

De cómo erradicar la económica sumergida. Una perspectiva fiscal¹

How to eradicate the underground economic. A fiscal perspective

SANTOS M. RUESGA BENITO

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Resumen

Cuando se habla de economía sumergida, se hace referencia, de forma genérica, al conjunto de actividades productivas “no contabilizadas” en los instrumentos convencionales que se utilizan para medir la producción de bienes y servicios de un determinado territorio y en un periodo de tiempo dado. La Organización Internacional del trabajo, con referencia a su ámbito de competencia, ha definido el “empleo informal” como un concepto en el que se incluyen los siguientes tipos de trabajo: “(i) autoempleados en sus propias empresas del sector informal, (ii) empleadores empleados en sus propias empresas del sector informal, (iii) ayudas familiares en empresas del sector formal o informal, (iv) miembros de cooperativas de productores informales, (v) empleados que tienen empleos informales en empresas del sector formal o informal o como trabajadores domésticos retribuidos en los hogares; (vi) autoempleados enrolados en la producción de bienes exclusivamente para su uso final por sus hogares, si ellos son considerados empleados dado que la producción comprende una contribución importante al total del consumo de los hogares”. Y a estos efectos se considera que los empleados tienen trabajos informales si sus relaciones laborales no están sujetas, legalmente o en la práctica, a la legislación laboral nacional, la fiscalidad de la renta, la protección social o el acceso a ciertos beneficios del empleo (tales como el aviso anticipado del despido, la indemnización por despido, el pago en cómputo anual o la prestación por enfermedad)

Palabras clave

Empleo irregular o informal; fraude fiscal y laboral; trabajo decente; Protección Social; Seguridad Social

Abstract

When it comes to economy, referred to, generically, to the set of "non-posted" productive activities in the conventional instruments used to measure the production of goods and services in a given territory and in a given period of time. The international work organization, with reference to its sphere of competence, has defined the "informal employment" as a concept in which are included the following types of work: "(i) self-employed in their own enterprises in the informal sector, (ii) employers employed in their own informal sector enterprises, (iii) helps family in the formal or informal sector enterprises, (iv) members of informal producers cooperatives (v) employed have informal jobs in enterprises of the formal sector or informal or as paid domestic workers in the households; (vi) self-employed enrolled in the production of goods exclusively for its final use by their homes, if they are considered employees since production comprises an important contribution to the total consumption of households". And these effects is considered that employees have informal jobs if their employment relationships are not subject, legally or in practice, to national labour legislation, income taxation, social protection or access to certain benefits of employment (such as advance notice of dismissal, severance pay, payment on an annual basis or illness allowance)

Keywords

Irregular or informal employment; tax and employment fraud; decent work; Social protection; Social Security

¹ Este trabajo es una síntesis actualizada de una investigación realizada por el autor por encargo del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República, Dirección General de Investigaciones Estratégicas, Desarrollo Económico y Sustentabilidad

1. CONTEXTO TEÓRICO

Como cualquier otro fenómeno económico su análisis está condicionado por el enfoque teórico que adopta el investigador a la hora de esbozar una interpretación del mismo. De forma muy sintética y con carácter general se podría afirmar que dos con los grandes enfoques teóricos que agrupan las múltiples interpretaciones desarrolladas sobre el fenómeno de la economía informal o sumergida, que difieren de forma notable en sus premisas básicas y, por tanto, generan diagnósticos y recomendaciones para la acción política claramente enfrentadas.

1.1. El enfoque neoclásico

Las restricciones regulatorias al libre funcionamiento de los mercados provocan la expansión de la economía informal/sumergida, que constituye una expresión del dinamismo de los agentes económicos frente a las restricciones de la intervención pública.

Esta corriente del pensamiento tiende a establecer una relación positiva entre ambos vertientes de la economía de un país: regular e irregular. Interpretando que la expansión de la economía informal es una fuente de dinamismo empresarial para el conjunto del tejido productivo (Soto, 1986), lo que “puede llevar a más competencia y a una mayor eficiencia, poniendo límites y fronteras más estrictas a las actividades gubernamentales” (Schneider and Klinglmair, 2003).

1.2. El enfoque de la Economía Política

Alternativamente, se registran formulaciones en sentido contrario, estableciendo una relación inversa, en tanto la expansión de las actividades informales reduciría la base fiscal de la economía en cuestión y disminuiría el potencial de producción de servicios e inversión pública necesarios para el crecimiento (Loayza, 1996).

Desde esta perspectiva, la caída de ingresos fiscales que conlleva el trasvase de actividad desde lo formal a lo informal, significaría la pérdida de uno de los elementos básicos para el desarrollo.

Algunos autores señalan que este último tipo de relación es más identificable en los países menos desarrollados o emergentes, dada la ineludible necesidad de los recursos públicos para generar las inversiones (de infraestructura, servicios básicos, etc.) imprescindibles para que los procesos de desarrollo económico despeguen y se consoliden.

Bajo este enfoque, crítico con los postulados de la economía neoclásica, se contempla la existencia de una multiplicidad de motivaciones para la presencia de informalidad en las economías, entre las que se puede contemplar la voluntariedad de ocultación, pero sobre todo otros aspectos tales como el desconocimiento de normativas, la presencia de determinadas restricciones políticas, técnicas y físicas frente a la acción fiscalizadora del Estado o las propias limitaciones de los aparatos estadísticos.

En general, bajo este enfoque, y pensando en realidades latinoamericanas, la informalidad tiene más un carácter de subsistencia, de actividades que no reúnen condiciones para competir en mercados abiertos. En este sentido, se ha apuntado que “el empleo informal

es más una actividad de último recurso para la población en ausencia de recursos vitales alternativos, más que una elección voluntaria, como asegura el enfoque neoliberal” (William & Yousef, 2014:8).

En la perspectiva de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), “las diversas interpretaciones acerca de la informalidad laboral se sustentan en concepciones teóricas diferentes, en los que algunas toman como marco de referencia realidades socioeconómicas ajenas a la realidad de la región, o hacen referencia a fenómenos distintos bajo la misma denominación, como sucede con las economías subterráneas (extralegales)” (CEPAL, 1993). Y bajo esta perspectiva distingue entre los siguientes enfoques a la hora de interpretar de forma global el fenómeno: estructuralista, ortodoxo y nuevas formas de organización del trabajo.

2. ALGUNOS CONCEPTOS RELATIVOS A LA INFORMALIDAD EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Antes de iniciarnos en la práctica internacional en la lucha contra este fenómeno, en un intento de emerger estas actividades a la escena de la formalidad, conviene detenerse, siquiera brevemente, en la presencia en la literatura de multitud de términos que se refieren al fenómeno en estudio pero que difieren, no solo semánticamente sino también en sus contenidos precisos. Hablamos como si fueran conceptos semejantes de *economía sumergida* o de *economía informal*, o de *dinero negro*, o de *empleo irregular*, o de *empleo informal*. La precisión del concepto que estamos utilizando en cada momento es fundamental, de un lado, para definir las pertinentes metodologías de estimación cuantitativa del fenómeno, pero también, y de otro, para adecuar las medidas que se arbitren para la emersión o la reducción del espacio de difusión del mismo. Vamos a precisar algunos de los conceptos manejados a tales efectos.

2.1. Economía informal versus economía sumergida

A efectos de entendernos cuando hablamos de economía sumergida (u otros términos literarios semejantes aunque no analíticamente, equivalentes), convendría precisar, siquiera de forma breve, a qué nos referimos y cuáles son los perfiles básicos del fenómeno.

El debate conceptual sobre la definición de economía sumergida tiene ya un largo recorrido en el mundo académico, desde que en la década de los setenta del siglo pasado el estudio de la economía sumergida adquiriera entidad y se expandiera entre los investigadores sociales de los países desarrollados. Así la OCDE hablaba hace ya algunas décadas, de “Producción Legal no Declarada” como concepto definitorio de la economía oculta, con el fin de proceder a su estimación.

En este sentido, se ha indicado que no es conveniente identificar el fenómeno de la ocultación de la actividad económica tal como se manifiesta entre los países desarrollados y las formas de expresión del mismo en los países en desarrollo o emergentes (denominada aquí, habitualmente, “economía informal”). El contexto económico y político-institucional es notablemente diferente e incluso el instrumental de análisis a utilizar y, por tanto, habría de diferir el modo de abordarlo, de forma sustancial, para una u otra agrupación de países.

