. A título de ejemplo, uno de los fraudes más graves, respecto del que no se adoptan las medidas necesarias a nivel europeo, es el relativo a las tramas de defraudación del IVA. El fraude consiste básicamente en crear redes de sociedades en diferentes países, facturándose entre ellas mercancías, en algunos casos inexistentes, para conseguir devoluciones de cuotas de IVA que nadie ha ingresado previamente. Este tipo de fraudes solamente se pueden combatir con iniciativas conjuntas de los diferentes Estados, no pudiendo actuar ninguno de ellos de forma aislada.

En relación con el volumen de fraude existente en los países de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, en un Informe de 17 de julio de 2008, se lamenta de que no se disponga de cifras precisas sobre el fraude, debido a que las normas nacionales para la presentación de información varían considerablemente. Así, reclama una recopilación unitaria de datos en todos los Estados miembros que ofrezca transparencia y sirva de base a las medidas nacionales contra el fraude fiscal. Además, la institución europea pide a la Comisión que se plantee la creación de un sistema uniforme europeo de recogida de datos y de producción de datos estadísticos sobre el fraude fiscal, con el objeto de poder evaluar de la manera más precisa posible la magnitud real de este fenómeno. El informe del Parlamento Europeo reconoce que las estimaciones sobre las pérdidas globales (directas e indirectas) de ingresos fiscales originadas por el fraude fiscal se sitúan en Europa entre los 200.000 y los 250.000 millones de euros anuales.

En las reuniones del Consejo de Economía y Finanzas de la UE (Ecofin) se aborda habitualmente el tema del fraude fiscal, pero los responsables comunitarios no están dispuestos a adoptar las medidas unánimes necesarias para combatirlo, ya que a algunos de los países miembros no les corren ninguna prisa las reformas necesarias, bien porque en sus legislaciones aún mantienen el secreto bancario, o bien porque se oponen a las medidas de armonización fiscal, en general.

Existen tres medidas concretas que el Gobierno español debería proponer a la Unión Europea para combatir el fraude existente.

### **Propuesta nº 1. Aprobación de una directiva sobre intercambio de información**

La Directiva 77/799/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos, y otros, sentó las bases de la cooperación administrativa y el intercambio de información entre los Estados miembros con vistas a detectar y prevenir la evasión y el fraude fiscal. Dicha directiva fue modificada posteriormente por la Directiva 2004/56/CE del Consejo, de 21 de abril de 2004.

Se debería promover una nueva directiva sobre intercambio de información que mejore la actual Directiva de Asistencia Mutua, estableciendo, además, la imposibilidad de que existan territorios opacos dentro de la Unión Europea, con supresión del secreto bancario en los países en los que exista y, además, con adopción de medidas coercitivas para los terceros países que no quieran colaborar.

En dicha directiva se debería incluir la utilización de métodos informáticos normalizados que garanticen eficazmente, y con la máxima rapidez, el intercambio de información necesario, así como reforzar las prácticas de cooperación precisas en los ámbitos de la fiscalidad directa e indirecta y de la asistencia en las tareas de recaudación.

**Propuesta nº 2. Potenciar la cooperación administrativa y establecer una red de intercambio de información sobre el IVA**

Otro aspecto a destacar de la política de la Unión Europea en su lucha contra el fraude fiscal es la inacción en adoptar medidas para combatir las tramas del IVA. A pesar de que reconocen que dicho fraude produce una sangría en sus ingresos, los países miembros son incapaces de ponerse de acuerdo en las medidas a adoptar.

Priman más los intereses egoístas de algunos países que el interés general de combatir el fraude fiscal, o de que se utilicen tramas de sociedades para obtener devoluciones de cuotas que previamente nadie ha ingresado. Dicho de otra forma, las cuotas de IVA que ingresan los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones se las llevan redes de entidades organizadas para tal fin.

Se debería potenciar la cooperación administrativa en la lucha contra el fraude en el campo de la fiscalidad indirecta, e impulsar los trabajos para el establecimiento de EUROFISC como red específica de intercambio de información sobre el fraude en el IVA entre los Estados miembros.

**Propuesta nº 3. Adoptar una posición beligerante contra la utilización de los paraísos fiscales en el fraude fiscal y el blanqueo de capitales**

En la Unión Europea no ha existido voluntad política para combatir la utilización de los paraísos fiscales. Es más, el artículo 63 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 56

del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, vigente hasta el 1 de diciembre de 2009) prohíbe las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos entre Estados miembros, y también entre estos y terceros países, rigiendo este principio sobre cualquier otro. Hubiera sido muy fácil aislar financieramente y, por tanto, eliminar los paraísos fiscales, si en dichos Tratados se hubieran incluido, como excepción a la libertad de los movimientos de capitales, los movimientos efectuados entre los Estados miembros y los territorios calificados como paraísos fiscales.

Los paraísos fiscales estaban en el punto de mira de EEUU a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 porque fueron utilizados por los terroristas; a pesar de ello la situación no cambió. Ahora están en el punto de mira de los países de la OCDE, por sus efectos perniciosos en la crisis financiera internacional, siendo uno de los temas principales en las diferentes cumbres del G-20. El debate está centrado en qué medidas se tienen que adoptar para que estos pequeños territorios dejen de ser el refugio del dinero procedente no sólo del fraude fiscal, sino de toda la delincuencia organizada y del terrorismo.

Hasta ahora no ha existido voluntad en la OCDE ni en la UE de terminar con la utilización de los paraísos fiscales. En la situación actual, lo que se pretende hacer es un lavado de imagen, pero cuyo resultado final tampoco va a cambiar sustancialmente la situación. Según la OCDE, en el momento actual ya no existen paraísos fiscales porque todos estos territorios calificados como paraísos han fir-

mado, o se han comprometido a firmar, un mínimo de 12 acuerdos de intercambio de información bilaterales con otros países, que era el requisito de la OCDE para dejar de ser considerado como paraíso.

Respecto de la intención real de estos territorios de cambiar la situación y colaborar, se pone como ejemplo ilustrativo el caso de Mónaco. Ha salido de la lista de paraísos al haber cerrado 12 acuerdos de intercambio con los siguientes países: Andorra, Austria, Bahamas, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Qatar, Samoa, San Marino y Saint Kitts (el país más pequeño del continente americano, tanto en tamaño, 261 km<sup>2</sup>, como en población 38.000 habitantes). Por otro lado, según sus autoridades, estos acuerdos prevén el intercambio de información fiscal "caso por caso" y en función de "pedidos concretos y fundados. En ningún caso autorizan el envío general de informaciones". Llevada esta situación a la práctica supone que en el caso de corrupción en España denominado Gürtel, según fuentes de la investigación, se ha negado a colaborar con excusas de lo más variopinto. Por ejemplo, exigiendo la documentación original y no la compulsada, o solicitando más juegos de fotocopias de los que le había enviado el Tribunal. Estas fuentes resumen en una frase muy gráfica el comportamiento de estos paraísos fiscales: "Nos quieren enterrar en papel".

En el último año se ha producido una auténtica carrera de estos territorios por firmar esos 12 acuerdos, no existiendo "formalmente" en el momento actual paraísos fiscales, según los parámetros de

la OCDE. Sin embargo, la situación real no ha cambiado mucho, por las siguientes circunstancias:

- Los intercambios de información previstos en los convenios firmados han de ser fundamentados y sobre casos concretos. No admiten “expediciones de pesca”, como han dejado muy claro, por ejemplo, las autoridades de Andorra en el convenio firmado con España.
- Algunos paraísos han firmado convenios con otros paraísos para salir de la lista. Es el caso de Mónaco, que la mayoría de los convenios firmados ha sido con otros paraísos fiscales.
- Cuando se utilizan los paraísos fiscales no se utiliza sólo uno de ellos, sino que se teje una red de sociedades que actúan en varios, por lo que seguirá siendo muy difícil obtener información de los verdaderos titulares de rentas o patrimonios ocultos en un determinado paraíso, aunque haya firmado un convenio de intercambio de información.

Se propone adoptar una posición mucho más beligerante para acabar con la utilización de los paraísos fiscales, y, en el supuesto de que la Unión Europea no adopte las medidas necesarias, que el Gobierno español apruebe las siguientes medidas:

- a) No reconocer personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil

español, o a entidades cuyos titulares sean, directa o indirectamente, residentes en dichos territorios.

b) Establecer un gravamen especial sobre movimientos de fondos con paraísos fiscales.

c) Prohibir que las entidades bancarias españolas tengan filiales o sucursales en dichos territorios, salvo que suministren la misma información que en España.

d) Establecer penas agravadas en los delitos fiscales cuando el fraude fiscal se comete a través de la utilización de paraísos fiscales.

## 4. Propuestas para combatir el fraude fiscal en España

### 4.1. Medidas de carácter normativo

#### **Propuesta nº 1. Reformar los procedimientos de la ley general tributaria**

La normativa tributaria y sus procedimientos están previstos para las actuaciones de comprobación e investigación relativas a contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias formales. Estos procedimientos son utilizados por los defraudadores para entorpecer, dilatar o impedir las actuaciones de la Administración. Este es el caso de los asuntos de delincuencia organizada como, por ejemplo, las tramas de fraude del IVA.

Se debería regular un procedimiento especial, que se aplicaría a personas o entidades que estén en situación de ilocalizadas, que no comparecen reiteradamente en la Administración – a pesar de haber sido notificadas al efecto – que participen en una trama organizada de defraudación, o que hayan sido declaradas insolventes como responsables de una deuda tributaria. La inclusión en este régimen especial supondría para dichas personas o entidades que, por ejemplo, no pudieran efectuar inscripciones en los Registros de la Propiedad y Mercantiles, ni operar en las entidades bancarias.

### **Propuesta nº 2. Reformar el régimen sancionador**

Resulta necesaria la reforma del régimen sancionador de la Ley General Tributaria en orden a agravar las sanciones en algunos supuestos de resistencia a la Inspección, agravar las sanciones consistentes en la no aportación de información solicitada en los requerimientos efectuados a tal efecto por la Administración, tipificar como infracción tributaria el ofrecimiento de productos y servicios sin factura, o sin incluir el IVA, o tipificar como infracción tributaria la conducta de las personas o instituciones que colaboren habitualmente en la comisión de fraudes.

### **Propuesta nº 3. Potenciar la colaboración ciudadana en la lucha contra el fraude**

Se ha de realizar una intensa campaña de publicidad institucional para explicar el daño que se produce al conjunto de la sociedad colaborando con el fraude, y la posible responsabilidad en que se incurre en caso de aceptar un producto o servicio sin los impuestos correspondientes.

Debe reforzarse el control efectivo de las obligaciones de facturación, que implique además, sanciones altamente disuasorias en todos los casos en que se compruebe la falta de emisión de una factura o documento sustitutivo. Los clientes que efectúen pagos de bienes o servicios sin exigir el documento preceptivo incurrirán en infracción tributaria, salvo que comuniquen esa circunstancia de forma inmediata a la Administración Tributaria.

Se ha de potenciar también la denuncia tributaria como instrumento de colaboración de los ciudadanos en la lucha contra el fraude fiscal.

#### **Propuesta nº 4. Reformar el delito fiscal**

En diferentes ocasiones se ha llamado la atención sobre la probada ineficacia que por diferentes razones presenta en la actualidad el delito fiscal. En este sentido puede afirmarse que el delito fiscal o de defraudación tributaria se ha convertido hoy en un adorno casi inoperante en nuestro sistema jurídico-tributario. En ello inciden fundamentalmente factores como la aparición de nuevas modalidades de fraude, la lentitud de los procesos judiciales, la ausencia de penas que supongan en la práctica la privación efectiva de libertad, la ausencia de una adecuada tipificación penal de las tramas de fraude, la dificultad de adoptar medidas de prisión preventiva de los inculpados, la falta de una formación penal suficiente en el ámbito tributario o la falta de una adecuada formación y sensibilidad fiscal en los órganos judiciales.

