

6. Economía sumergida

El tamaño de la economía sumergida depende principalmente del sistema tributario. Es un problema global que afecta a todos los países de la OCDE

Cristina Berechet, Jefe de Investigación de Civismo

La lucha contra el fraude fiscal, disminuir la economía sumergida y erradicar el trabajo en el mercado negro y, con él, el fraude a la Seguridad Social, han sido y siguen siendo políticas prioritarias para el Gobierno de España.

No obstante, el que haya personas que prefieren o están obligadas a trabajar en el mercado negro, no es una característica solo de la sociedad española, sino que es un problema global que afecta a todos los países de la OCDE, en menor o mayor medida. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (<http://goo.gl/Xx9fQe>), el

tamaño de la economía sumergida depende principalmente de la calidad de las instituciones y del peso de la regulación. Además, los países con más corrupción son los que más padecen este fenómeno. Sin embargo, para el Institute of Economic Affairs (IEA), el principal responsable de este problema es el sistema fiscal basado en tipos impositivos demasiado elevados y unas altas cotizaciones a la Seguridad Social. También influyen, aunque en menor medida, la ética fiscal de los ciudadanos, la calidad de las instituciones públicas y la regulación del mercado laboral.

Según el IEA, la economía sumergida representa el 10% del PIB de Inglaterra, por debajo del 14% alcanzado en los países nórdicos o del 20-30% en el caso del sur de Europa, incluida España.

Tabla I: El tamaño de la economía sumergida (en % del PIB)

Países de la OCDE	2007	2009	2011	2012
Australia	13,5	-	-	-
Austria	9,5	8,5	8,0	7,6
Bélgica	21,3	17,8	17,1	16,8
Canadá	15,3	-	-	-
Dinamarca	16,9	14,3	13,8	13,4
Finlandia	17,0	14,2	13,7	13,3
Francia	14,7	11,6	11,0	10,8
Alemania	15,3	14,6	13,7	13,3
Grecia	26,5	25,0	24,3	24,0
Irlanda	15,4	13,1	12,8	12,7
Italia	26,8	22,0	21,2	21,6
Japón	10,3	-	-	-
Holanda	13,0	10,2	9,8	9,5
Nueva Zelanda	12,0	-	-	-
Noruega	18,0	-	-	-
Portugal	23,0	19,5	19,4	19,4
España	22,2	19,5	19,2	19,2
Suecia	17,9	15,4	14,7	14,3
Suiza	8,1	-	-	-
Reino Unido	12,2	10,9	11,0	10,3
Estados Unidos	8,4	-	-	-
<i>Media no ponderada OCDE</i>	<i>16,06</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

Fuente: Schneider, F. y Williams, C.C. (2013), 'The Shadow Economy', Institute of Economic Affairs

EL MERCADO LABORAL Y LA ECONOMÍA

Es complicado determinar el peso de la economía sumergida en el PIB de un país, pero más difícil aún es señalar el impacto sobre el mercado laboral de las personas que desarrollan actividades sin declarar o de las horas de trabajo que una persona dedica a servicios que luego no declara a Hacienda.

Los individuos que trabajan en la economía sumergida intentan eludir en menor o mayor medida los impuestos al trabajo, ya que el coste empresarial de contratar un trabajador se eleva con el IRPF, las cotizaciones a la Seguridad Social y el coste de la regulación.

Coste laboral

Según el informe del *Día de la Liberación Fiscal 2013* elaborado por Civismo, la remuneración efectiva que recibe un trabajador de renta media ronda el 40% del coste laboral de la empresa. Se trata de un porcentaje parecido al aplicado en países como Suecia o Finlandia, con la única diferencia de que el sueldo medio de estos países casi duplica la renta del trabajador español. Sorprende, asimismo, que España sea junto con Grecia, uno de los países con un salario neto mensual de los más bajos entre los países analizados y que, sin embargo, ejerza una presión fiscal sobre el trabajo de las más altas de la UE.