Por otro lado, Víctor Tokman (2001b:157) recuerda que “el concepto de sector informal se introdujo en 1972 en el informe de la OIT sobre Kenia inspirado, a su vez, en un artículo previo de Hart (de 1970). El aporte conceptual consistió en llamar la atención acerca de que, en países de menor desarrollo relativo, el problema de empleo se concentra no tanto el desempleo [típico en los países desarrollados] sino, principalmente, en aquellos que estando ocupados reciben ingresos insuficientes”. Definiendo así el fenómeno con perfiles diferenciados en los países de bajo índice de desarrollo frente al que se identifica en los más desarrollados.

Por ello, respecto a los perfiles básico del fenómeno en análisis, conviene precisar, que cuando se habla de economía sumergida, se hace referencia, de forma genérica, al conjunto de actividades productivas “no contabilizadas” en los instrumentos convencionales que se utilizan para medir la producción de bienes y servicios de un determinado territorio y en un periodo de tiempo dado.

Ahora bien, el flujo económico que se origina en dicha producción genera, a su vez, un flujo de rentas que alimenta otro de consumo. Si contáramos con algún mecanismo de estimación de cada uno de estos flujos, de forma independiente, comprobaríamos que no necesariamente coinciden en valor, es decir que la producción “oculta” no tiene por qué coincidir con las rentas homónimas que, a su vez, acaban en consumo o ahorro, ocultos o no.

En la práctica real de la actividad económica, lo “regular” y lo “irregular” no constituyen compartimentos estancos en cada unidad productiva o agente económico. Es decir, un productor puede generar al mismo tiempo bienes o servicios sumergidos o emergidos, un receptor de rentas obtener ingresos formales o informales en un mismo periodo de tiempo y un consumidor gastar de forma simultánea en el tiempo en comercios regulares o irregulares. La línea de demarcación entre lo uno y otro lado del sistema, económicamente hablando, no está claramente identificada con algún sujeto económico en exclusiva, sino que más bien todos (o muchos) participan en algún momento de ambos.

2.2. Economía informal/sumergida versus dinero negro

La actividad financiera, que se alimenta del ahorro, pero con capacidad propia para expandir su valor, a través de los productos financieros circulando de forma autónoma, con respecto a la producción de bienes y servicios, también puede incluir en su seno una determinada partida de “dinero negro” no coincidente en su cuantía exacta y para un periodo concreto, con los flujos irregulares de actividad real. Es decir, a efectos de análisis y sobre todo de cálculo de lo que se denomina genéricamente economía sumergida, tendríamos que precisar *a priori* de qué flujo estamos hablando.

En suma, desde un punto de vista contable, los flujos de producción, renta y consumo son equivalentes para el conjunto de la economía pero no necesariamente en cada una de las dos partes en las que la hemos considerado subdividida, “negra” y “blanca”. Como tampoco lo son el flujo de dinero que procede de actividades no declaradas (dinero negro) y el valor de la producción o del consumo no declarados

2.3. Economía informal/sumergida y/o dinero negro versus fraude fiscal

Por otro lado, conviene tener presente también que la definición aplicada al concepto de sumergido, en la práctica de las economías desarrolladas, se acerca, cuantitativa y cualitativamente, aunque no necesariamente con absoluta precisión, al concepto de fraude fiscal. En la praxis académica son numerosos los trabajos que han tratado de estimar el volumen de la economía sumergida para un periodo dado a través del cálculo del fraude fiscal habido en tal tiempo (Tanzi, 1980 y 1982), que se supone deriva de la práctica de la informalidad y, es, a su vez, el *leiv motiv* de esta. Y viceversa, estimar el volumen de fraude fiscal a partir de cálculos previos de la economía sumergida (Schneider).

Es decir, se asume que lo “sumergido” conlleva cierto grado de voluntariedad en el sujeto económico que lo practica en un contexto donde la fiscalización del Estado alcanza a todos y a cada uno de los agentes económicos (por el lado de la producción, de las rentas o del consumo). Por tanto, no ha lugar a considerar que lo sumergido es debido a un acto involuntario o simplemente a lagunas en la fiscalización/contabilización de la actividad.

En los países desarrollados nada escapa a la contabilización de los mecanismos fiscalizadores (salvo error u omisión). Otra cosa es que las convenciones contables (internacionales) excluyan del cálculo de los flujos económicos a ciertas actividades a las que se considera ilegales (prohibidas), tal como la producción y distribución de drogas no legales, la prostitución o el proxenetismo, el contrabando, la corrupción, etc., según las legislaciones, o a aquellas otras que producen bienes y servicios que no transitan por el mercado (producción doméstica, producción agrícola para el autoconsumo, etc.). Actividades que generan rentas y cuyos bienes o servicios se consumen, dando lugar, en el caso de las ilegales, a un importante flujo “dinero negro”, no concordante con partida alguna de la Contabilidad Nacional, que por imperativo legal, no estima estas actividades, aunque pudiera (Tanzi 1999).

En suma, no todo lo que se produce, las rentas generadas o el consumo realizado, se contabiliza. Y, sin embargo, aunque una parte de ello no se contabilice, sí utiliza dinero en su circulación —excepto en la producción doméstica o en el autoconsumo— y, por tanto, aumenta la demanda de este medio de pago, contribuyendo a expandir su oferta.

Finalmente, conviene señalar, en este sentido, que “la realidad es, sin embargo, más matizada. Ni el sector formal opera absolutamente “en negro”, ni su opuesto el sector moderno, lo hace con un irrestricto apego a la legalidad. Predominan en cambio las llamadas áreas grises, caracterizadas por el cumplimiento parcial de ciertos requisitos legales o procesales, incluyendo la legalidad absoluta, pero también la legalidad plena (Tokman&Klein, 1996).

2.4. Empleo irregular o informal versus trabajo decente

Recientemente la Organización Internacional del trabajo, con referencia a su ámbito de competencia, ha definido el “empleo informal” como un concepto en el que se incluyen los siguientes tipos de trabajo: “(i) autoempleados en sus propias empresas del sector informal, (ii) empleadores empleados en sus propias empresas del sector informal, (iii) ayudas familiares en empresas del sector formal o informal, (iv) miembros de cooperativas

de productores informales, (v) empleados que tienen empleos informales en empresas del sector formal o informal o como trabajadores domésticos retribuidos en los hogares; (vi) autoempleados enrolados en la producción de bienes exclusivamente para su uso final por sus hogares, si ellos son considerados empleados dado que la producción comprende una contribución importante al total del consumo de los hogares”. Y a estos efectos se considera que los empleados tienen trabajos informales si sus relaciones laborales no están sujetas, legalmente o en la práctica, a la legislación laboral nacional, la fiscalidad de la renta, la protección social o el acceso a ciertos beneficios del empleo (tales como el aviso anticipado del despido, la indemnización por despido, el pago en cómputo anual o la prestación por enfermedad)” (ILO, 2012).

Frente a definiciones anteriores más antiguas, en las que la conceptualización del empleo informal resultaba más lasa (empleos del sector informal, comprendiendo todos aquellos que existen en empresas con una dimensión de menos de 10 trabajadores), ahora se opta por una definición de carácter legal, que tipifica a los asalariados, según la legalidad de su vínculo y a los no asalariados, según la declaración o no del resultado de sus actividades.

Pero, al mismo tiempo este organismo introduce el concepto de “trabajo decente”, que según su definición no incluiría a ciertas formas de prestación laboral aunque se realizarán en condiciones legales. Por lo que dejaría fuera del ámbito del “trabajo decente” a todo el trabajo informal, pero también a parte del formal. Constituyendo así el “trabajo indecente” un espacio más amplio que el del empleo informal.

2.5. Metodologías de estimación

Una última cuestión a considerar, que enlaza con las consideraciones anteriores, se centra en la dificultad de estimar el fenómeno en análisis. Cualesquiera de los flujos posibles, producción, renta o consumo, o la circulación monetaria, no declarados, resultan sumamente difíciles de estimar, entre otras cosas, porque no se ubican en compartimentos estancos y fluyen desde lo “negro” a lo “blanco” (y viceversa) de modo continuo, como se ha señalado con anterioridad.