A pesar de todos estos obstáculos, resulta de la máxima importancia la existencia de un delito fiscal creíble y eficaz que comporte, para los responsables, beneficiarios y colaboradores de las manifestaciones más graves del fraude fiscal, un castigo adecuado, al tiempo que se garantice la reparación del daño causado al conjunto de los ciudadanos. En la reforma se tendrían que contemplar medidas como incrementar la pena de prisión para los casos más graves de 4 a 6 años; incrementar el plazo de prescripción penal para perseguir los delitos fiscales de 5 a 10 años; eliminar la excusa absolutoria para el delito fiscal; considerar como circunstancia agravante la comisión del fraude fiscal mediante la utilización de países o territorios calificados como paraísos fiscales; establecer la pena de inhabilitación especial para actuar como administrador, apoderado, directivo o representante de cualesquiera entidades mercantiles durante el período de 6 meses a seis años; tipificar un nuevo delito consistente en el ofrecimiento al mercado de servicios idóneos para la defraudación tributaria.

**Propuesta nº 5. Establecer la responsabilidad solidaria de despachos e instituciones en fraudes de ingeniería fiscal**

Se propone como medida el establecimiento de una responsabilidad solidaria entre los despachos e instituciones que comercializan productos diseñados con técnicas de ingeniería fiscal para defraudar.

**Propuesta nº 6. Reformar el régimen de módulos**

Se ha podido comprobar que el régimen de módulos es utilizado profusamente por algunos contribuyentes para emitir facturas fal-

sas. Por ello, se propone modificar la normativa del IRPF para que la estimación objetiva (régimen de módulos) se aplique solamente a empresarios cuyo porcentaje de clientes sea mayoritariamente consumidores finales, y no otros empresarios o profesionales.

## 4.2. Medidas de carácter organizativo

### **Propuesta nº 7. Incrementar los medios humanos en la lucha contra el fraude**

Existe una insuficiencia de medios humanos destinados a la lucha contra el fraude fiscal. En términos globales, figuran adscritos a dicha función unos 5.000 funcionarios de los 27.000 que integran la plantilla de la AEAT. Existe un dato adicional muy importante, y es que la edad media de los trabajadores de toda la AEAT se aproxima a los 50 años, por lo que si no se realiza una planificación adecuada de sus recursos humanos, la Agencia podría tener un problema importante de falta de efectivos en los próximos años, difícil de cubrir mediante los procesos de selección habituales.

Según los informes de la OCDE, una de las características de la Administración Tributaria española es que tiene una de las tasas más bajas de coste por euro recaudado de los países que integran dicha Organización. En algunas áreas de la Agencia Tributaria, este dato puede ser significativo de la gran eficacia lograda mediante la utilización de los avances tecnológicos y herramientas informáticas, con evidentes beneficios para los ciudadanos. Pero en el área de Inspección, este índice solamente pone de manifiesto que no se

destinan los medios humanos y materiales necesarios en la lucha contra el fraude fiscal.

### **Propuesta nº 8. Priorizar la lucha contra el fraude fiscal como objetivo principal de la Inspección**

El objetivo principal del último Plan de Prevención del Fraude aprobado por el Gobierno ha sido el de fomentar el cumplimiento voluntario que – siendo un objetivo loable – no debe hacer olvidar la necesidad de actuaciones para perseguir el fraude fiscal.

### **Propuesta nº 9. Cambiar los sistemas de trabajo de la Inspección, potenciando la investigación**

Una de las peticiones de los Inspectores de Hacienda en los últimos años – no atendidas por nuestras autoridades tributarias – ha sido cambiar el sistema de objetivos, basados en lograr un número de actuaciones que fueran siempre superior a la del año anterior, y en obtener una cifra de deuda predeterminada en la inspección de cada contribuyente.

Por otro lado, resulta necesario que la actuación de la Inspección se dirija a descubrir los ingresos ocultos no declarados y los fraudes más graves, situación que requiere un componente importante de investigación, y no de mera comprobación de lo declarado. La imposición como objetivo de la Inspección de un número excesivo de actuaciones produce efectos muy negativos, ya que se finalizan muchas actuaciones regularizando solamente los incumplimientos más visibles del contribuyente.

### **Propuesta nº 10. Reorientar los planes de inspección**

Dentro del Plan de Inspección que se aprueba cada año, se han de potenciar los siguientes planes, tendentes a combatir la economía sumergida y los fraudes de carácter organizado:

- Plan contra la economía sumergida. Se deben efectuar actuaciones sobre el terreno (peinados fiscales), así como el uso intensivo de las herramientas informáticas y de la información disponible para detectar la economía sumergida.
- Plan de facturas falsas del régimen de módulos.
- Plan de testaferros y personas interpuestas. Se debe realizar la obtención de información permanente y sistemática para descubrir personas físicas que son utilizadas como testaferros para ocultar la verdadera identidad de los titulares de rentas y bienes. Se ha llegado a utilizar como testaferros a personas insolventes, indigentes, enfermos internados en psiquiátricos o enfermos terminales.
- Plan de sociedades pantalla e instrumentales. Es necesario investigar los llamados “nichos de sociedades”, en lo que resulta habitual la existencia de decenas de sociedades en el mismo domicilio fiscal, creadas a la espera de poder ser utilizadas. Además, deberían ser investigadas de forma sistemática las personas que figuren como administradores de redes de sociedades.

- Plan de signos externos. Su objetivo es detectar incrementos de patrimonio que no guarden correlación con las rentas declaradas. Para ello resultaría muy útil la información proveniente del suprimido Impuesto sobre el Patrimonio o de una nueva declaración sobre bienes, derechos y deudas.

### **Propuesta nº 11. Creación de una oficina nacional antifraude**

La contemplación unitaria de la delincuencia fiscal hace imprescindible la creación de un organismo multidisciplinar que, bajo la dependencia funcional de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, integre, entre otros, funcionarios de la Inspección de Hacienda, del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y del Ministerio Fiscal. Un organismo de tal naturaleza estaría en condiciones de abordar con garantías de éxito la lucha contra las grandes tramas de fraude que tan relevantes perjuicios causan al conjunto de los ciudadanos al tiempo que constituiría un órgano especializado de apoyo y colaboración permanente con los órganos del Poder Judicial. Esta oficina sería también la encargada de investigar los delitos de blanqueo de capitales.

### **Propuesta nº 12. Creación de la policía fiscal**

La lucha contra el fraude debe contemplar la creación de una policía fiscal dependiente de la Agencia Tributaria en la cual se integrarían unidades especializadas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, junto a las Unidades Operativas de Vigilancia Aduanera. Tales unidades mantendrían su dependencia orgánica

respectiva, bajo la dependencia funcional de una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, de nueva creación. La creación de una Policía Fiscal es un elemento clave en la lucha contra el fraude, especialmente el fraude organizado. Existen modelos internacionales de eficacia contrastada como EE.UU e Italia.

En la persecución de los fraudes organizados, se debería considerar a los funcionarios de la Inspección de Hacienda (la policía fiscal) como policía judicial.

**Propuesta nº 13. Atribución, mediante ley, a la Agencia Tributaria de la función de investigar el fraude fiscal de carácter organizado y el blanqueo de capitales en funciones de auxilio a la Justicia**

En los fraudes de carácter organizado existe una dificultad importante, y es que, con los procedimientos tributarios no se pueden obtener las pruebas necesarias para presentar las correspondientes denuncias. Por ello, con la medida que se propone, se podría seguir investigando bajo el amparo de los Tribunales.

Para combatir este tipo de fraude son necesarias medidas del tipo de escuchas telefónicas, seguimientos... Para evitar el endurecimiento indebido del control de contribuyentes normales, no delictivos, debe modificarse la normativa que permita tomar estas medidas exclusivamente para este tipo de contribuyentes y siempre bajo autorización judicial.

#### **Propuesta nº 14. Especialización en materia fiscal de jueces y fiscales**

La complejidad creciente que adopta el fraude fiscal en la actualidad, y la complejidad técnica propia de las normas fiscales hacen imprescindible la adopción de medidas tendentes a garantizar que los jueces y fiscales dispongan de la formación específica necesaria para abordar con garantías de éxito la investigación, descubrimiento y castigo del fraude fiscal.

#### **Propuesta nº 15. Plan de recuperación de la deuda pendiente en las Dependencias de Recaudación y en los Tribunales**

Según la memoria de la AEAT de 2008 (última publicada a esta fecha), a final de dicho año existían 10.242 millones de euros de deuda pendiente de gestión en las Dependencias de Recaudación de la AEAT. Un Plan Especial de Actuación de la Administración Tributaria debería implicar el acortamiento de los plazos de recuperación de la deuda, incrementando los recursos humanos y los medios materiales destinados a tal fin, no solamente para reducir el importe anterior, sino para atender las mayores deudas resultantes de las actuaciones del plan especial que se propone.

Una medida complementaria de la anterior debe consistir en adoptar medidas concretas para acortar los plazos en la recuperación de la deuda pendiente en los Tribunales Económico Administrativos, tanto la existente actualmente como la relativa a los expedientes que puedan recibir en el futuro. No tendría sentido incrementar sustancialmente las actuaciones de la Inspección

mientras la deuda que entra en dichos Tribunales quede atascada ante la falta de medios.

Por último, existe una importante deuda derivada de las actuaciones de la Administración Tributaria en los tribunales contencioso-administrativos y en los penales. Así, por ejemplo, el importe de la deuda por delito fiscal pendiente de resolver en los tribunales penales supera los 4.500 millones de euros, la deuda pendiente en el Contencioso del Tribunal Supremo es de 6.000 millones de euros (según cifras del Observatorio del Delito Fiscal 2006) y la cifra es de varios miles de millones más en el resto de Tribunales Contenciosos. Por ello, se hace necesario reforzar la plantilla de los servicios jurídicos de la AEAT y del Estado y acometer un plan de recuperación de esa deuda pendiente.

## 5. Conclusión

El debate político sobre las medidas para paliar el alarmante déficit público se ha centrado en la reducción del gasto público o en el aumento de los impuestos. Sin embargo, creo que existe una tercera medida necesaria para paliar y salir cuanto antes de la crisis, y es la puesta en marcha de las medidas y mecanismos necesarios, que se han detallado anteriormente, para luchar eficazmente contra el fraude fiscal.

Antes de subir los impuestos a los contribuyentes de rentas controladas y a las pequeñas y medianas empresas, el Gobierno debería

aprobar un Plan Especial de Actuación de la Administración Tributaria con medidas encaminadas a que paguen los impuestos aquellos que mayor capacidad tienen para eludirlos y que no los han pagado nunca. Este Plan debe suponer un incremento sustancial de los recursos humanos destinados a la lucha contra el fraude, complementado con la aprobación de las medidas de carácter normativo y organizativo necesarias.

# Economía bajo la superficie

## Introducción

Decía Schumpeter que las depresiones vigorizan siempre el proteccionismo y es fácil caer en la tentación de añadir que ejercen el mismo efecto sobre la economía sumergida. Sin embargo es posible que la relación no sea tan directa e inmediata como se presume, si se habla del volumen de renta oculta al fisco y las estadísticas. Incluso cabe recordar que las estimaciones más solventes para la economía española de los últimos decenios indican que la eco-

\* Es Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona (1983) y Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Zaragoza (1989). Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Director de Fundación Economía Aragonesa (FUNDEAR). Es director de *Revista de Economía Aplicada*. Es autor de más de una decena de libros y otros dos centenares de publicaciones académicas en libros y revistas de investigación nacionales y extranjeras. Ha dirigido una docena de Tesis Doctorales y veinticinco Proyectos de Investigación.

nomía bajo la superficie creció en las expansiones por encima de lo ocurrido en las crisis.