Tabla II: La fiscalidad del trabajo

Países	Coste laboral para la empresa (incluida la SS de la empresa)	Impuestos totales sobre el trabajo	Salario neto mensual	Tipo impositivo real
Grecia	26.197	10.901	1.275	41,61%
España	32.764	13.229	1.628	40,38%
Irlanda	36.372	9.233	2.262	25,38%
Reino Unido	46.767	14.930	2.653	31,92%
Finlandia	50.919	21.324	2.466	41,88%
Dinamarca	51.610	19.515	2.675	37,81%
Luxemburgo	57.219	20.941	3.023	36,60%
Suecia	57.421	24.512	2.742	42,69%

Fuente: 'Día de la Liberación Fiscal', Think Tank Civismo, 2013

Tabla III: Cotizaciones a la Seguridad Social en algunos países de Europa

Países	Cotizaciones a la Seguridad Social (empresario y trabajador) como % del sueldo bruto
Alemania	40
Italia	41
España	36
Portugal	34
Suiza	12
Reino Unido	26

Fuente: OCDE

Nota: Estos porcentajes están expresados sobre el salario bruto del trabajador, no sobre el coste laboral total para la empresa, sumando las cotizaciones realizadas por el empresario. En el caso de Alemania, el ratio bajaría hasta el 33%, si se calculará de esta forma.

Las personas trabajan en la economía sumergida para eludir el pago de impuestos, pero especialmente las cotizaciones a la Seguridad Social. Está demostrado que hay una clara correlación entre el nivel de las cotizaciones a la Seguridad Social y el tamaño de la economía sumergida. Por ello, las prestaciones del sistema de la Seguridad Social tienen que estar estrechamente relacionadas con las contribuciones; que la cuantía de la pensión a percibir esté vinculada con el número de años trabajados y las cotizaciones realizadas o que las prestaciones por desempleo o enfermedad únicamente las perciban aquellos que han contribuido al sistema.

Pasar del actual sistema de cotizaciones y de pensiones basado en el reparto (como es el caso de España) a uno de capitalización disuadiría a cualquiera de trabajar en la economía sumergida. La privatización del sistema de pensiones sería otra solución: si el trabajador tiene la posibilidad de sustituir las cotizaciones a la SS por un sistema privado, los incentivos de trabajar en la economía sumergida se reducirían.

En algunos países de la OCDE, estos costes superan incluso la remuneración efectiva que percibe el trabajador, lo que se traduce en un importante incentivo para pasarse a la economía sumergida. Son probablemente estos elevados cos-

tes salariales de Grecia y España los que explican por qué son ‘casualmente’ estos países del sur de Europa los que lideran el ránking de la economía sumergida en Europa.

‘TRABAJADORES SUMERGIDOS’

El número de ocupados a tiempo completo en la economía sumergida de los países de la UE es relativamente alto: en 2009 en Alemania había más de 8,3 millones de trabajadores en el mercado sumergido, 0,7 millones en Austria y 0,5 millones en Suiza. Esta alta ocupación en la economía sumergida explica, en

parte, las tasas de desempleo de la UE tan elevadas y difíciles de reducir. En este sentido, al contrario de lo que se podría pensar, los inmigrantes ilegales, apenas representan el 12% de los ocupados en la economía sumergida del conjunto de estos tres países (Alemania, Austria y Suiza). No obstante, como se detalla en la tabla siguiente, los países del sur de Europa, como Italia o España, tienen los mayores porcentajes de participación de trabajadores en la economía sumergida: hasta un 38% en Italia y un 32% en España.

Tabla IV: Estimación del número de participantes en la economía sumergida

País	Año	Trabajadores en el mercado sumergido (miles)	% de participantes en la economía sumergida sobre el total trabajadores
Austria	1997/98	500-750	16
Dinamarca	1994	420	15,4
Francia	1997/98	1.400-3.200	6-12
Alemania	1997/98	7.000-9.000	19-23
Italia	1997/98	6.600-11.400	30-38
España	1997/98	1.500-4.200	11,5-32
Suecia	1997/98	1.150	19,8
Unión Europea	1997/98	30 millones	
OCDE (Europa)	1997/98	48 millones	

Fuente: Schneider, F. y Williams, C.C. (2013), ‘The Shadow Economy’, Institute of Economic Affairs

Economía sumergida y autoempleo

A su vez, resulta importante analizar la relación entre la economía sumergida y el autoempleo, ya que éste aumenta las oportunidades de trabajar en la economía sumergida.

Algunos países de la UE ofrecen beneficios fiscales a los trabajadores autónomos frente a las PYMES, ya que sus cotizaciones a la Seguridad Social son más reducidas y, por tanto, gozan de unos costes no salariales más moderados. No obstante, los países de la UE con altas tasas de autónomos (como Grecia (48%), Polonia (26%), Italia (25%) y España (18%)) muestran altos niveles de economía sumergida. Por ello, parece importante que las PYMEs tengan un marco regulatorio sencillo para su creación y la contratación de trabajadores, de modo que el número de autónomos sea más reducido y las probabilidades de trabajar en la economía sumergida disminuyan.