De forma directa, resulta complicada su estimación, dado que el investigador se enfrenta a la voluntariedad de ocultación o a la ignorancia de su estatus por parte de los sujetos que actúan en el ámbito informal y que, por tanto, no lo van a reconocer ante cualquier estimador o evaluador ajeno. Y, cuando se trata de evaluarlo de forma indirecta, que es el modo en el que en la mayor parte de los casos se está estimando este fenómeno, nos enfrentamos a notables dificultades conceptuales y metodológicas para obtener resultados con ciertas dosis de verosimilitud, que además no son susceptibles de ser contrastadas empíricamente.

De ahí que, ante estas limitaciones en las metodologías de estimación desarrolladas, no resulte factible comprobar, por ejemplo, con datos verosímiles en la mano, el carácter anticíclico o no del fenómeno socioeconómico que estamos analizando, aspecto de singular interés sociopolítico y sujeto a un intenso debate.

Bajo estas premisas, y como cabría esperar, no existe acuerdo entre los especialistas sobre cómo evolucionará la economía sumergida durante los próximos años, ni sobre cómo

lo ha hecho al compás del desarrollo de la crisis actual. Tanto a escala del análisis microeconómico (sobre el comportamiento de los agentes económicos) como en el análisis macro nos movemos en un conjunto de conjeturas, con frecuencia contradictorias entre sí, que no facilitan una comprensión unívoca de la estética del fenómeno ni tampoco de su dinámica.

Y a pesar de que la reducción de la economía sumergida se considera un indicador de modernización, en la opinión de los especialistas, lo que más pesa sobre la evolución del fenómeno es la incertidumbre. La ambigüedad de su trayectoria expresa el conflicto entre los procesos y comportamientos que tienden a reducir la economía informal y los que impulsan su dinámica con respecto al conjunto del sistema económico.

3. MICROECONOMÍA DE LA ACTIVIDAD SUMERGIDA

Abordar el análisis de las medidas implementadas para la lucha contra la informalidad requiere, de un lado, un conocimiento detallado de los agentes que en ella participan y su comportamiento económico (nivel microeconómico) y, de otro, establecer algunas hipótesis sobre el funcionamiento de la economía en su conjunto y en presencia de actividades no declaradas y, por extensión de empleo irregular o informal.

Pero, adicionalmente, y como resulta obvio, es imprescindible contar con la voluntad política suficiente y expresa por parte de las autoridades públicas para poder no solo diseñar tales medidas sino para su implementación, seguimiento y evaluación. Analicemos estos dos primeros aspectos antes de introducirnos en el estudio de los lineamientos internacionales, en particular, en Europa y América Latina, sobre tales tipos de medidas.

Una parte importante del análisis del fenómeno se ha centrado en la definición de modelos “causales” que han servido de base a la elaboración de metodologías de estimación cuantitativa bajo diversos supuestos. Desde los trabajos pioneros de Frey&Pommerehne (1982 y 1984) hasta los más recientes de Schneider (Schneider, 2005 y 2012) se han desarrollado numerosos análisis causales de la economía sumergida que han dado pie a diferentes interpretaciones teóricas, así como los consiguientes trabajos empíricos, tratando de ratificar las hipótesis insertas en el marco teórico.

De un lado, sobre los factores explicativos del mismo y su relación con él, y de otro, sobre el impacto de este fenómeno y su dinámica en la marcha del equilibrio macroeconómico, en general y en sus diferentes componentes, y en el discurrir del propio crecimiento de la economía globalmente considerada.

Son más escasos los trabajos que tratan de mostrar una visión más integral considerando los comportamientos de los agentes económicos ante determinados contextos, considerando los factores que inducen o que inhiben, según el caso, a la praxis de la ocultación de las actividades económicas (productivas, de consumo o financieras).

Es decir, estableciendo una especie de balance coste/beneficio, que, en el plano microeconómico, pero con resultado en el ámbito macro, explique hacia donde se inclina la balanza, hacia lo “blanco” o hacia lo “negro”, como caracterización de la actividad en su relación con las regulaciones y normas legales de todo tipo.

Y, sobre este hecho, habremos de considerar no sólo los aspectos relacionados con los determinantes de la dinámica del fenómeno, sino que es de singular importancia tener en cuenta las actitudes de los diferentes agentes económicos y sociales y sus posibles trayectorias evolutivas. Ello condicionará la determinación de variables tan importantes como la moralidad fiscal de los ciudadanos y la eficacia de los instrumentos de control y sanción de los comportamientos fraudulentos, por ejemplo.

Hagamos un ejercicio conceptual de definición de los beneficios que puede obtener alguien que sumerge su actividad (la oculta) y los costes que ello puede generarle al mismo tiempo. Pensemos en actividades productivas y desde la perspectiva del empresario o gestor que toma la decisión de sumergirse. Conviene diferenciar, a los efectos de este ejercicio, entre diferentes sujetos económicos, particularmente entre empresarios y autónomos y asalariados, debido a la diferente función socioeconómica que cada uno de ellos juega en los mercados y, por tanto, el rango jerárquico que ostentan a la hora de tomar decisiones de ocultación de su actividad.

La presencia de un elevado número de autónomos entre los activos en la economía informal le confiere una especial relevancia a esta figura. En principio, en la función de costes-beneficios individual que aquí se desarrolla, se le confiere una capacidad de decisión propia, lo que en la realidad de muchas economías emergentes no deja de ser una ficción, ya que en la práctica se desenvuelven en una situación de subsistencia, y su estatus ocupacional es más debido a la exclusión del mercado formal que a una decisión propia. Si es así, la decisión de ocultarse más que voluntaria es sobrevenida y, sus posibles vías de emersión pasarían más por un puesto de trabajo como asalariado que como autónomo formal. No obstante, la definición de los costes y beneficios de la ocultación tiene un valor conceptual para entender genéricamente estas situaciones.

1) Beneficios de la ocultación

- Menor o nula carga fiscal sobre transacciones y/o rentas generadas (incluyendo cotizaciones a la Seguridad Social), así como compras, en su caso.
- Se mantiene el beneficio de uso de bienes públicos y de algunas prestaciones sociales sin contribuir a su financiación, es decir sin coste adicional (sanidad universal, por ejemplo). Cuanto mayor sea la eficiencia del sector público en la provisión de tales servicios, menor es el coste de oportunidad en el que se incurre por mantenerse en la vertiente informal de la economía, atendiendo a esta provisión de servicios.
- Menores costes derivados de las cargas que supone la regulación administrativa de todo orden (normas sanitarias, laborales, de ordenación urbanística, etc.). Aquí es importante tener en cuenta el tiempo empleado en atender a requerimientos burocráticos de todo orden.
- Mayor flexibilidad: en la vertiente de organización y en la productiva (mayor flexibilidad laboral, interna y externa), en consecuencia, menor coste laboral. A mayor rigidez en la vertiente formal de la economía, el coste de oportunidad de la ocultación disminuye (lo que significa aumento de beneficio).

Luego, la economía sumergida tenderá a incrementarse en un contexto donde, en principio, la carga fiscal sea mayor, los servicios públicos (de provisión universal o gratuitos) sean más abundantes, las normas que regulan la actividad productiva sean más intensas o el manejo que de ellas hacen las Administraciones Públicas, sea en mayor medida ineficiente –especialmente en lo que se refiere a instituciones fiscalizadoras– y, además el entorno regulatorio en el que se desenvuelve la actividad productiva puede ser muy rígido.

Pero, de forma simultánea, quien decide sumergir toda o parte de su actividad productiva, asume unos riesgos, enfrentándose a determinadas dificultades, que inciden real o potencialmente en su estructura de costes. Así pues el coste de la ocultación a efectos de una actividad productiva del tipo que sea, para empresarios o autónomos, vendrá determinado por, al menos, las siguientes situaciones o variables:

2) Costes de la ocultación

- Posibilidad de penalización por incumplimiento de normas:
 - Económicas (sanciones, recargos, etc.)
 - Penales (cárcel, inhabilitación, etc.)