Sucede, en cambio, que ciertas irregularidades, como las que afectan al mercado de trabajo, se multiplican con el aumento del desempleo y por consiguiente se hacen muy visibles en las crisis. Tal hecho puede producir la impresión de que éstas son terreno abonado para la economía sumergida, pero no conviene confundir número con tamaño, porque muchas de esas pequeñas anomalías tienen escaso efecto en términos de volumen de renta.

En otras palabras, se trata de un fenómeno complejo, cuya valoración exige en primer término una delimitación conceptual y cuya medición plantea problemas complicados. En este trabajo abordaremos sucesivamente tres cuestiones: de qué estamos hablando, cómo podemos cuantificar el problema y qué sabemos de la situación española.

### 1. Sobre la economía sumergida

La existencia en las sociedades modernas de una actividad económica no recogida en las estadísticas oficiales, es un problema reconocido y aceptado generalizadamente desde hace decenios. Los intentos de conocer esa parte de la economía se enfrentan con dos tipos de dificultades, que, a pesar de su entidad, no han desanimado a numerosos investigadores. Unas son de orden conceptual, pues más allá de las estadísticas existen multitud de actividades

económicas tan heterogéneas entre sí, que no se pueden reducir a un único problema; se hace necesario, en consecuencia, aclarar qué se quiere medir, antes de plantearse cómo hacerlo. Las otras dificultades son de orden práctico, pues no resulta sencillo penetrar en el funcionamiento, y menos aún en la cuantificación, de hechos que resisten con éxito a los sofisticados y complejos aparatos estadísticos y de control de los modernos estados desarrollados.

La economía no oficial, oculta, sumergida, o con cualquiera de las denominaciones que se le conozca, es una realidad que no se distribuye de manera homogénea en el espacio, como tampoco lo hace en los distintos sectores económicos. Por este motivo no es un plus que se pueda añadir a las estimaciones oficiales de renta. Así parecen confirmarlo, además, los trabajos en los que se hacen comparaciones internacionales con criterios similares. Estas son razones suficientes para presumir que tampoco en un solo país, España, las irregularidades se distribuyen de forma homogénea entre las diversas comunidades autónomas.

La primera dificultad con que tropieza un trabajo sobre la economía sumergida es -como se acaba de señalar- la misma delimitación del objeto de estudio. Con el término aquí propuesto (y con cualquiera de las múltiples alternativas que se barajan en otros trabajos: economía oculta, negra, paralela, subterránea, irregular, clandestina, etc.) se evoca una actividad económica que permanece en la sombra.

Sin embargo, hablar de sombras contiene elevadas dosis de ambigüedad, pues una cosa es permanecer fuera del campo visual de las estadísticas, otra de los inspectores de hacienda, de los controladores del ámbito laboral, de la misma policía o del mundo conceptual de los economistas. Es decir, una parte de la economía sumergida lo es por motivos estadísticos, otra por razones fiscales o de legislación laboral, una parte por estar constituida por actividades ilegales y otra más porque los economistas no están de acuerdo sobre si incluirla o no en la actividad económica medible y en su caso cómo hacerlo. En ocasiones los economistas son quienes envían a conciencia a una actividad productiva al reino de las sombras, como ocurre con el trabajo doméstico, que se realiza en el seno de la familia, o con la ayuda altruista que se presta a los amigos. En otras son los agentes económicos que protagonizan la actividad quienes tienen empeño en ocultarla, bien porque se trata de algo ilegal, o bien porque desean evadir impuestos o no respetar regulaciones. Finalmente hay problemas meramente estadísticos para contabilizar ciertas operaciones legales, en mundos tan complejos como el de las sociedades desarrolladas, a pesar del impresionante aparato administrativo de que se han dotado. De manera que, siendo las definiciones posibles múltiples y la casuística inagotable, la delimitación del objeto de estudio determina la metodología a emplear para su conocimiento (como taxonomías útiles de todas estas actividades véanse Feige, 1989 y Cowell, 1996).

Entre la producción o la renta recogida en las cifras oficiales y la que realmente se alcanza en un país durante un año, existe un

amplio espacio inexplorado en las estadísticas. En ese espacio caben tres categorías distintas de hechos económicos, más allá de los problemas estrictamente técnicos que plantean los errores estadísticos, a los que no nos referiremos, porque son cada vez menos significativos en los modernos sistemas de información con que cuentan los países desarrollados como España. En primer lugar existe una producción que no es objeto de intercambio en ningún mercado y no cuenta, en consecuencia, con el dinero como instrumento; el trabajo doméstico en el seno de la propia familia es el ejemplo típico de ella. Esta clase de actividad no entra en la consideración de los economistas y resulta muy difícil de estimar, pues apenas deja rastros en otras variables económicas conocidas, de modo que, convencionalmente, se deja también al margen en los intentos de estimar la economía sumergida.

Esta se encuentra formada por los otros dos tipos de actividades económicas que ocupan el espacio entre las cifras oficiales y el conjunto de la producción. Una es la actividad que, pudiendo ser legal por su naturaleza, se oculta conscientemente a las autoridades con objeto de evadir impuestos o incumplir regulaciones. Otra es la producción de bienes o servicios declarados ilegales en las normas de cada país. Debe hacerse notar que una parte de la actividad oculta y también una parte de la ilegal sí pueden estar recogidas en las estadísticas oficiales de renta, puesto que el producto de ellas es susceptible de ser parcialmente "blanqueado", o aparecer mediante informaciones cruzadas a los ojos del estadístico -cuya perspectiva agregada preserva el anonimato-, aunque continúe velada para ins-

pectores administrativos, policías o jueces, que necesitan sujetos concretos.

El reconocimiento de que una parte de la actividad económica real se desenvuelve en una zona de sombra, plantea dos tipos de problemas de muy distinta naturaleza. En primer lugar, problemas de información, pues aceptar la existencia de economía sumergida introduce incertidumbre acerca de las magnitudes reales de la economía. La renta estimada en las estadísticas oficiales podría estar infravalorada por no recoger el conjunto de las actividades sumergidas, aunque -como se acaba de señalar- una parte de ellas habrá aflorado, bien a causa de los propios agentes (blanqueo), bien por el aparato estadístico (cruce de informaciones entre producción, renta y gasto). El hecho de que una parte de la actividad económica calificada como sumergida, esté recogida en las cifras oficiales complica, naturalmente, su cálculo, pues abre incertidumbres respecto a la proporción en que eso suceda. No cabe, en consecuencia, encontrar una cifra que represente a la economía sumergida y agregarla a la oficial, pues entre ambas existe una zona de convergencia.

El segundo género de problemas que plantea la aceptación de la economía sumergida como una realidad es de un orden distinto; es un problema de equidad. Aceptar la economía sumergida como un fenómeno relevante equivale a reconocer que todos los agentes económicos no operan bajo el mismo marco institucional. Quienes respetan la legalidad asumen unos costes de funcionamiento, en forma de impuestos pagados y regulaciones que pueden traducirse

en cargas, muy diferentes de aquellos que ocultan toda o una parte de su actividad. En los modernos estados donde la presión fiscal y reguladora es muy intensa, la diferencia entre soportarla o no, es también considerable. Como se trata de sociedades donde lo público tiene un componente distributivo elevado, pues multitud de bienes, como la sanidad, la educación o ciertas infraestructuras se proporcionan gratuitamente o a precios subvencionados a los usuarios, la actividad sumergida es una forma clave del comportamiento de los *free riders* o gorriones.

Esto nos lleva como por la mano a los motivos de la existencia de economía sumergida. Como estímulo a la ocultación, actuará el beneficio esperado de la misma, que crecerá cuanto más elevados sean los costes impuestos por la fiscalidad o las regulaciones. Como freno operará la intensidad de las sanciones y la certidumbre respecto a su cumplimiento, ponderada por la probabilidad de ser descubierto. Todo ello variará de unos agentes económicos a otros, entre sectores productivos y también espacialmente, ya que no todos tienen las mismas posibilidades de ocultación, ni pueden esperar idénticos beneficios. Sobre este esquema general de comportamiento, que describe el cálculo esperable de un agente racional, actúan otros principios, que podemos denominar culturales, y que lo modulan; por ejemplo, la moralidad o el papel de la reputación. Y más allá de esto, aparece la decisión personal de cada agente económico, que puede elegir el respeto a la legalidad, actuar al margen de ella, transgrediendo normas periféricas, o bien operar en la estricta ilegalidad. Sin embargo, no se puede ignorar que las nor-

mas no son neutrales e inducen en alguna medida el comportamiento de los agentes económicos, de modo que una presión elevada estimulará la ocultación. Y eso, sin duda, perjudica la equidad, que aparentemente se quiere preservar. El mercado de trabajo en España, con su patente dualidad, es ilustrativo de los problemas de equidad.

Ahora bien, la falta de equidad introducida por la existencia de actividades irregulares, no se limita a una dimensión personal o sectorial, sino que también tiene una traducción territorial. En la medida en que la presencia de la economía sumergida no es homogénea en el espacio, las cifras oficiales de renta para cada territorio pueden discrepar de las reales. Al ser tomadas las primeras como base para llevar a cabo una política redistributiva, resultará ésta tanto más injusta cuanto mayor sea la diferencia entre las dos rentas. Las regiones con una economía sumergida importante recibirán un mejor trato que aquéllas en que las cifras oficiales y reales estén muy próximas. Y no se piense que se trata de un tema menor en España, pues el papel redistributivo en lo territorial asumido aquí por el Estado está entre los más activos de la Unión europea, como puede constatarse en múltiples trabajos. La sola evocación del Fondo de Compensación Interterritorial, o los mismos fondos estructurales europeos ilustran la magnitud del tema. De ahí que para tener una visión completa de los problemas de equidad que plantea la existencia de actividad económica irregular, sea imprescindible explorar su dimensión espacial.

## 2. Las posibilidades de medir la economía sumergida

Desde que el fenómeno de la economía sumergida fue reconocido como una realidad insoslayable, se han ensayado en diversos países multitud de fórmulas para acercarse a un conocimiento preciso del mismo. En términos generales puede hablarse de dos tipos de trabajos: los que aspiran a una cuantificación global de la economía que no aparece en las estadísticas y los que aportan información relevante sobre aspectos parciales del problema, sin pretender homogeneizar lo sumergido con la renta conocida.

### 2.a) La cuantificación

Los primeros intentos de establecer una cuantificación precisa de aquella parte de la renta que se ocultaba a las estadísticas partían del supuesto de que era posible utilizar informaciones estadísticas disponibles, que no habían sido elaboradas ni diseñadas a propósito para conocer la propia economía sumergida. La idea subyacente era que las actividades ocultas dejan rastros en el comportamiento de ciertas variables, que, adecuadamente tratadas, permiten un conocimiento bastante preciso de la economía que existe bajo la superficie. Eran los modelos monetarios que tuvieron durante largos años la primacía o incluso la exclusiva en los intentos de estimar la renta sumergida.

Los enfoques monetarios iniciales para la estimación de la economía sumergida se deben a Gutmann (1977), quien se apoyó en

las ideas monetarias de Cagan (1958), aunque fueron desarrollados a partir de Tanzi (1980). Los pilares básicos del modelo son la definición de la economía sumergida como respuesta a los aumentos en la fiscalidad y el supuesto de que se canaliza básicamente hacia el dinero en efectivo. En síntesis, las actividades irregulares inducidas por la actividad fiscal del Estado producen un exceso de demanda de efectivo. De esta forma, la estimación de la función de demanda de efectivo mostrará una elasticidad renta muy elevada y no estará correctamente especificada si no se incorporan a la ecuación variables de carácter fiscal. Los parámetros asociados con dichas variables permiten conocer la sensibilidad del efectivo ante modificaciones en la carga tributaria y, en suma, estimar por defecto la proporción de efectivo demandado por actividades legales e irregulares. La conversión de este efectivo en renta se realiza multiplicándolo por la velocidad de circulación del dinero.

Desde el primer momento la literatura internacional sobre la economía sumergida se decantó por utilizar preferentemente esta aproximación. Aunque también ha recibido críticas relacionadas sobre todo con la elevada sensibilidad de los resultados a los supuestos que es necesario introducir respecto a la velocidad de circulación (el agregado monetario de referencia y la igualdad entre la velocidad en los sector legal e ilegal). Por eso se ha considerado imprescindible una selección cuidadosa y una discusión detallada, a menudo incompatible con los estudios comparados para una gran muestra de países (véase al respecto Tanzi, 1999, Gadea y Serrano Sanz, 2002 y Ahumada *et al.* 2007).

Otra de las críticas al modelo monetario ha sido la consideración de que acaso era reduccionista en exceso suponer que había una causa única para la economía sumergida y una forma igualmente única de rastrearla, el exceso de demanda de efectivo. Por eso desde comienzos de los ochenta se planteó la posibilidad de introducir mayor complejidad en los determinantes y las manifestaciones. Primero, a través de los denominados modelos ingenuos, o “blandos” en terminología de Cowell (1996), desarrollados sobre todo a partir de Frey (1984). Después por medio de los modelos de múltiples indicadores –múltiples causas (MIMIC), apoyados a partir de Gilles (1999) en un modelo estructural de variables latentes de estirpe monetaria para obtener la renta sumergida cuyos determinantes se especifican después.

## 2.b) Indicadores de irregularidades

Una forma distinta de aproximarse a la economía oculta es centrarse en los indicadores que desvelan la existencia de irregularidades en el funcionamiento de ciertos sectores o mercados, así como en el comportamiento de grupos sociales en los que se presume alguna proclividad a escapar al control de las estadísticas. En general se trata de trabajos menos analíticos y más empíricos, aunque también valiosos. Si no proporcionan una visión de conjunto pueden ayudar a entender la lógica de la ocultación. Son trabajos de objetivo parcial en los cuales se renuncia a estimar el valor de la renta producida y no registrada, que aportan una información de tipo cualitativo y por eso sus resultados son difíciles de comparar con los anteriores.

El denominado método de las discrepancias entre renta y gasto es acaso el único de los que utilizan indicadores indirectos que puede permitir una cuantificación global, aunque se ha utilizado, en general, para estudios parciales. Se apoya en la existencia de diversas vías de estimación de la renta, entre las que pueden existir discrepancias que no sean de carácter meramente técnico. Estas discrepancias, a un nivel agregado, están normalmente resueltas por el propio aparato estadístico oficial, de forma que las cifras finales son coincidentes. Sin embargo, si se dispone de gastos e ingresos detallados por familias, se pueden encontrar pautas de comportamiento desagregado que descubran rentas sumergidas. La idea subyacente en que en una encuesta se responde de un modo más fiable a las preguntas sobre los gastos que a las relativas a ingresos, pero a través de las primeras respuestas se pueden conocer las verdaderas rentas. Este planteamiento ha sido utilizado en algunos estudios internacionales para aislar grupos sobre los cuales existe la presunción de que son particularmente proclives a la ocultación; analizados sus gastos y supuesta una determinada propensión al consumo, se calcula la renta que habría de corresponderles.

### 3. El estado de la cuestión en España

Desde que a finales de los setenta se iniciaron las estimaciones sobre la economía oculta en la literatura internacional se han realizado numerosos intentos de cuantificar también la existente en España, aunque la mayor parte de los mismos se ha concentrado en los últimos quince años. Algunos han sido fruto de trabajos especí-

ficos y exclusivos para España y en otros aparece como un caso más de un conjunto de países, en esos estudios comparativos tan de moda en la época de la abundancia de estadísticas y la facilidad de cálculo de los ordenadores.

De igual modo han sido muy numerosos los trabajos consagrados al estudio de las irregularidades en el mercado de trabajo. Sin duda el elevado nivel de desempleo, recurrente en cada crisis –como de nuevo se ha puesto de relieve en la presente- así como la conciencia de que la normativa laboral era extremadamente rígida en España, han llevado al ánimo de los investigadores la presunción de que las irregularidades en ese ámbito habían de ser abundantes. De una parte, como respuesta directa de los agentes al desempleo y explicación de que se mantuviera cierto equilibrio social, a pesar de un paro tan elevado. De otra, como reacción del mercado -mercado negro- ante controles y regulaciones muy inflexibles. Sin embargo, la mayor parte de estos trabajos tienen un carácter micro, pues consisten en el análisis de una pequeña zona geográfica (una provincia, una comarca,...) o de ciertos sectores sensibles (agricultura, construcción, hostelería,...) y utilizan procedimientos directos como las encuestas. Aunque tienen utilidad, de ellos no se puede derivar una estimación de la renta oculta, de modo que es preciso volver a la perspectiva agregada.

La gran mayoría de las cuantificaciones se han realizado en España, al igual que en otros países utilizando el modelo monetario (en el Cuadro 1 se presenta una selección de las mismas). Por cier-

to que ahora hay un problema para futuras estimaciones con dicha técnica, pues una vez dentro del euro no disponemos de las variables monetarias necesarias individualizadas por país; por ese motivo la última es del año 2000. Según las estimaciones seleccionadas la economía sumergida en España vendría a representar una renta que oscilaría entre el 16,8 y el 26,2% del PIB en unos años que van desde 1979 a 2000. Las estimaciones con modelo monetario abarcan normalmente un amplio conjunto de años, de manera que es posible a partir de ellas indagar en las causas que motivan la economía sumergida e incluso comprobar su reacción ante los avatares cíclicos. Además en años recientes se ha avanzado en la determinación de relaciones de causalidad a través de los modelos de múltiples indicadores- múltiples causas (MIMIC) apoyados en un modelo estructural de variables latentes obtenido a partir de las estimaciones monetarias. Con todo ello estamos en condiciones de establecer algunas conclusiones bastante claras sobre los determinantes de la economía sumergida en España.

La causa más influyente en el aumento del tamaño de la economía sumergida es el crecimiento de la presión fiscal (Serrano Sanz y Gadea, 2005), así como el aumento del coste de la regulación (Alañón y Gómez-Antonio, 2005; Bovi y Dell'Anno, 2010). Ambas causas apenas requieren comentarios adicionales, pues resulta casi una obviedad que la economía sumergida sea una respuesta proporcionada al aumento de las exigencias gubernamentales, corregida por el coste de las sanciones y la probabilidad de que éstas se hagan efectivas, y dado un cierto grado de moralidad pública.

**Cuadro 1**  
**Algunas estimaciones de la economía sumergida en España**

	% de la economía sumergida como % del PIB	Último año considerado
Lafuente, A. (1980)	22,9	1979
Mauleón, I. y J. Sardá (1997)	16,8	1996
Schneider, F. (1997)	22,3	1994
Gadea, M.D. y Serrano Sanz, J.M.	18,1	1998
Gómez de Antonio, M. y A. Alañón (2004)	20,9	2000
Schneider, F. (2005)	22,7	2000
Dell'Anno, R.; M. Gómez-Antonio y A. Pardo (2007)	26,2	2000

Fuente: Elaboración propia

En un segundo plano -aunque la relación de causalidad es también inequívoca- aparecen el desempleo y la baja tasa de actividad masculina, dos de los principales problemas estructurales del mercado de trabajo español (Serrano Sanz y Gadea, 2005). Que la economía sumergida sea una respuesta a los aumentos en el desempleo ha sido reiteradamente puesto de relieve en la literatura española (Ahn y de la Rica, 1997, entre otros). Pero es menos frecuente referirse a algunas características de la oferta de trabajo (en este caso resulta más significativa la masculina) como la escasa cualificación y el amplio desempleo de larga duración que, combinados con una seguridad social generosa, hacen poco atractivo o difícil para el seg-

mento de la población afectado encontrar un trabajo en el sector formal de la economía.

Esta relación de la economía sumergida con el desempleo parece anticipar que debe haber una causalidad inversa y muy clara entre nivel de actividad regular y economía oculta; en otras palabras, que en las crisis ésta última compensará en parte a la primera y en las expansiones se convertirá en menos necesaria y se retraerá. Sin embargo, los trabajos empíricos no corroboran con rotundidad esta intuición. La relación comprobada es cierta y tiene el sentido esperado, pero resulta débil, seguramente porque, como se ha dicho, los principales determinantes de la economía sumergida son otros y dependen fundamentalmente de acciones de las autoridades que no necesariamente tienen una relación unívoca con el ciclo (Gadea y Serrano Sanz, 2002).

Establecido el tamaño y las causas de la economía sumergida en España conviene añadir para finalizar que hay un aspecto de la misma tan relevante como poco estudiado: su distribución espacial entre las diecisiete comunidades autónomas. De ella cabe presumir a priori que ha de ser muy irregular, debido a la diferente estructura productiva regional y a los muy distintos y considerablemente estancos mercados de trabajo. Y, en efecto, eso se concluía en un trabajo de hace algunos años (Serrano Sanz, dir. 1998) que probablemente mantenga su vigencia pues tanto las estructuras productivas como los mercados de trabajo han evolucionado de forma paralela. A partir de dos indicadores, las discrepancias entre renta y

gasto (derivadas de la Encuesta de Presupuestos Familiares) y las irregularidades en el mercado de trabajo, se establecían cuatro tipos de comunidades autónomas. Un primer grupo con menos renta sumergida que la media y menos irregularidades laborales que el promedio (Aragón, Asturias, Cantabria, Navarra y País Vasco). Un segundo en el otro extremo con más renta oculta y más irregularidades laborales (Balears, Canarias, Cataluña, Valencia, Galicia y Murcia). En el centro quienes tenían más renta oculta y menos irregularidades (Castilla y León y Madrid) o más irregularidades y menos renta sumergida (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Rioja).

## Bibliografía

Ahumada, H.; F. Alvaredo y A. Canavese (2007): "The monetary method and the size of the shadow economy: a critical assessment", *Review of Income and Wealth*, Series 53, Number 2, June.

Ahn, N. y S. De la Rica (1997): "The underground economy in Spain: an alternative to unemployment?", *Applied Economics*, 29, 733-43.

Alañón, A. y M. Gómez-Antonio (2005): "Estimating the size of the shadow economy in Spain: a structural model with latent variables", *Applied Economics*, volume 37, issue 9.

Bovi, M. y R. Dell' Anno (2010): "The changing nature of the OECD shadow economy", *Journal Evolutionary Economics*, 20:19-48.

Cagan, Ph. (1958): "The demand for currency relative to the total money supply", *Journal of Political Economy*, 66, 303-28.

Cowell, F. (1996): "Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión", Alianza Editorial, S. A. Madrid.

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

Feige, E. (1989): "The underground economies: tax evasion and information distortion". Cambridge: Cambridge University Press.

Frey, B. (1984): "The hidden economy: State and prospects for measurement", *Review of Income and Wealth*, 30, 1-23.

Gadea, M.D. y J.M. Serrano Sanz (2002): "The hidden economy in Spain – A monetary estimation, 1964-1998", *Empirical Economics*, 27, 499-527.

Giles, D.E. (1999): "Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand", *Empirical Economics*, 24, 621-40.

Gómez de Antonio, M. y A. Alañón Pardo (2004): "Evaluación y análisis espacial del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas (1980-2000)", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 171, 4: 9-32.

Gutmann, P. (1977): "The subterranean economy", *Financial Analysts Journal*, 33, 24-27.

Lafuente, A. (1980): "Una medición de la economía oculta en España", *Boletín de Estudios Económicos*, 111.

Serrano Sanz, J.M. (dir.) (1998): "Desigualdades Territoriales en la Economía Sumergida", Confederación Regional de Empresarios de Aragón (CREA), Zaragoza.

Serrano Sanz, J.M. y Gadea, M.D. (2005): "What causes the hidden economy in Spain?", *Applied Financial Economics Letters*, 1, 143-150.

Tanzi, V. (1980): "The underground economy in the United States: Estimates and implications", *Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review*, 135.

Tanzi, V. (1999): "Uses and abuses of estimates of the underground economy", *The Economic Journal*, 109, F338-47.