La estimación de estos costes estaría en relación con lo que se ha denominado “fuerza de la regulación” (Loayza&Rigolini, 2006:5), que comprendería aspectos como:

- a) Rango o intensidad de las penalizaciones en la normativa (formas, cuantía, etc.)
- b) Eficacia en el funcionamiento de los mecanismos de inspección y sanción, lo que determina, en parte, la probabilidad de detección de la situación irregular (a mayor eficacia, mayor coste para lo sumergido).
- c) Moralidad fiscal, que deviene en una mayor o menor reprobación del entorno social y afecta, de un lado, a la eficacia de los organismos de inspección y, de otro, introduce un coste variable de orden moral (subjetivo), no mensurable pero incidental en esa dinámica del fenómeno.
 - Menor accesibilidad a beneficios sociales (subvenciones, etc...).
 - Posible menor productividad, particularmente por:
 - a) Menor capitalización (mayores dificultades de acceso a mercados de capitales y tecnológicos).
 - b) Menor rendimiento del trabajo (a causa de peores condiciones laborales en la informalidad, aunque pueden ser compensadas por mayores incentivos pecuniarios).
 - c) Pérdida de economías de escala (por menor dimensión).
 - Mayor dificultad de acceso a mercados extra locales (freno a la movilidad del producto y suministros más caros).
 - Mayor dificultad de acceso a financiación externa (costes financieros más elevados).
 - Costes de ocultación física (instalaciones específicas, asesorías más especializadas, pagos a funcionarios corruptos –mordidas, en la jerga mexicana–, etc.).

Los sujetos productores de bienes y servicios adoptarán la decisión de "sumergir" (total o parcialmente) la actividad que desarrollan, según el resultado de esta función de

costes-beneficios para cada uno en particular. Como resulta obvio, las decisiones individuales no se adoptan tras una estimación cuantitativa precisa de esta función (que incluye variables de difícil evaluación) sino tras una aproximación, probablemente más intuitiva (y, por lo tanto, subjetiva), considerando todas o alguna de las variables contempladas (e incluso otras posibles).

Algunos de los beneficios obtenibles con la informalidad por empresarios y autónomos pueden considerarse costes para los asalariados y viceversa. Por ello podemos entender que para éstos su función de coste/beneficio vendrá determinada por factores diferenciados respecto a la figura empresarial.

1) Beneficios de la ocultación

- Menor o nula carga fiscal sobre rentas obtenidas.
- Se mantiene el beneficio de uso de bienes públicos y de algunas prestaciones sociales sin contribuir a su financiación, es decir sin coste adicional (sanidad universal, por ejemplo). Cuanto mayor sea la eficiencia del sector público en la provisión de tales servicios, menor es el coste de oportunidad en el que se incurre por mantenerse en la vertiente informal de la economía, atendiendo a esta provisión de servicios.

2) Costes de la ocultación

- Mayor flexibilidad: en la vertiente de organización y en la productiva (mayor flexibilidad laboral, interna y externa), en consecuencia, menor retribución salarial.
 - Posibilidad de penalización por incumplimiento de normas bien con sanciones económicas (multas, recargos, etc.) o bien con sanciones penales (cárcel, inhabilitación, etc.) o de otro orden, aunque, en general, enmarcadas en un menor grado de responsabilidad en la existencia y continuación de la ocultación en la que participe.
- La estimación de estos costes estaría, como en el caso anterior, en relación con lo que se ha denominado “fuerza de la regulación”.
- Menor rendimiento del trabajo (a causa de peores condiciones laborales en la informalidad, aunque pueden ser compensadas por mayores incentivos pecuniarios) y, en consecuencia, menor productividad, particularmente por puestos de trabajo menos tecnificados (menor inversión) y con carencias de formación, lo que redundaría en menores ingresos unitarios (salario hora)
- Mayores dificultades para el acceso a financiación externa (hipotecas, créditos al consumo, etc.) por falta de avales o garantías y mayores riesgos económicos y penales, lo que significaría mayores gastos financieros.
- Pérdida o disminución de cuantías de o en las prestaciones sociales vinculadas a relación laboral formal (subsidio de desempleo, pensiones, etc.).

Pero en la toma de este tipo de decisión hay que contemplar una doble dimensión de la subjetividad del agente económico que decide:

- a) La valoración que el sujeto concede a las anteriores variables, muchas de ellas de difícil estimación cuantitativa,

- b) la determinación del rendimiento “asumible” o “razonable” (beneficio) derivado de su actividad productiva y que, si bien puede venir influido por la existencia de unos estándares generalmente admitidos en cada rama o actividad productiva, también incluye elementos de tipo subjetivo; dicha rentabilidad se contrasta con el nivel alcanzable en el marco de la economía regular, variable según el ciclo económico.
- c) Si tales rendimientos se alcanzasen sin dificultad en el ámbito regular, el incentivo a sumergirse disminuye, sin duda, de forma notable y
- d) el comportamiento del resto de agentes económicos y sociales que interactúan con el sujeto que se sumerge (es decir, su entorno económico, psicosocial y social):
 - o Su propio entorno familiar y social, que hará más o menos compleja la decisión de sumergirse desde un punto de vista socio-moral e incluso afectará a la probabilidad de detección por parte de los servicios de fiscalización correspondientes. Todo ello, en relación con la cultura social y fiscal de dicho entorno, que obviamente varía de país a país y de región a región y con relación a variables sociodemográficas (edad, estado civil, nivel de estudios, ocupación, etc.).
 - o La plantilla que trabaje en las empresas irregulares o informales, puede aceptar en mayor o menor grado la situación de “trabajo negro” en la que se vería inmersa, según su situación sociolaboral, su propia función de costes-beneficios –interactuando con la de la empresa– y, finalmente, su valoración moral del fenómeno.

En el mayor o menor nivel de rechazo a las prácticas de ocultación por los trabajadores incide:

- a) el tipo de relación laboral establecida (más o menos autoritarismo o prevalencia de la decisión del empresario en la toma de decisiones),
- b) la tipología empresarial al uso (sociedades, empresas individuales, cooperativas, etc.),
- c) la presencia y actitud de organizaciones sindicales o de otro cariz (ONGs, etc.) en el seno y en el entorno de la empresa y, finalmente,
- d) las formas de acceso a las prestaciones sociales establecidas y sus propias características.

Cuestiones todas ellas de sumo interés a la hora de pensar en mecanismos e instrumentos eficientes y eficaces para facilitar la formalización de las actividades sumergidas, como se verá más adelante.

Es preciso, no obstante, tener también en cuenta que la decisión de ocultarse o no corresponde, en general, al empresario o gestor empresarial, siendo la consideración de los asalariados hacia la ocultación un factor secundario, que no obstante puede incidir en los costes de ocultación.

Los asalariados sometidos a situación de ocultación definirán su actitud hacia el fenómeno también, dibujando su respectiva función de coste/beneficio, aunque eso sí no tomen parte en la decisión, o solo de forma excepcional.

Y, adicionalmente, resulta fundamental también, en la toma de decisión de la ocultación, total o parcial, por parte de las empresas:

- El entorno socioeconómico de clientes y proveedores, con sus propias funciones de costes-beneficio, que interactúan con la del empresario que contrata y las condiciones socio-morales de dicho entorno (que pueden diferir respecto a otros entornos, como ocurre al comparar, por ejemplo, esta condición en unos países con respecto a otros).
- La actitud de las diferentes Administraciones Públicas ante el fenómeno, que puede oscilar entre la oposición radical y la tolerancia y, en algunos casos, la complicidad o connivencia, dependiendo de variables cíclicas (coyuntura económica) y de variables socioestructurales que caracterizan de forma colectiva (o mayoritaria) a la sociedad en la que se inserta el ocultador.

Lo cual afecta a la actitud de reguladores y fiscalizadores y sus posibles alteraciones a lo largo del tiempo (indicativo de la moralidad fiscal colectiva, la tolerancia social al fraude y la corrupción, etc.), además de, como es obvio, su propia idiosincrasia política e ideológica que conforman, ya “a priori”, una determinada valoración del fenómeno de la economía sumergida.

Todo este conjunto de elementos puede ser afectado en una u otra dirección como resultado de la situación económica en la que se vive. Afectación que, necesariamente, habrá de ser intensa en los momentos de fuerte depresión económica, como el vivido durante la Gran Recesión pasada, de 2008-2014.