# Inmigración irregular y mercado de trabajo

## 1. Inmigración irregular y economía sumergida

Determinar con exactitud el número total de inmigrantes económicos (en busca de trabajo) administrativamente irregulares (sin permiso de trabajo) o sin permiso de residencia (ilegales), es prácticamente imposible por su condición de invisibles a efectos de

\* Es Doctora en economía (Univ. Autónoma de Barcelona) y sociología (Ph.D.,U. of Reading, G.B.). En la actualidad es catedrática de sociología de la UAB. Desde 1989 dirige el GEDIME (Grup d' Estudis d' Immigració i Minories Ètniques), grupo consolidado de investigación de la UAB, reconocido como tal por la Generalitat de Catalunya. Desde 2009 es directora del Centro (interdisciplinario) d' Estudis i Recerca en Migracions de la UAB (CER-Migracions-UAB). Ha publicado treinta y ocho libros. Ha compilado once volúmenes monográficos de revistas europeas y españolas y ha publicado cerca de doscientos artículos y capítulos en revistas y libros españoles y extranjeros, sobre los temas de su especialización: modernización, migraciones y corporatismo. Aparte su docencia en primer ciclo, ha impartido cursos de Máster y Doctorado en diversas Universidades y conferencias en distintas instituciones y organismos. En 1990 recibió el Premio Nacional de Sociología y Ciencia Política por el CIS y en 1995 le fue concedido el Mary Parker Follett Award de la American Political Science Association.

cómputo demográfico (Blangiardo, 2004). Es posible hacer estimaciones cruzando los últimos datos disponibles del padrón municipal, correspondientes a 1 de enero de 2010, con las cifras del Ministerio del Interior, actualizadas hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si a 1 de enero de 2010 había en España 4.791.232 extranjeros con residencia legal, y había 5.708.940 empadronados según el Avance del Padrón a 1 de enero de 2010 (datos provisionales), la diferencia entre ambos datos, es decir 917.708, son los inmigrantes en situación irregular (Pajares, 2010:75).<sup>1</sup> Cabe hablar de una aproximación a la evolución de la tendencia a la irregularidad más que de un cálculo del número de extranjeros en situación irregular. Estas estimaciones elevan la proporción de inmigrantes irregulares en España hasta un 40% sobre el total de extranjeros.

1 Pajares (2010) advierte de la baja fiabilidad de este cálculo por cuanto a la cifra de extranjeros con residencia legal hay que añadir a quienes están renovando la residencia a 1 de enero, a los inmigrantes irregulares, a los estudiantes extranjeros que se hallan en situación legal, que pueden estar empadronados pero no aparecen en las estadísticas de residentes. Los ciudadanos comunitarios que no hayan solicitado su inscripción en el Registro Central de Extranjeros también engrosan la diferencia entre ambas fuentes. Del cuarenta por ciento aproximadamente de inmigrantes irregulares o sin papeles en España, un 23% vive en Madrid, otro 13% en la Comunidad Valenciana, y un 16% en Catalunya. Las Comunidades Autónomas con más extranjeros en situación irregular son: Andalucía, Canarias y Baleares. Las tres suman alrededor de un 20% de los extranjeros irregulares (Eurostat, 2009). En estas Comunidades, el turismo y la agricultura permiten bolsas de economía sumergida donde se ocupan estos inmigrantes para subsistir (Reyneri, 1998; Kosic y Trindafyllidou, 2004). La economía sumergida ejerce una fuerte atracción en sectores económicos como la construcción, hostelería o el servicio doméstico de grandes ciudades como Madrid, Barcelona o Valencia. En ellas y en zonas agrícolas, como las de Alicante o Girona, se ofrece trabajo negro a los inmigrantes.

Según Eurostat (2009), la oficina estadística de la Unión Europea, cada año llegan a Europa un promedio de medio millón de inmigrantes irregulares. De ellos, también según Eurostat, del 12 al 13 por ciento se instala en España.

Las razones de esta situación pueden ser: 1) que el Padrón municipal compute más personas sin papeles de los que realmente existen, ya que éstas tienden a empadronarse en varios Ayuntamientos para obtener el permiso de residencia y de trabajo en cualquiera de ellos, 2) hay inmigrantes que viven realquilados y no tienen oficialmente domicilio, por lo que no pueden empadronarse, 3) otros temen hacerlo para no ser localizados por la Policía que, según los cambios introducidos por el anterior gobierno del PP en la Ley que regula la situación de los extranjeros en España, puede tener acceso informático a los datos municipales, 4) el desfase entre los datos del Padrón a 1 de enero y los del Ministerio del Interior, a 31 de diciembre -un año de por medio puede anular los efectos de sobrerepresentación en el padrón-, 5) la escasa agilidad de la Administración española en solventar la renovación de los permisos de trabajo y residencia, que puede llevar a algunos regulares a la situación de irregularidad (irregularidad sobrevenida), 6) la expulsión de irregulares del territorio español, una vez detenidos por la Policía, que es extremadamente lenta y costosa. Más de la mitad de los expedientes de expulsión, pendientes de resolución (aproximadamente, unos 400.000), son renovaciones de permisos de residencia y de trabajo de inmigrantes que residían legalmente en España.

Los datos no avalan que haya aumentado la irregularidad con la crisis económica de los últimos años, pero sí que cambia su procedencia: no se debe tanto a la entrada de nuevos inmigrantes por cauces no reglados, sino al aumento de la irregularidad sobrevenida, es decir, a personas que contaban con permiso de residencia y de trabajo pero han perdido la posibilidad de renovarlos. Al estar en paro, el tiempo de formación para el empleo no computa para la renovación de los permisos. Así, se puede estimar, a través de la encuesta a la población activa (EPA) y el registro de los afiliados a la Seguridad Social, que la economía sumergida aumenta entre los extranjeros ocupados. El resultado de esa estimación es que no se produce un aumento de la economía sumergida en tiempos de crisis, pues no solo se ha perdido empleo reglado sino también mucho empleo sumergido (Pajares, 2010: 77-78).

La reflexión teórica sobre la inmigración irregular y la economía sumergida se desarrolla desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1950, millones de personas, la gran mayoría hombres, migraron del campo a la ciudad, de Europa del Sur hacia los países de Europa del Centro y del Norte. Castles y Miller, 2003; Böhing, 1984; Piore, 1979; Reyneri, 1979; Tapinos, 1999, entre otros, explican cómo la inmigración temporal y por un trabajo concreto, a saber, inmigrantes “a tiempo y propósitos definidos”, los *Gastarbeitern* o trabajadores invitados, acaban estableciéndose en los países donde se han instalado. Las reflexiones teóricas se dirigen a los procesos de integración sociocultural de estos inmigrantes y a las segundas generaciones de inmigrantes que tie-

nen oportunidades de recuperar la gran desventaja educativa de sus padres respecto a la población local (Heath y Cheun (eds.) 2007, Finotelli, 2006; Portes, Fernández Kelly, Haller, 2009; Sayad, 1991, Glytsos, 2005).

La economía sumergida cumple la función de atraer inmigración irregular y abrir la transición al mercado de trabajo regular. Cumple asimismo la función de subsistencia de la inmigración legal (con permiso de residencia) o de irregularidad sobrevenida (sin poder renovar el permiso de trabajo por perder el empleo). La noticia sobre procesos de regularización constituye otra razón de la persistencia de la economía sumergida y de su efecto en atraer inmigración ilegal e irregular. Las cadenas migratorias transmiten información sobre las oportunidades vitales en los países de destino. Otro factor de atracción hacia países con una amplia economía sumergida son las políticas restrictivas (contingentes de entrada de inmigrantes, control de las entradas no autorizadas) unidas a la demanda de trabajo en el mercado negro que absorbe la oferta de trabajadores fácilmente disponibles (especialmente si no tienen un proyecto migratorio a largo plazo) y obligados a aceptar las condiciones laborales de la economía sumergida para subsistir (Reyneri, 2006:217). Puede hablarse de una “irregularidad institucionalizada” (Santos, 1993:112) en tanto en cuanto las leyes se apoyan en contingentes, permisos temporales; conllevan el status legal virtualmente temporal permanente. El estatus legal o ilegal delimita más momentos en el tiempo que características distintivas de los inmigrantes. Así, inmigrantes que han conseguido legalizarse o regulari-

zarse no consiguen mantener este estatus por no conseguir mantener un contrato de trabajo en el mercado formal (Calavita, 2006:189-102). Muchos empleadores no siguen los compromisos contractuales originales o prefieren el estatus irregular de sus trabajadores y la vulnerabilidad que viene aparejada con este estatus, según algunos estudios etnográficos y sociológicos realizados en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona (Casals y Vidal-Villa, 1983; Domingo, Clapes, y Prats, 1995; Pumares, 1996; Solé, Parella y Cavalcanti 2007 y 2010). El estatus legal dependiendo de contratos laborales legítimos, pero temporales, hace así tan vulnerables a los inmigrantes legales como a quienes trabajan en la economía sumergida. La marginalidad legal y la económica se refuerzan mutuamente. La fragilidad del estatus legal resta poder a los inmigrantes en su relación con los empresarios. La concentración de la economía sumergida dificulta su regularización. La contingencia y la marginalidad implícita en los programas de gobiernos de países como los de Europa del Sur dirigidos a los inmigrantes se centran en industrias y empleos que no atraen a los trabajadores autóctonos. Implícitamente dejan claro que los trabajadores inmigrantes son distintos de la clase trabajadora autóctona (Calavita, 2006:198). La vulnerabilidad de los inmigrantes en el mercado de trabajo se expresa en su alta tasa de temporales frente a asalariados, la concentración sectorial, los horarios, las jornadas especiales, la realización de empleos penosos, peligrosos y precarios, la mayor accidentalidad laboral entre los inmigrantes que entre los autóctonos y la menor salud laboral. De su vulnerabilidad laboral deriva la exclusión social de los inmigrantes (Cachón, 2009:251-257).

La economía sumergida se compone por un conjunto de actividades productivas en conexión con actividades productivas reguladas socialmente en un determinado ámbito. Se consideran actividades de la economía sumergida las productivas de bienes y servicios no contabilizadas o recogidas por las técnicas ordinarias que la sociedad emplea para detectarlas. Los ingresos obtenidos por ellas no se declaran a las autoridades tributarias y, por lo tanto, no constan en las cuentas nacionales; las relaciones de trabajo y su intercambio no se reflejan en las encuestas oficiales. La economía productiva sumergida de bienes y servicios abarca todas aquellas esferas de la producción desarrolladas parcialmente en el marco legal, o plenamente al margen de él, que escapan a los métodos oficiales de control comprendidos en la economía formal (Jódar y Lope, 1985:15-19). El trabajo sumergido presenta una variante moral en lo referente al problema de la evasión fiscal, en forma de impuestos o de capitales al exterior, se trate de producción legal no declarada o producción ilegal de bienes y servicios, o bien de réditos ocultos y rentas en especie encubiertas (Blades, 1983).

La economía sumergida afecta a colectivos en situación de marginación social. Incide en personas que no cuentan con la cobertura jurídico-política como ciudadanos (inmigrantes ilegales e irregulares) en mujeres (en tanto que madres y esposas, temporal o permanentemente inactivas laboralmente), en jóvenes (en razón de su edad, su falta de experiencia laboral). Un ejemplo que reúne las tres condiciones es el de las mujeres inmigrantes (Solé, 1994; Parella, 2003; Solé y Parella, 2006) en situación de irregularidad. La gran

mayoría de ellas se ocupan en el servicio doméstico o en servicios de proximidad (cuidado de enfermos, ancianos, niños, discapacitados,...) en domicilios particulares. Su trabajo se realiza en el ámbito privado del hogar, donde la falta de publicidad de su actividad y su casi exclusiva relación laboral con el ama de casa o el patrón del hogar, las convierte en altamente vulnerables en sus derechos laborales y sociales.<sup>2</sup> Esta situación afecta tanto a quienes tienen una situación administrativa de ilegalidad como a aquellos que tienen permiso de residencia y autorización para trabajar pero no encuentran empleo en el sector formal de la economía. El servicio doméstico, el sector de la construcción y la agricultura son los sectores

2 En España, según el Ministerio de Trabajo, las inspecciones en la lucha contra la economía sumergida suponen un 40% de toda la actuación de inspección, que se completa con actuaciones en el ámbito de prevención de riesgos (20%), o en expedientes de regulación de empleo (15%), en los que las denuncias son cada vez más frecuentes.

Por sectores, las cifras arrojan un total de 49.903 actuaciones en la hostelería, ámbito en el que se han reducido las irregularidades relacionadas con permisos de trabajo de extranjeros por el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la UE. A continuación se sitúa el comercio (44.937), la construcción (43.635), servicios (38.045) y agricultura (9.248). Entre el total de las inspecciones, aquellas realizadas en materia de Seguridad Social sumaron 960,7 millones de euros por multas de expedientes liquidados de deuda, lo que representa en 2009 un 12,4% más que en 2008. Además, 48.762 personas pasaron a cotizar a la Seguridad Social como consecuencia de estas actuaciones, de las que 23.924 fueron altas propuestas (+10,52%) y otras 24.838 inducidas (+14,43%) (VVAA, CITE, 2010).

El objetivo del Gobierno español es transformar 30.000 trabajadores temporales injustificados en indefinidos. Suman 52.000 personas. En 2009, la Inspección de Trabajo denunció 29.357 infracciones por falta de alta a la Seguridad Social, localizó a 7.122 trabajadores que no tenían permiso de trabajo y a otros 8.148 que estaban cobrando prestación por desempleo y detectó 682 irregularidades vinculadas a otras prestaciones (VVAA, CITE 2010).

donde es mayor la proporción de personas ocupadas en la economía sumergida.<sup>3</sup>

## 2. Estructura ocupacional y economía sumergida

La economía sumergida se desarrolla con mayor o menor amplitud en relación con la estructura ocupacional, el nivel de fortaleza del Estado del bienestar y el sistema de valores de una sociedad. Contribuye, especialmente en los países del Sur de Europa, en un 20 al 25% al PIB (Khader, 2010:12). Las redes transnacionales de inmigrantes legales e ilegales tienen su origen en las migraciones en

3 En Catalunya, por ejemplo, donde los inmigrantes empadronados suman 1,150 millones y los permisos de residencia ascienden a 950.000, se podría estimar en 200.000 los inmigrantes en situación irregular (el 17,39% del total). Los bolivianos son los que más padecen esta situación de irregularidad, seguidos por los marroquíes y los senegaleses. El paro afecta más al colectivo de los marroquíes. A los bolivianos, con mayor irregularidad administrativa, les afecta menos el desempleo. Puede deducirse de ello que el peso de la economía sumergida en este colectivo es importante. Según los datos del CITE (2010), los inmigrantes que trabajan en la economía sumergida representan el 54% del total de inmigrantes que acudieron al CITE en Catalunya. Por sectores, el trabajo irregular afecta especialmente al sector del servicio doméstico (un 43,4% del total) y a otros servicios (16%). Se reduce en el sector de la construcción por la caída de esta ocupación. Igualmente se detecta paro encubierto en el servicio doméstico discontinuo, de personas que para renovar sus permisos de residencia se dan de alta en la Seguridad Social como discontinuo y pagan la cotización sin trabajar. Una consecuencia indirecta de la crisis económica actual es el incremento de la irregularidad sobrevenida de muchas personas extranjeras que no pueden renovar sus autorizaciones o permisos de trabajo por hallarse en el paro o por no haber cotizado a la Seguridad Social el mínimo necesario (VVAA,CITE, 2010).

cadena<sup>4</sup> (de Wenden, 2010:30). La estructura ocupacional de los países europeos de “vieja” (centrales y nórdicos) y “nueva inmigración” (meridionales) por sectores económicos y actividades difiere en algunos aspectos. El proceso de industrialización comienza más tarde en Europa meridional que en los países del centro y norte europeos, y no alcanza la consolidación ni difusión de éstos. No sólo la proporción de ocupados en la industria y la proporción de empleos industriales es menor, sino que el desarrollo industrial dura menos tiempo. Paralelamente, se produce un descenso de empleo agrícola, mientras que en los países centrales y nórdicos de Europa, la proporción de mano de obra empleada en la agricultura se estanca en torno a un 4% de la población activa durante bastante tiempo, especialmente en Francia. Estas razones explican que, desde los años 1990s el sector servicios aumente más significativamente en los países meridionales de Europa que en el resto de la Unión Europea (Reyneri y Baganha, 2001:132-134), especialmente en los de bajo nivel de cualificación, como el servicio doméstico y servicios de proximidad (cuidado de ancianos, enfermos, niños) (Parella, 2003).

Los países de vieja y nueva inmigración difieren también en la relación entre empleo y políticas sociales de lucha contra la exclusión (Rodríguez Cabrero, 2006). Siguiendo el esquema ya clásico de

4 Son las migraciones inducidas por la movilidad: la partida de unos implica necesidades de mano de obra, los nuevos migrantes en las zonas de salida construyen una cadena migratoria hacia el país de acogida.

Esping-Andersen (1990) sobre regímenes de Estado del bienestar, la Europa de vieja inmigración presenta tres tipos claramente distinguibles: 1) el modelo liberal anglosajón (Reino Unido, Irlanda), 2) el modelo socialdemócrata o nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Holanda) y 3) el modelo continental corporatista (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo). Estos modelos contrastan con el seguido en los países de nueva inmigración del sur de Europa, o cuarto modelo de los países mediterráneos, en los que el desarrollo de los sistemas asistenciales es bajo, (aunque esté creciendo en las últimas décadas), y las políticas de empleo son poco activas. El peso de la institución de la familia, como soporte económico y social, es significativo como sustitutivo de la escasa presencia de medidas de políticas de bienestar.

A excepción de Portugal, hacia el que afluyen inmigrantes procedentes de los Países Africanos de Habla Oficial Portuguesa (PALOP), o Gran Bretaña respecto a los países de la Commonwealth, los inmigrantes asumen el riesgo, conocido de antemano, de la situación de ilegalidad que tienen que afrontar recurrentemente al entrar o al permanecer en el lugar de destino. En el caso de Portugal, muchos inmigrantes cuentan con parientes o conocidos en la sociedad de destino, cosa que no es frecuente para quienes se desplazan a España, Italia o Grecia, países receptores desde hace menos tiempo (aproximadamente desde los años 1990). En estos casos, el riesgo asumido de convertirse en ilegal (y no tener otra opción que trabajar en la economía sumergida) es más elevado. Ello tiene claras consecuencias en la inserción laboral de

estas personas puesto que en todos los países de nueva inmigración se les prohíbe trabajar regularmente, es decir, contratado como empleado o registrado como trabajador autónomo, si no poseen el permiso de residencia. La validez de este último permiso es temporal y debe renovarse periódicamente para que el/la inmigrante pueda seguir residiendo y trabajando legalmente. La renovación no es automática sino que está condicionada a tener un trabajo regular o a poder demostrar que se dispone de ingresos mensuales suficientemente elevados para mantenerse a sí mismo y a la familia, si cabe. Excepcionalmente se conceden permisos de residencia por razones humanitarias. Sin embargo, contar con permiso de residencia no es garantía de poder trabajar regularmente. Con harta frecuencia, los inmigrantes se ven obligados a trabajar irregularmente, en la economía sumergida, a pesar de residir legalmente en el lugar de destino. Pasan de la regularidad a la irregularidad laboral, recurrentemente (Reyneri y Baganha 2001:114-115; Reyneri, 2006).

Las medidas políticas de los Estados europeos ante la inmigración ilegal han sido de varios tipos: 1) de control de fronteras incluyendo la deportación al lugar de origen de los inmigrantes ilegales, una vez detenidos, 2) de regularización ordinaria o extraordinaria de los ilegales, bajo determinadas condiciones y requisitos, 3) de sanciones a empresarios que dan empleo a inmigrantes en la economía sumergida (Sassen, 1999:104). La diferencia entre países de vieja inmigración y nueva inmigración respecto a la presencia de inmigración ilegal se define por la persistencia (a través de la his-

toria de su industrialización) en estas últimas de la economía sumergida que atrae a mano de obra dispuesta a trabajar por cualquier salario y en ínfimas condiciones. La regulación del mercado de trabajo y el nivel de aceptabilidad de las condiciones laborales (Villa, 1990), por parte de la población autóctona, condicionan la contratación de inmigrantes en determinados sectores económicos intensivos en el factor trabajo y proclives a ocupar a trabajadores semi o no especializados (textil, confección, construcción, servicio doméstico, etc.).

La atracción de la economía sumergida sobre los inmigrantes se evidencia en economías con un elevado nivel de desempleo. Especialmente en Italia y España las tasas de desempleo son relativamente elevadas en comparación con la media europea y con los países de vieja inmigración. Las disparidades por género y edad varían entre países y se deben básicamente a la distinta capacidad de crear puestos de trabajo. Tanto en las sociedades de vieja como de nueva inmigración el nivel de desempleo ha crecido en los últimos años, pero ello no significa que entren en competencia con los inmigrantes. Muchas personas en busca de empleo son jóvenes, capaces de ocuparse en actividades calificadas y bien remuneradas, o bien amas de casa que viven con el apoyo económico del marido o cabeza de familia, o bien de personas que reciben subsidios de desempleo como recurso del Estado del bienestar. Por todo ello, la tasa total de paro no se puede considerar como señal de competencia entre autóctonos e inmigrantes (Reyneri, 1994: 2-7).

En los países de “vieja inmigración” los trabajadores extranjeros o Gastarbeitern, eran reclutados en los países de origen según las necesidades del mercado de trabajo del país de acogida, entraban con un permiso en regla y contrato de trabajo, se encuadraban dentro de programas de inmigración temporal, eran inmigrantes a tiempo y propósito definidos (Böhning y Roger, 1984). Su nivel de instrucción y su origen socioeconómico eran bajos, experimentaban movilidad ocupacional ascendente en el país de acogida, tras ocuparse en las cadenas de montaje o en la construcción, en empleos (generalmente, industriales) relativamente bien retribuidos, en comparación con su situación laboral en el campo de donde procedía la mayoría. En la década de los años 1980 y sobre todo, desde mitad de los 1990s, se conforma la “nueva inmigración” hacia Europa del Sur desde países del Tercer Mundo o de la Europa del Este. En su mayoría llega de forma irregular y se inserta en la economía sumergida. Ello no responde a ninguna exigencia del mercado de trabajo de la sociedad receptora, sino que es resultado de la fuga de la pobreza de los países de origen. Es un efecto push y no pull, como era el predominante en la inmigración de la Europa Central y del Norte en los años sesenta.

En los países de Europa del Sur, la mayoría de inmigrantes entra en el país con un visado de turista por tres meses o clandestinamente. Cuenta con contactos y redes de parientes, ya residentes en el país receptor. Muy pronto se hallan en situación ilegal. Estos trabajadores se ven obligados en un primer momento a insertarse en la economía sumergida, conocedores de que en España, Italia o

Grecia van a encontrar algún trabajo y ganar dinero incluso sin disponer de los permisos de residencia y de trabajo. Las cadenas migratorias transmiten rápidamente información sobre estas condiciones de trabajo. La economía sumergida, ya existente en estos países, atrae a quienes están dispuestos a emigrar a cualquier precio. Las políticas restrictivas adoptadas por todos los países europeos (contingentes limitados de entrada de trabajadores, control de entrada) canaliza hacia los países del sur de Europa a estas personas, puesto que el riesgo de tener que volver a su tierra, por no encontrar ningún empleo, se ve paliado por la posibilidad de insertarse en la economía sumergida. En los países de nueva inmigración, los que han entrado recientemente encuentran menores dificultades que en los países de vieja inmigración (que han perdido puestos de trabajo industriales para ocupar los cuales inmigraron las primeras generaciones de extra-comunitarios), porque satisfacen una demanda de empleo abundante, aunque irregular, muy precaria, de ínfimo nivel. Por tanto, la amplia demanda de trabajo en la economía sumergida, donde no se requieren permisos para ocuparse en el segmento formal del mercado laboral, favorece la entrada de inmigrantes en situación irregular. Esta inmigración es la consecuencia de la economía sumergida pre-existente, no es su causa. Permite sobrevivir a los inmigrantes irregulares hasta que, una vez regularizados, puedan satisfacer las exigencias de la demanda de trabajo regular y puedan emerger de su situación de ilegalidad (Reyneri, 2006: 215-218).