4. ENFOQUE MESOECONÓMICO

Desde una perspectiva agregada, veamos ahora los elementos que entran en juego en cada una de las variables analizadas en esta hipotética función de costes-beneficios de la economía sumergida como resultado de la depresión financiera y económica actual (análisis válido para cualquier otra situación depresiva) y en qué dirección evolucionaría la función de costes-beneficios agregada a partir de la suma de comportamientos individuales sobre la que nos estamos apoyando para interpretar la dimensión y evolución de la economía sumergida o informal en diferentes escenarios socioeconómicos.

Analicemos, en primer lugar, cuáles son los posibles impactos a considerar a los efectos de una situación depresiva, tal como la Gran Recesión de 2007-2014 –según países–, sobre los productores de bienes y servicios, en general y como, en una primera instancia, afectarían dichos impactos a la función de costes-beneficios de la ocultación. En la tabla 1, se indica, en la columna de la izquierda, algunas de las situaciones derivadas de la depresión económica y las actuaciones políticas desarrolladas para atajarlas; en las casillas se ha representado el posible impacto relativo de tales situaciones sobre la función coste beneficio que explicaría una mayor o menor propensión a la ocultación.

De este modo, cabe esperar que las situaciones derivadas de la depresión puedan contribuir a incrementar o disminuir los beneficios de la ocultación o, de igual modo, los costes (en relación con la situación anterior a la depresión), lo que se trata de reflejar en las casillas marcadas con una X en la tabla 1.

Tabla 1. Cambios relativos en la función Coste/Beneficio de la ocultación como resultado de una depresión económica y/o financiera.

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

Fuente: Ruesga, Carballo & Pérez (2013)

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

- Una mayor disponibilidad de oferta de trabajo* (que presionaría los salarios a la baja, aunque probablemente con mayor intensidad que en el sector formal).
- La escasez generalizada de crédito* empeoraría la situación ventajosa relativa que, en este terreno, gozaba la economía regular en la fase expansiva, dadas las dificultades de la actividad irregular para acceder al crédito formal y tener que acudir o bien a capital propio o bien a fuentes informales de financiación, en general, más costosas.
- El *elevado déficit público* y las *políticas adoptadas para su reducción y equilibrio (políticas de austeridad)*, tendrían un efecto ambiguo en cuanto a la expansión o contracción de la economía sumergida. Por un lado, la menor dotación de servicios públicos y, posiblemente, su menor calidad, como resultado de recortes en el gasto, redundaría en que uno de los beneficios obtenibles con la ocultación (Maloney, 2004), –servicios públicos a coste cero o menor, en términos relativos–, disminuiría. Por otro lado, en sentido contrario, operaría el posible aumento de la carga fiscal, también para compensar el déficit que, dependiendo de en quien recaiga la carga en mayor o menor cuantía relativa (productor, consumidor), tendría un mayor o menor efecto contractivo sobre la economía formal y posiblemente expansivo sobre la informal.

- d) Por otro lado, de la depresión se deriva un proceso de *deflación* más o menos acusado, vinculado a la caída de la demanda y relacionado con la deflación salarial que se deriva de las políticas económicas adoptadas frecuentemente adoptadas en los periodos de crisis (políticas de austeridad, como se ha señalado más arriba); en la medida en la que existiera, con anterioridad a la depresión, un diferencial de inflación entre ambos lados de la economía favorable a la vertiente informal, esta situación deflacionaria tendería a reducir las ventajas de estar en el lado oculto de la actividad, pues ya no jugaría con una ventaja competitiva vía precios tan destacada, respecto a la producción regular.
- e) *Caída de la demanda agregada*. En principio, la contracción de la demanda agregada podría afectar a ambos lados de la economía, pero en función de cómo evolucionen el resto de las situaciones contempladas, se podría producir un cierto desplazamiento de la demanda (cambio en las preferencias de los consumidores, que se pueden volver más tolerantes con la infracción, buscando bienes y servicios más baratos para mejorar su renta disponible) hacia el lado informal lo que favorecería un aumento de la oferta en el mismo, a expensas de la producción en la vertiente regular.
- f) *Reducción de rentas de las familias*. Lo que afectaría negativamente a la ya adversa evolución de la demanda agregada, al tiempo que se produciría un aumento de la oferta potencial de mano de obra para cualquier tipo de empleo (incluido los informales). De igual modo se produce el ascenso de los buscadores de renta que puede afectar al nivel de fraude y a los diversos mecanismos de prestación social o transferencia de rentas públicas hacia las familias.
- g) *Tolerancia en el entorno*. Todo ello, en relación con un posible aumento de la tolerancia hacia actuaciones irregulares. Esta situación reduciría notablemente la efectividad de los mecanismos de fiscalización y reduciría, por tanto, la probabilidad de detección de las irregularidades. Esta posible evolución de las actitudes sociales, asimismo, podría producir un cierto impulso sobre la base lo reflejado en el punto siguiente. Adicionalmente, este posible cambio de aptitud en el entorno favorece también la relajación del sentido de culpa en el propio sujeto que practica la ocultación, reduciendo, sin duda, las barreras morales a la expansión de la economía sumergida. Esta tolerancia del entorno socioeconómico hacia los “sumergidos” puede incluso intensificarse, cuando se trata del propio ámbito empresarial, no exento también de contradicciones. En un plano más general, se adopta un tono exculpatorio frente a dicho fenómeno, interpretando su existencia como resultado de la *excesiva y opresiva* intervención de las administraciones en la vida económica, particularmente en lo que respecta a la presión fiscal. Pero, “simultánea y contradictoriamente, cuando se plantea la forma de emerger estas actividades, en parte se clama por la intervención de las Administraciones en forma de ayudas diversas” (Ruesga Benito, 2000:78-79).
- h) *Tolerancia en las Administraciones Públicas*.
En relación con lo anterior y sobre todo en aquellos niveles más bajos de la Administración, con mayor cercanía al ciudadano y a sus problemas derivados de la depresión, puede desarrollarse una aptitud de cierta connivencia con las prácticas informales en la producción y comercialización de bienes y servicios que disminuyen el coste de la informalidad al reducir la probabilidad de su detección.

Esta “comprensión” por parte del entorno político-administrativo del sujeto que oculta su actividad reduciría, en definitiva, la presión para el cumplimiento de la norma, rebajando el coste de transición o permanencia en la irregularidad.

Algo similar cabría interpretar que ocurriría en el entorno laboral de la actividad oculta; los trabajadores en ella inmersos bien por miedo al desempleo o bien por “comprensión” de la situación serían menos proclives a denunciar las transgresiones a la normativa laboral.

Podría ser extensible este comportamiento, incluso a determinadas asociaciones de trabajadores que no se enfrentarían a la posible connivencia de sus afiliados con la irregularidad.

- i) *Reformas estructurales.* Como reacción a los efectos de la crisis y en el contexto de las políticas implementadas se pueden estar alterando los estímulos implícitos en la normativa a la ocultación; así, por ejemplo, podría ocurrir que determinado tipo de reformas orientadas a dotar de mayor flexibilidad al marco laboral disminuirían el atractivo de la informalidad, ya que las diferencias entre uno y otro lado de la actividad en materia de flexibilidad laboral se verían reducidas de una manera más o menos intenso. De este modo la actividad informal perdería atractivo, relativamente, pues su beneficio diferencial se vería reducido para el sujeto que se sumerge en ella.
- j) En sentido contrario, podrían operar otro tipo de reformas, como algunas de las llevadas a cabo en el ámbito financiero, pues introduciendo mayores controles a la práctica bancaria se estaría dificultando el acceso de la informalidad al crédito, con respecto a situaciones anteriores.
- k) El resultado sería pues ambiguo, dependiendo del tipo de reformas realizadas y de la dirección de las mismas, de su mayor o menor flexibilidad o de su mayor o menor grado de regulación o de control.
- l) Campañas antifraude. En ese contexto de crisis, es posible que los gobiernos reaccionen ante la fuerte caída de ingresos públicos, estimulando los mecanismos administrativos y jurídicos de detección y represión del fraude fiscal, laboral, etc. De generalizarse esta actitud, el coste de ocultación se incrementaría y ello redundaría en una menor expansión del ámbito de la irregularidad que en ausencia de tales medidas. Pero, también pueden reaccionar las Administraciones en sentido contrario, con medidas de “amnistía fiscal”, con la pretendida intencionalidad de aumentar los ingresos fiscales y regularizar situaciones de actividad y/o patrimonios ocultos.

Es decir, el análisis aquí realizado no permite afirmar el carácter claramente anticíclico de la economía sumergida. Algunas de las situaciones derivadas de las depresiones favorecerían su expansión (relativamente menos costes o más beneficio para la ocultación), mientras que otras operarían en sentido contrario. La estimación del balance cuantitativo de estos procesos o tendencias está por realizar y lo más que nos atrevemos a afirmar aquí es que cualquier conclusión contundente al respecto, está sujeta a múltiples dudas metodológicas, cuando menos.

5. ENFOQUE MACROECONÓMICO

Pero no necesariamente las conclusiones a las que se llegue después de un análisis de tipo micro-meso-económico, como el desarrollado en los dos epígrafes anteriores, son

trasladables al conjunto de una economía, en cuanto a comportamiento agregado de la vertiente sumergida se refiere.

CORRELACIÓN	AUTOR	EXPLICACIÓN
POSITIVA	Asea 1996	Economía informal provee de un gran potencial para el crecimiento de la economía global
POSITIVA	Adam & Ginsburgh, 1985	Bajo ciertos supuestos (bajos costes de entrada en la EI, debido una baja probabilidad de hacer cumplir las normas). La política fiscales un estímulo positivo para ambas, informal y formal.
NEGATIVA	Loayza (1996)	Una reducción sustancial en la EI lleva a un significativo incremento de los ingresos fiscales y por tanto a una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios públicos que, en ultima instancia, pueden estimular el crecimiento económico. Un incremento de la EI reduce el crecimiento de la ER en economías donde: 1) La carga fiscal legal es mayor que el óptimo de carga fiscal y 2) la ejecución del cumplimiento de las normas es débil.
AMBIGUA: POSITIVA	Schneider, 2006	En los países desarrollados, si los consumidores o los empresarios soportan una alta tasa de presión fiscal y de regulación, la economía sumergida estimula/incrementa la oficial al crear un valor añadido adicional y rentas adicionales en la economía informal que se gastan en consumo formal.
AMBIGUA: NEGATIVA	Schneider, 2006	En los países en vías de desarrollo un incremento de la EI lleva a una considerable erosión de la base fiscal con la consecuencia de una menor provisión de infraestructuras públicas y de servicios públicos básicos y con la consecuencia final de un menor crecimiento.

Tabla 2. Relación entre economía irregular (EI)/regular (ER) y el crecimiento económico, según diversos autores
Fuente: Elaboración propia sobre fuentes citadas. (Tomado de Ruesga, Carbajo y Pérez 2013)

La agregación de comportamientos individuales hasta llegar a conformar un sistema económico está tamizada por el entorno institucional que regula y modula el funcionamiento global de una economía dada.

Es en este terreno donde la investigación socioeconómica es más abundante, sujeta, en la mayoría de los casos, a la elaboración de hipótesis teóricas que tratan de interpretar la marcha de una economía dual, con dos ámbitos, el regular y el irregular, que interactúan entre sí, o a la elaboración de modelos econométricos que, definiendo un conjunto de relaciones causales para explicar la existencia de actividades sumergidas, tratan de estimar el volumen de éstas y, en algunos casos, de cuantificar su relación con determinados parámetros del equilibrio económico o con la propia dinámica de la vertiente regular de los sistemas económicos en análisis.

En este sentido, se ha señalado que “en los países latinoamericanos con una extensa economía no regulada o “informal”, /.../ la tasa de desempleo es contracíclica, porque la salida del trabajo de los trabajadores informales se incrementa dramáticamente en las recesiones. Segundo, la proporción de empleo formal en una economía es contracíclica a

causa de la dificultad de alcanzar un empleo formal desde la inactividad, el desempleo o de los empleos informales durante la recesión, más que nada por el incremento de los ceses desde el sector formal.” (Bosch and Maloney, 2008).

Diferencias en el entramado institucional, en la cultura económica o en la propia estructura productiva de los países también dan pie a relaciones matizadamente distintas entre la economía irregular y el crecimiento económico. Según Loayza&Rigolini (2006), el sector informal se comporta, en general, de forma contracíclica, pero, “*ceteris paribus*”;

- a) Es menos anticíclica:
 - I. En aquellos países donde la economía irregular es más extensa,
 - II. La productividad total es más elevada
 - III. El control ejercido por las normas de todo tipo es más elevado y
 - IV. Existe una mejor provisión de servicios públicos
- b) Y, por el contrario, el efecto anticíclico es más intenso en los países donde se registra una regulación más intensa.

Dos factores son fundamentales para entender un aspecto básico de la relación formalidad-informalidad, la vinculación entre la evolución de las actividades irregulares y la dinámica general de crecimiento económico. Tales factores son el multiplicador del gasto público y el diferencial de productividad (dinámica) entre una vertiente y otra de la economía.

Ello podría explicar que, incluso con un hipotético comportamiento contracíclico de la economía sumergida, su contribución al crecimiento global no sería compensatoria de la caída de las actividades formales.

La incidencia del multiplicador del gasto público en fases depresivas, parece que tiende ser superior al nivel que alcanzaría en periodos expansivos y, desde luego, es muy superior a lo que los organismos oficiales internacionales han venido estimando en el marco de la Gran Recesión.

El análisis teórico y empírico de tal cuestión es ya antiguo en el pensamiento keynesiano, pero se ha puesto de relevancia en el debate público sobre cuestiones económicas en relación con la Gran Recesión que se inicia en el año 2008.

Los enfoques de carácter nekeynesiano ponen en cuestión las políticas de fuertes recortes de gasto público (políticas de austeridad) en fases recesivas, dado que frenan el crecimiento minusvaloran el impacto de la contracción fiscal en la tasa de crecimiento económico (Ruesga, 2013).

Si esto es así, la traslación desde la formalidad a la informalidad de la actividad productiva significaría un impacto adicional negativo sobre la dinámica de crecimiento económico, en tanto que el avance de la informalidad contribuiría a disminuir con más intensidad el volumen de ingresos fiscales, lo que llevaría a reducciones del gasto público y, por extensión, a un impacto aún mayor en la tasa de variación del PIB.

De ahí que, dicho sea de paso, las políticas económicas habilitadas en el marco de la Unión Europea, desde el año 2010, han intensificado en valor y alargado en el tiempo los impactos recesivos sobre la economía de los Estados miembros.

Y, junto a ello, es preciso tener en cuenta que el hipotético trasvase de actividad formal hacia la irregularidad supone una caída en la tasa media de productividad, dado que por diferentes razones ya señaladas, los rendimientos del trabajo y del capital (y su evolución) son inferiores entre los informales que entre los formales.

Estos dos aspectos nos llevan a la conclusión de que, si bien la literatura económica y nuestras propias conjeturas, micro y macroeconómicas, nos permiten identificar una relación contracíclica entre las dos vertientes de un sistema económico, el formal y el informal, el resultado de una expansión de la vertiente sumergida no siempre habría de compensar, cuantitativamente hablando, el valor de la caída de la actividad global que se deriva de la ocultación de parte de la actividad regular, lo que podría significar que, a pesar del avance de lo oculto, el PIB global estimado seguiría decreciendo.