### 3. Economía sumergida, precariedad laboral y marginación social

Trabajar en la economía sumergida implica condiciones laborales inversas a las del empleo estable, en el segmento formal del mercado de trabajo, cuyas condiciones se hallan reguladas legislativamente y son objeto de análisis y consenso por parte de los agentes sociales. La negociación colectiva está presente en la regulación de las condiciones laborales. Partimos de la concepción de mercado de trabajo, no sólo como ámbito en el que se encuentran una oferta y una demanda, sino como estructura institucional en la que los distintos agentes cooperan y rivalizan entre sí y en la que su articulación condiciona sus opciones y posibilidades (Recio, 2006:178). En cambio, trabajar en el mercado negro o economía sumergida tiene como resultado quedar fuera de la norma social de empleo. La actividad en la economía sumergida conlleva inseguridad, vulnerabilidad laboral, inestabilidad en el empleo, degradación de las condiciones de trabajo, inexistencia de derechos sociales. Todo ello, unido a la disminución de los salarios por igual trabajo bajo condiciones de regulación del empleo, deriva en la débil inserción en el mercado de trabajo, en la posición subordinada en la estructura ocupacional. En consecuencia, se produce la marginación social de las personas que trabajan en la economía sumergida. En concreto, la inestabilidad se traduce en entradas y salidas recurrentes del mercado laboral, períodos de inactividad o paro, salarios inferiores al interprofesional, horarios incontrolados, horas extras no remuneradas.

La llegada de mujeres inmigrantes para trabajar en el servicio doméstico y servicios de cuidado a las personas aumenta en las últimas décadas, a pesar de la crisis económica de los últimos años de la primera década del siglo XXI (Pajares, 2009:112), a consecuencia del envejecimiento de la población –muy acusado en los países de Europa y en especial en los del sur de Europa, como es el caso de España-<sup>5</sup>, del cambio en las estructuras familiares, de la transformación del rol social y económico de la mujer, así como de la emergencia de nuevos estilos de vida en los que el tiempo para el ocio y el tiempo para uno mismo están cada vez más valorados. En el contexto “familista”, propio de los regímenes de bienestar de los países del sur de Europa,<sup>6</sup> se produce el incremento espectacular de la demanda de servicio doméstico en los últimos años en nuestra sociedad. En la medida en que la mujer autóctona de las sociedades avanzadas participa crecientemente en el mercado de trabajo externo al hogar, la mujer inmigrante es percibida como fuerza de trabajo idónea para realizar el trabajo doméstico, puesto que se trata de una actividad socialmente rechazada por las primeras, poco valorada, etiquetada como “sucias” y escasamente cualificada, asu-

5 La población española será la más anciana de la UE en 2050, con un porcentaje del 35,6% de mayores de 65 años, y la menor proporción de ciudadanos en edad de trabajar, con un 52,9%, según una proyección de población de la oficina estadística Eurostat. [europa.eu.int/comm/eurostat].

6 Por “régimen de bienestar” entendemos el entramado institucional en el que se combinan recursos legales, materiales y organizativos entre las tres principales agencias proveedoras de bienestar (Estado, mercado –altruista o lucrativo- y familia), así como sus efectos en el sistema de estratificación social (Esping-Andersen 1999; Moreno 2001).

mida como algo inherente a la condición femenina, susceptible de ser realizada desde la economía informal o sumergida.

Salvando la heterogeneidad de situaciones, sólo por el hecho de que el servicio doméstico esté regulado a través de una relación contractual débil, del imaginario servil que le acompaña, de la fuerte incidencia de la informalidad en la relación contractual y del hecho de que se lleve a cabo en el ámbito privado del hogar, dicha actividad facilita especialmente la invisibilidad y la indefensión del colectivo que se ocupa en ella, de manera que el empleador o la empleadora dispone de un gran margen de discrecionalidad. Aunque el trabajo doméstico-familiar se haya elevado a la categoría de trabajo asalariado, con su regulación en 1985, las condiciones que este régimen especial reglamenta son discriminatorias en relación al resto de actividades y le sitúan claramente en el segmento secundario del mercado de trabajo (Solé y Parella, 2007 y 2010).

La economía sumergida comporta falta de reconocimiento de la actividad productiva que se lleva a cabo e incertidumbre sobre su continuidad. En este sentido, la actividad productiva en la economía sumergida no contribuye a estructurar la sociedad. No puede contribuir a la cohesión social, por cuanto quienes trabajan en la economía sumergida no participan en las negociaciones sobre las condiciones laborales, no pueden tener perspectiva futura de su actividad, no configuran relaciones sociales (sindicales, personales, culturales) con el resto de compañeros en la empresa o lugar de trabajo. No participan en el conjunto de pautas, normas, valores,

modo de entender y mejorar la actividad productiva que desarrollan, por encontrarse en un contexto de fragilidad absoluta, sin garantía sobre la continuidad de sus trayectorias laborales, en dificultad para construir una identidad individual o colectiva vinculada al trabajo u oficio. En este sentido, presenta rasgos semejantes a la “cultura de la precariedad” (Carrasquer y Torns, 2007:145), caracterizada por la incertidumbre que afecta a todos los ámbitos de la existencia, a las pérdidas sucesivas de marcos de referencia (forma de producir y trabajo estable, permanente; sistema de valores inquebrantable) y a la necesidad de adaptarse a nuevas formas de trabajo y empleo.

En las últimas tres décadas, aproximadamente, no es posible ya hablar de trabajadores invitados o *Gastarbeitern*. Los inmigrantes se instalan de forma permanente en los países donde encuentran ocupación en la economía formal o informal y presentan mejores oportunidades para sus hijos (sea por haber procedido a la reagrupación familiar, sea por la inversión de las remesas en capital humano, en educación de los hijos). Las nuevas tecnologías de la comunicación y las mayores facilidades de transporte les permiten conectarse regularmente con sus familiares y amigos en el país de origen. La idea de retorno se diluye, a pesar del ligero aumento de retornados en los últimos años de crisis económica e incremento del número de familiares de rumanos, marroquíes o latinoamericanos que poseen la nacionalidad española o pertenecen a países de la Unión Europea (Pajares, 2009:2010-204). El trabajo pierde su carácter meramente instrumental. La perspectiva de ganar cuanto

más dinero posible, en el período más breve de tiempo, sin preocuparse por el estatus social y profesional del puesto de trabajo encontrado, deja paso la persecución de empleos más cualificados, vinculados a un nivel de formación más elevado, a la voluntad de adquirir cualificación para alcanzarlos, a tener en cuenta en la percepción de sus retribuciones, no tanto los bajos salarios del país de origen sino el coste de la vida en el país de llegada (Reyneri, 2006:235). Esta percepción es clara para los inmigrantes que llevan asentados más tiempo y han conseguido regularizar su situación o entraron legalmente en el país de acogida. La tendencia es, sin embargo, visible entre los ilegales y/o irregulares. Su espejo sigue siendo la situación de los inmigrantes legales y regulares o regularizados.<sup>7</sup>

### 3. A modo de conclusión

Ello implica el desarrollo de política activas<sup>8</sup> de empleo y de políticas públicas como las educativas, sanitarias, de igualdad de

7 Nos referimos a la primera generación de inmigrantes. La segunda generación (nacidos o socializados en el país de acogida) tiene más posibilidades de inserción laboral en el segmento formal del mercado de trabajo por haber adquirido habilidades y conocimientos a través del sistema educativo y por haber adoptado valores y aspiraciones de la sociedad en la que viven (Recio, A. et al., 2006:188). Ello no significa plena garantía de poder evitar la discriminación laboral por razones étnicas o racistas, o de tener que competir en el mercado laboral con una nueva oleada de inmigrantes (Portes Fernández-Kelly y Haller; 2009:1077-1080).

8 La OCDE distingue entre políticas activas de empleo (orientación profesional, formación profesional, promoción del empleo autónomo, entre otras) y políticas pasivas (prestaciones, subsidios y otras medidas de protección social (Franco, LL.; Campmany,

oportunidades, de seguridad, de cooperación al desarrollo (Fernández Marugán, 2008:320; Werner, 2003). Las políticas activas de empleo favorecen la inserción sociolaboral facilitando la participación en la ocupación, la lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo y la prevención de la exclusión de personas del mundo laboral (Ramos Martín, 2004: 373-397). Consisten en un conjunto de programas y medidas de orientación, formación y ocupación para mejorar las posibilidades de inserción de los desocupados y, por otro lado, adaptar la formación y la recualificación profesional de los trabajadores, tanto ocupados como en paro, así como fomentar el espíritu empresarial y la economía social (Franco, Company y Jou, 2005:70-71; Sacristán Romero, 2007:16).

Las políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores inmigrantes deben partir de su contextualización dentro del modelo adoptado por la Unión Europea (Lebrun, 1996:249-268; Cachón, 2009:293-317) y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen. Tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel estatal y autonómico, las políticas de empleo destinadas a los inmigrantes se plasman en medidas antidiscriminatorias. Al amparo del Tratado de Ámsterdam en vigor desde 1999 (art.13) se aprueba en 2000 la directiva 9 que establece

O. y Jou, M., 2005: 69-113). En la actualidad, cabe añadir las medidas de *workfare* (*work for your welfare*), a saber, políticas activas de empleo en las cuales se obliga al desempleado a asumir un compromiso (de formación o de actividad) a cambio de la prestación (contributiva o asistencial) de garantía de rentas (Ramos Martín, E., 2004:395-396).

al empleo y la ocupación como garantes esenciales de la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal. La Estrategia Europea de Empleo (EEE), como parte de la Estrategia de Lisboa, definida en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado en Marzo de 2000, refuerza las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral, además de la mejora de la capacidad de inserción profesional y el desarrollo del espíritu de empresa. En el marco de EEE y su revisión para el período trianual de 2003-2005, los Estados-miembro definen sus programas nacionales de acción para el empleo orientados a la educación y formación de jóvenes y adultos, personas discapacitadas e inmigrantes (Franco, Campmany y Jou 2005; Sacristán Romero, 2007; Cachón, 2009).

En España, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se orientan a la incentivación de la participación en el mercado de trabajo, la potenciación de la búsqueda de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades. Se especifica la promoción activa de la integración de todos los colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y la lucha eficaz contra la discriminación que sufren. En el caso de los inmigrantes, existen diferentes actuaciones (diagnóstico, formación previa, orientación sociolaboral, formación ocupacional, apoyo al autoempleo, medidas sociopedagógicas como ayudas a gastos para guarderías o transporte) para elaborar medidas antidiscriminatorias (Solé, 1995), itinerarios integrados de inserción laboral de los inmigrantes que

acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año (Sacristán Romero, 2007:18). No sólo desde las Administraciones (estatal, autonómica, municipal) sino de los actores no estatales, principalmente asociaciones de intereses del mercado laboral, sindicatos y patronales (Menz, 2007) se puede contribuir al diseño de políticas activas de empleo. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo promueven distintas actuaciones para contemplar, de forma individualizada, las potencialidades y posibilidades de empleo de los trabajadores; la formación de profesionales en el campo de la inmigración; la regularización de la situación laboral de los inmigrantes que acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año (Moreno Fuentes, 2009:74-89).

Los inmigrantes irregulares, por entrada ilegal en el país de destino o por irregularidad sobrevenida, se hallan expuestos a la voluntad y arbitrariedad de los empleadores, que les han mantenido trabajando en condiciones laborales de la economía sumergida, para lograr esta acreditación clave para su inserción laboral en el mercado formal de trabajo. Cuentan, no obstante, con la baza de su alta disponibilidad para la movilidad territorial, que se traduce en movilidad funcional para los empleadores. Por su condición de migrantes y su menor arraigo a la tierra de destino muestran menor resistencia a trasladarse a zonas de un país donde haya trabajo y se requieran sus habilidades, que los autóctonos. Están igualmente dispuestos a trabajar por debajo de su formación y capacitación profesionales (efecto que en sociología se conoce como inconsis-

tencia de status) porque, muy frecuentemente, los salarios que perciben en España por un trabajo no especializado superan con creces el que recibían en sus países de origen por ocuparse de una actividad especializada (Solé, 1994). No sólo aumenta la movilidad por la inmigración (Ajenjo y Sabater, 2003) sino que cambian las pautas de asentamiento de la población inmigrante en función de las posibilidades de empleo en el mercado de trabajo formal (o informal) del lugar de destino.

La inserción laboral de la inmigración irregular es un primer paso indispensable en la dirección hacia la integración sociocultural de los inmigrantes a través de políticas de ciudadanía diseñadas a partir de criterios alternativos al de nacionalidad, como es el criterio de residencia permanente (Solé, 2008). En la Unión Europea, en los Estados miembros y en las Comunidades Autónomas españolas se promueven planes como el propuesto por el Consejo de Europa en 2004 o el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español en 2007. El objetivo último es la cohesión social (Solé et al., 2010), sobre la base de la estabilidad, el desarrollo armonioso y la expansión continuada y equilibrada de los países miembro. La continuidad de las migraciones internacionales mientras persista la desigualdad económica, social y política entre zonas del planeta, y la consecuente presencia de la economía sumergida atrayendo inmigración irregular se combaten desde estrategias y políticas públicas de empleo, integración y cohesión social.

## Bibliografía

AJENJO, MARC Y SABATER, Albert (2003): "El impacto de los movimientos migratorios sobre la movilidad habitual por trabajo en Cataluña", *Papers de Demografia*, 231, Barcelona: Centre d' Estudis Demogràfics, Universidad Autónoma de Barcelona.

BLADES, Derek (1983): "*La economía subterránea y la contabilidad nacional*", Madrid: *Información Comercial Española*, 587, mayo 1983.

BLANGIARDO, G.C. (2005): "Sample design and implementation" en Eurostat: Push and pull factors of international migration. Country report-Italy Brussels: European Community Printing Office.

BÖHNING, W. Roger (1984): *Studies in International labour migration*, Londres: Macmillan.

CACHÓN, Lorenzi (2009): *La "España inmigrante": marco discriminatorio, Mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona: Ed. Anthropos.

CALAVITA, Kitty (2006): "Contradicciones estructurales en la política de inmigración en los casos de la Europa del sur y de los Estados Unidos" en Solé, Carlota y Cachón, Lorenzo (eds.): Monográfico sobre Globalización e Inmigración, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, pp: 185-212.

CARRASQUER, Pilar y TORNOS, Teresa (2007): "Cultura de la precariedad: conceptualización, pautas y dimensiones. Una aproximación desde la perspectiva de género" en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, nº 29, abril 2007.

CASALS, Muriel y VIDAL-VILLA, José Ma. (1983): *L' economia sumergida a Sabadell. Estructura, diagnòstic, perspectives*, Vimulata Ajuntament de Sabadell, Barcelona.

CASTLES, Stephen and MILLER, Mark J. (2003): *The Age of Migration*, Londres: Macmillan.

CITE (Centro de Información de Trabajadores Extranjeros) (2010): *Anàlisi de la memòria del Centre d' Informació de Treballadors Estrangers any 2009*, Barcelona.

DE WENDEN, Catherine (2010): *L' Europe, un continent d' immigration malgré lui*", 10 *Papers for Barcelona 2010*, Barcelona: IEMed, Institut d' Étude de Sécurité de l' Union Européenne.

DOMINGO, Andreu; CLAPES, Jaume; PRATS, Maria (1995): *Condicions de vida de la població d' origen Àfrica i llatinoamericà en la Regió Metropolitana de Barcelona: una aproximació qualitativa*, Barcelona: Diputació de Barcelona.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990): *The Three worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Eurostat, (2009): *Yearbook*, Brussels: European Community Printing Office.

FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco (2008): “Los flujos migratorios en España y las políticas públicas” en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.): *La inmigración y sus causas*, Madrid: Editorial Sistema.

FINOTELLI, (2006): “Acolti o sanati? L’ asilo umanitaria in paesi di “nouva” e “vecchia immigrations” en Decimo, F. y Sciortino, G. (eds.) *Reti migranti*, Bologna: Il Mulino.

FRANCO, Lluís; Campmany, Olga; Jou, Mercé (2005): *Les polítiques d’ ocupación: teoria i pràctica*, Barcelona: Editorial UOC.

GLYTSOS, N.P., (2005): “Stepping from illegality to legality and advancing Howard integration. The case of immigrants in Greece”, *International Migration Review*, vo. 39, n°.4, Winter.

HEATH, Anthony F., y CHEUNG, Sin-Yi (eds.) (2007): *Unequal Chances. Ethnic Minorities in Western Labour Markets*, Oxford: Oxford University Press.

JÓDAR, Pere y LOPE, Andreu (1985): *Con el agua al cuello: el trabajo en la economía sumergida*, Madrid: Editorial Revolución.

KHADER, Bichara (2010): "L' UE en situation migratoire: l' inefficacité de la police à distance", *10 Papers for Barcelona 2010*, nr. 7, Barcelona: IEMed, Institut d' Études et Sécurité.

KOSIC, Ankica y TRIANDAFYLLIDOU, Anna (2004): *Unequal Chances. Ethnic Minorities in Western Labour Marketx*, Oxford: Oxford University Press.

LEBRUN, Jean François (1996): "Políticas de empleo desarrolladas en el seno de la Comunidad Europea" en Vidal, Isabel (coord.): *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional*, Barcelona: CIES (Centro de Iniciativas de la Economía Social).

MENZ, Georg (2007): "Employers, Trade Unions and Labor Migration Policies: Examining the Role of Non-State Actors", Paper presented at *the European Studies Association Tenth Biennial Conference* in Montreal, Canada.

MORENO, Luis ( 2001): "Supermujeres' y bienestar en las sociedades mediterráneas". *Claves de razón práctica*, nº 111, p. 49-53.

MORENO FUENTES, Francisco Javier (2009): "La gestión del bienestar y la inmigración en España" en Zapata-barrero, Ricard (coord.): *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona: Ariel.

OSO, Laura, (1998): *La migración hacia España de mujeres jefas del hogar*, Madrid: Instituto de la Mujer.

PAJARES, Miguel (2009): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Observatorio Permanente de la Inmigración.

PAJARES, Miguel (2010): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nr. 25. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

PARELLA, Sonia, 2003: *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*, Barcelona: Ed. Anthropos.

PIORE, Michael (1979): *Birds of passage. Migrant labour and industrial societies*, Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.

PORTES, Alejandro; Fernández-Kelly, Patricia, Haller, William (2009): "The Adaptation of the Immigrant second generation in America: A Theoretical Overview and recent Evidence", *Journal of Ethnic and Racial Studies*, vol. 35, nr. 7 August.

PUMARES, Pablo (1996): *La integración de los inmigrantes marroquíes: familias marroquíes en la Comunidad de Madrid*, Barcelona: Fundación "la Caixa".

RAMOS MARTÍN, Francisco (2004): "Políticas de empleo" en Ruiz Viñals, Carmen (coord.): *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*, Barcelona: Editorial UOC.

RECIO, Albert; Banyuls, Josep; Cano, Ernest; Miguélez, Fausto (2006): "Migraciones y mercado de trabajo", *Revista de Economía Mundial*, 14, pp: 171-193.

REYNERI, Emilio (1979): *La catena migratoria*, Bolonga: Il Mulino.

REYNERI, Emilio, (1994): "Illegal immigration and the underground economy", National Europe Center Paper n° 55, presented to the conference entitled: *The challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia*, 18-20 February 2003, University of Sydney.

REYNERI, Emilio y BAGAHNA, Maria, (2001): "La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal" en Carlota Solé (coord.): *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*, Barcelona: Ed. Anthropos.

REYNERI, Emilio (2006): "De la economía sumergida a la devaluación profesional: nivel educativo e inserción en el mercado de trabajo de los inmigrantes en Italia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, octubre-diciembre.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2006): "La integración de los inmigrantes no-comunitarios en el Estado de bienestar", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, nr. 190-191.

SACRISTÁN ROMERO, Francisco (2007): "Hacia unas políticas reales de empleo para inmigrantes en España", *Semestre Económico*, vol. 10, nr. 19, Medellín (Colombia): pp. 13-25.

SANTOS, Lidia (1993): "Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros", en Tapinos, Georges (ed.): *Inmigración e Integración en Europa*, Barcelona: Itinera.

SASSEN, Saskia (1999): *Guests and Aliens*, New York: The New Press 104.

SAYAD, Abdelmalek (1991): *L' immigrant ou les paradoxes de l' alterité*, Bruxelles: De Boeck-Wesmael.

SOLÉ, Carlota (1994): *La mujer inmigrante*, Madrid: Instituto de la Mujer.

SOLÉ, Carlota (1995): *Discriminación racial en el mercado de trabajo*, Madrid: Consejo Económico y Social (CES).

SOLÉ, Carlota y PARELLA, Sonia: (2006): "Una revisión de la posición de las mujeres inmigrantes no comunitarias en el mercado de trabajo español". *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 190-191, pp. 193-215.

SOLÉ, Carlota y PARELLA, Sonia (2007): “Derechos de las mujeres. Mercado de trabajo y discriminación”, Conferencia en la Fundación Paulino Torras, 26 marzo.

SOLÉ, Carlota; PARELLA, Sonia; CAVALCANTI, Leonardo (2007): *Los vínculos económicos y familiares transnacionales. Los inmigrantes ecuatorianos y peruanos en España*, Madrid: Fundación BBVA.

SOLÉ, Carlota (2008): “Políticas de inmigración. Integración y ciudadanía” en Guerra, Alfonso y Tezanos, José félix (eds.): *La inmigración y sus causas*, Madrid: Editorial Sistema.

SOLÉ, Carlota; PARELLA, Sonia y CAVALCANTI, Leonardo (2010): *Migración boliviana y prácticas transnacionales*, Barcelona: Anthropos.

SOLÉ, Carlota y PARELLA, Sonia (2010). “Non-communitarian Immigrant Women in the World Market in Spain” en Calvo Buezas, Tomás (2010): *Immigration in the United States and Spain: Consideration for Educational Leaders*, Beverly Inc., USA.

SOLÉ, Carlota et alii (2010): “Cohesión social: aportaciones científicas y discursos políticos”, *Revista Internacional de Sociología*, 2010 (en prensa).

TAPINOS, Georges (1999): “Clandestine immigration: economic and political issues” en Sopemi-OECD: *Trends in International Migration*, Paris.

VVAA (2010): *Informe 2009*, Barcelona: CITE (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros).

VVAA (2010): “La economía sumergida en España se sitúa entre el 16% y el 20% del PIB”, *Cinco Días*, 5 mayo 2010.

VILLA, Paula (1990): *La estructuración de los mercados de trabajo*, Madrid: MTSS.

WERNER, H. (2003): The integration of immigrants into the labour markets of the EU, IAB, Labour Research Markets, Topics, nº 52.