Ahora bien, es preciso no olvidar que junto a los elementos del funcionamiento de los sistemas económicos (actuación de los mercados) que inciden sobre esta dinámica del sector informal y su interacción con el formal, también lo hacen las políticas económicas aplicadas en el transcurso del ciclo. Particularmente, en los momentos depresivos, los ajustes aplicados, dependiendo de sus características específicas, cargan sobre el empleo en los segmentos productivos del sector formal donde éste goza de mayor estabilidad, sector público y grandes empresas, generando así incentivos para la expansión de la informalidad. Es lo que ha ocurrido en el ámbito de la Unión Europea a partir del año 2010, como reacción a las políticas de austeridad aplicadas para enfrentarse a los efectos de la Gran Recesión iniciada en 2008 o tras los ajustes realizados en Latinoamérica, del mismo cariz, en desarrollo del programa de reformas contenido en el denominado “Consenso de Washington”, durante las últimos dos décadas del pasado siglo.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ENFOQUE DE LA FISCALIDAD EN PRESENCIA DE ECONOMÍA SUMERGIDA

La existencia de diferentes sistemas fiscales tiene sin duda incidencia en la mayor o menor extensión de la economía informal. En un plano teórico, en la perspectiva del enfoque ortodoxo de la disciplina económica, se interpreta, con carácter genérico, que un incremento de la presión fiscal habría de llevar, en todo lugar y situación, a una ampliación de las actividades informales. De modo que, y a fuer de ser simplista, cabría interpretar que a mayor presión fiscal el espacio de la economía sumergida sería más amplio. O, con mayor precisión, tras un incremento de la presión fiscal (y viceversa), en la forma que se manifieste, hay que esperar un ascenso (descenso) de valor de las actividades informales (al menos de su ponderación sobre el total del valor de la producción). Así, bajo este prisma interpretativo, cualquier actuación orientada a reducir el espacio de la ocultación que significará un aumento de la carga tributaria tendría efectos contrarios a lo esperado, impulsando a nuevas actividades y los agentes económicos que las realicen al “lado oscuro” del sistema económico.

No obstante, en esta perspectiva, Willian&Yousef (2014:8) tratando de verificar tal hipótesis señalan que “no se identifica relación alguna entre los gastos del gobierno como

porcentaje del PIB, que es una proxy del grado en el que los gobiernos intervienen en el trabajo y en los acuerdos sociales, y el nivel de empleo informal". Y, sin embargo, a "sensu contrario", sí "se encuentra una asociación estadísticamente significativa, al nivel del 0,05, entre las variaciones, en un análisis transversal entre naciones, de la fuerza de trabajo en el empleo informal y la generosidad del conjunto de la protección social., tal como se mide por el Banco Mundial" (Ibidem.) Así, de este modo, estos autores –y con ellos una corriente extensa de la literatura económica sobre el fenómeno en cuestión, - concluyen que "estos descubrimientos tienen dos implicaciones: teórica y política. Comenzando con la implicación teórica, se deduce que hay serias dudas sobre si los elevados niveles de empleo informal son derivados de la presencia de elevados impuestos, corrupción e interferencias del estado en la forma antedicha. Por el contrario, estas conclusiones apoyan, tentativamente, las explicaciones del *enfoque de la modernización* que encuentra que elevados niveles de informalidad en el empleo están más bien asociados a la infrarregulación o la explicación que ofrece el enfoque la política económica que argumenta que elevados niveles de informalidad son el resultado de la infrarregulación (y no de la sobrerregulación) y de la ausencia de intervenciones del estado para proteger a los trabajadores de la pobreza" (Idem:10).

A los efectos de considerar la incidencia que sobre la dinámica de la informalidad tienen los diferentes regímenes fiscales y de seguridad social, conviene tener en cuenta varias cuestiones previas, que nos permitan identificar como impactan tales regímenes sobre el comportamiento de los agentes económicos.

Las variedades de sistemas fiscales y de sistemas de seguridad social introducen incentivos distintos (con costes y beneficios diferenciados, en la jerga analítica que aquí se viene utilizando) a la ocultación, en función de los comportamientos que inducen entre los diferentes agentes sociales.

Y aquí, conviene tener en cuenta no solo el contenido de los sistemas tributarios, que con diferentes figuras fiscales proyectan una mayor o menor carga de obligaciones sobre los agentes económicos, sino también, y de modo relevante, es preciso conocer la vertiente del gasto público, que define prestaciones sociales y servicios a la comunidad. A efectos de evaluar las actitudes frente a la informalización la variable relevante es la percepción individualizada de cada sujeto económico que toma decisiones (un a modo de "presión fiscal subjetiva"), de modo tal que una misma carga fiscal se percibe individualmente como más o menos gravosa en función de los retornos que en forma de prestaciones y servicios públicos recibe el contribuyente. De aquí que los comportamientos ante el fenómeno en estudio varíen en función, por ejemplo, de que el sujeto perciba una prestación que es individualizable (una pensión contributiva) u otra de que se obtenga con carácter generalizado para la población o un grupo concreto (que no tiene un valor individualizado, las carreteras, por ejemplo).

Esto significa, en lo que a variedad de sistemas de seguridad social se refiere, y aunque parezca paradójico, que la sustitución de un sistema de prestaciones sociales de tipo contributivo (bismarkiano) por otro de carácter universal (beveriano) puede llevar a incrementar los incentivos a la informalidad. Por ejemplo, el BID (2013:47) cita un estudio (Bosch, Cobacho&Pagés, 2013) que indica como el Seguro Popular, en México, "puede haber impedido que entre 160.000 y 400.000 empleos se vuelvan formales, es decir, aproximadamente entre el 8% y el 20% del número total de empleos formales creados a lo largo de ese periodo".

Tal variedad de sistemas actúa sobre un tejido institucional también variado, que define una mayor (gobiernos fuertes) o menor fortaleza (gobiernos débiles) de las instituciones económicas para forzar el cumplimiento de leyes y regulaciones y que al mismo tiempo va desarrollando una cultura económica que conforma comportamientos y actitudes de todo tipo de los agentes económicos ante las obligaciones fiscales.

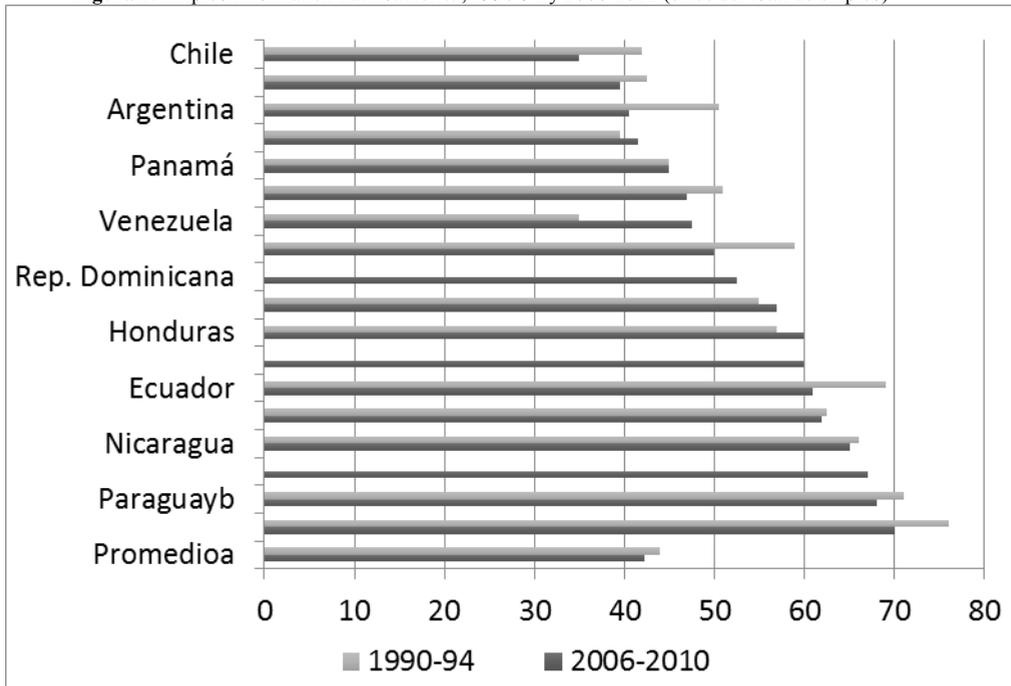
Las diferencias en cuanto a “moralidad fiscal” se refiere, son determinantes para comprender buena parte del porqué de las diferencias en la importancia del fenómeno entre diferentes territorios o grupos sociales.

Tabla 3. Diferencias en el valor de la economía sumergida sobre el PIB en países de la UE, para el periodo 2002–2010 (% de economía sumergida sobre PIB observado)

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

Fuente: Tomado de Ruesga&Carbajo (2013)

Figura 1. Empleo informal en Latinoamérica, 1990-94 y 2006-2012 (en % del total de empleo)



Fuente: Corbacho, Fretes Cibils&Lora (2013:102)

Otra cuestión de interés a tener en cuenta para interpretar las cuantías diferenciales de la economía sumergida o del empleo informal hace referencia también a la estructura impositiva de cada país, según la distribución de la carga fiscal. Y, en última instancia según también la distribución funcional y/o personal de dicha carga.

De un lado, existen diferencias entre la capacidad recaudatoria de cada figura impositiva, lo que afectará a los ingresos tributarios y, por lo tanto, al valor de la presión fiscal, pero también a las posibilidades de gasto de las Administraciones Públicas. Lo que, sin duda, afectará de modo diferencial a sujetos económicos con funciones económicas y laborales heterogéneas (trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena, etc.) y con responsabilidades fiscales también diversas ante cada figura tributaria. Esto ocurre, por ejemplo, en un buen número de países –y no solo en los menos desarrollados– en los que una proporción significativamente elevada de la recaudación fiscal recae sobre las rentas del trabajo (en particular en el asalariado), bien con carácter general o bien en relación con el rendimiento neto de los impuestos que gravan la renta de las personas físicas. Tales situaciones pueden acentuar los incentivos favorables a la ocultación de una manera intensa (en términos relativos) entre los colectivos de perceptores de rentas más gravadas, en conjunto o por alguna figura tributaria específica.

Tales efectos habrán de afectar al rango de la “moralidad fiscal”, con incidencia sobre la propensión individual hacia la participación en el ámbito de la actividad sumergida.

Y, de otro, unas y otras figuras impositivas muestran diferencias, más o menos destacadas, según regulaciones específicas en cuanto a las posibilidades técnicas de control y supervisión del cumplimiento por parte de los sujetos tributarios obligados. Esto afecta a la probabilidad de detección por parte de los organismos fiscalizadores del incumplimiento con cada figura tributaria, ya que, por un lado, las diferentes estructuras impositivas trasladan incentivos diversos a la ocultación o la formalización de actividades económicas y, por otro, redundan en mayores o menores dificultades (o facilidades) para su ocultación.

Finalmente, aunque no en último lugar, conviene también tomar en consideración como algunas medidas orientadas a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en una o varias figuras impositivas, a determinados colectivos de sujetos físicos o jurídicos, atendiendo a circunstancias específicas, pueden redundar, de forma contradictoria, en efectos contrarios a los esperados o deseados. Ocurre así de hecho con medidas, de amplia difusión, –como se relata más adelante– orientadas a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) o a las microempresas, a través de formas de tributación simplificadas (para los impuestos sobre la renta o sobre las ganancias) que, en la práctica, facilitan la evasión o elusión total o parcial, de sus obligaciones tributarias, manteniéndose en la informalidad y/o desincentivando su transición hacia la economía formal. Ocurre que con algunas de estas medidas se dificulta la fiscalización por parte de los organismos competentes del cumplimiento o bien se legalizan “de facto” situaciones de informalidad.

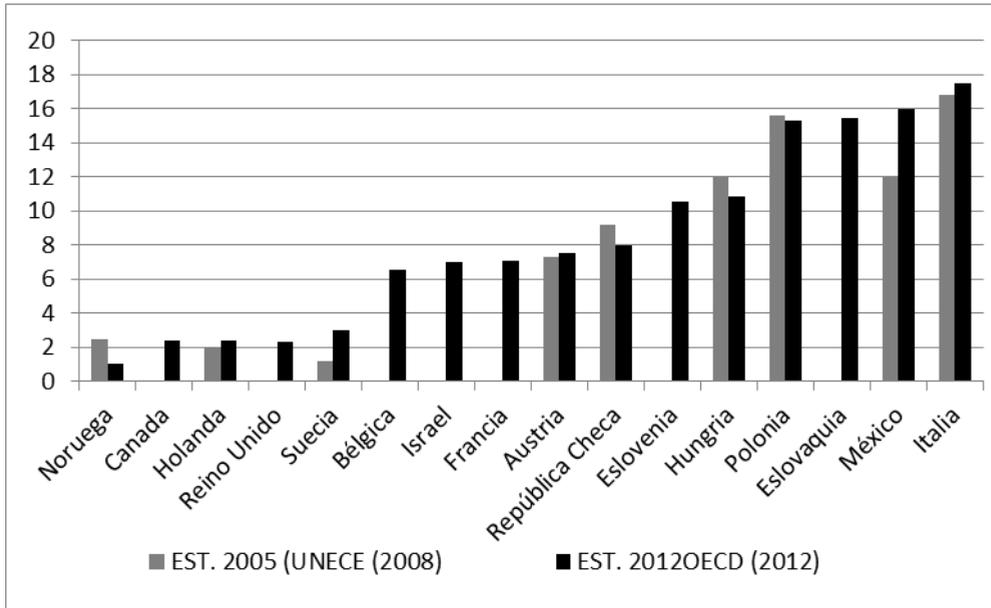


Figura 2. Tamaño de la economía no observada en algunos países de la OECD (2005 Y 2012).

Fuente: Gyomal&Ven (2014).

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCH, M., COBACHO, B. & PAGÉS, C. (2013). “Taking Stock of Eight Years of Implementation of Seguro Popular in Mexico”. In M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini&D. Robalino, eds., *Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- BOSCH, M. & MALONEY, W. (2008). “Cyclical Movements in Unemployment and Informality in Developing Countries”, *IZA Discussion Paper*, No. 3514, May.
- CEPAL (1993). “La informalidad laboral en la modalidades de desarrollo”, *División Social, LC/R*. 1347 (<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30204/S9300184es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)
- CORBACHO, A., FRETES CIBILS, V. & LORA E. (editores) (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- FREY, B. S. & POMMERAHANE, W. W. (1982): “Measuring the Hidden Economy. Though this Be Madness, there are a Method in it”, en V. Tanzi. *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Mass.), Lexington.
- FREY, B. S. & POMMERAHANE, W. W. (1984). “The Hidden Economy. State and Prospects for Measurement”, *Review of income and Wealth*, vol. 30, núm. 1
- GYOMAI, G. & VEN, P. VAN DE (2014). *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, OECD Statistics Brief, No. 18, June

- ILO (2012). *Decent Work Indicators. Concepts and Definitions*, ILO Manuals, May, Genève.
- LOAYZA, N.V. (1996). "The Economics of the Informal Sector: A simple Model and Some Evidence from Latin America", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, pp. 129-62.
- LOAYZA, N.V. & RIGOLINI, L. (2006). "Informality Trends and Cycle", *World Bank Policy Research Working Papers*, 4078, December.
- MALONEY, W. F. (2004): "Informality Revisited", *World Development*, Elsevier, vol. 32(7), pp. 1159-1178, July.
- RUESGA BENITO, S. M. (2000). *La economía sumergida*, Acento, Madrid.
- RUESGA BENITO, S.M. (2013). "Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente", *Economía UNAM*, Vol. 10, No 28 (2013)
- RUESGA BENITO, S. M., CARBAJO VASCO, D. & PÉREZ TRUJILLO, M. (2013). "La economía sumergida y el ciclo económico", *Atlantic Review of Economic*, Volumen 2/2013 (Enero-Junio), pp. 1-37.
- SCHNEIDER F. (2006). "Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?", *IZA Discussion Paper* No. 2315, September.
- SCHNEIDER, F. (2005). "Shadow Economy around the World: What do we really know?", *European Journal of Political Economy*, Vol. 21/2, September, pages 598-642.
- SCHNEIDER, F. (2012). "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts", *ShadEcEurope31March 2012.doc*.
- SCHNEIDER, F. & KLINGLMAIR, R. (2003). "Shadow Economies Around the World: What Do We Know?", Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper No. 2004 - 03 (www.crema-research.ch)
- SOTO, H. DE (1986). *El otro sendero. La revolución Informal*, Editorial El Barranco, Lima.
- TANZI, V. (1980). "The underground economy in the United States: Estimates and implications," *Banca Nazionale del Lavoro*, 135:4, pp. 427-453.
- TANZI, V. (1982) (ed.). *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Mass.), Lexington.
- TANZI, V. (1999). *Uses and abuses of estimates of the underground economy*, The