SOLUCIONES SENCILLAS

España no lucha sola contra la economía sumergida. Muchos países desarrollados, aunque tengan un sistema legal y de recaudación relativamente eficiente, sufren este fenómeno. Para combatir la economía sumergida, se pueden distin-

guir tres tipos de actuaciones:

-*No hacer nada*: esto genera un impacto negativo sobre las empresas/trabajadores legales ya que finalmente llegan a pagar unos impuestos más elevados.

-*Erradicación*: supone perder el espíritu emprendedor que se quiere fomentar.

-*Legalización*: permite la salida de los trabajadores de la economía sumergida.

Aunque es necesario poner algunas barreras a la economía sumergida, la única solución pasa por facilitar la legalización. No obstante, aplicar medidas coercitivas o sanciones elevadas, pueden generar efectos adversos. Una de las principales razones para aplicar un sistema penalizador es aumentar la recaudación. Sin embargo, un estudio realizado en Dinamarca revela que el 34% de los beneficiarios de la economía sumergida preferirían hacer ellos mismos el trabajo (30%), antes que pagar el precio de mercado de dicho servicio.

Así, con un proceso sancionador, los puestos dentro de la economía sumergida no se formalizarían, sino que simplemente las transacciones no tendrían lugar. Las medidas para combatir la economía sumergida y que han tenido éxito en los países de la OCDE, se clasifican en tres categorías:

a) Medidas preventivas

1. *Simplificar la normativa para las PYMEs.* Es importante reducir el coste y el tiempo para crear y gestionar una empresa pequeña y evitar que nuevas empresas entren en la economía sumergida. Portugal es un buen ejemplo: crear una empresa cuesta, de media, 360 €, y 1 hora y 14 minutos.

2. *Legalizar los servicios ofrecidos por familiares y amigos.* Los servicios realizados de forma esporádica por y para familiares, vecinos y amigos no tienen necesariamente un fin económico. Por ello, es importante permitir ganar un dinero anual extra exento de impuestos (hasta un cierto límite).

3. *Fomentar la transición hacia el autoempleo de los trabajadores por cuenta ajena.* La mayor parte de las políticas están orientadas a facilitar el acceso de los desempleados al mercado laboral a través del autoempleo. No obstante, la mayoría de los nuevos autónomos trabajaron anteriormente por cuenta ajena. Son estos últimos los que prefieren emprender en el mercado sumergido, lo que supone una importante laguna en las políticas públicas que no ofrecen el debido apoyo para que trabajadores por cuenta ajena se constituyan como autónomos.

b) Medidas incentivadoras

1. *Amplias amnistías.* Método muy extendido para regularizar a inmigrantes ilegales que luego podrán incorporarse legalmente al mercado laboral. En Italia, en 2001, una amnistía de 6 meses, llegó a recaudar 1,4 billones de euros (un 0,4% de la recaudación total de ese año). Además, debe considerarse una amnistía que permita la transición gradual de las actividades sumergidas hacia el mercado formal a lo largo de, por ejemplo, dos años, sin que esto implique una sanción. Pasado ese periodo, deberían aplicarse sanciones más severas a los que continúan de forma ilegal.

2. *Amnistías individuales.* La amnistía aplicada en el Reino Unido entre 2006 y 2007 para los titulares de cuentas bancarias en el extranjero y que no habían declarado debidamente como ingresos los intereses recibidos permitió que 45.000 personas se acogieran a la amnistía pagando impuestos por valor de 400 millones de libras, siendo solo de 6 millones el coste de la campaña.

3. *Tipos reducidos para los impuestos indirectos.* Una política incentivadora consiste en reducir el IVA a aquellos servicios y bienes que se transaccionan de forma habitual en el mercado sumergido (labores de mantenimiento, arreglos

o reformas en el hogar). Muchos países de la UE (Finlandia, Suecia e Italia) han aprovechado la directiva europea sobre el IVA reducido para bajar el tipo impositivo a los servicios intensivos en mano de obra.

4. *Deducciones.* Para incentivar la contratación de servicios en el mercado formal, Francia, Italia y Luxemburgo están utilizando las deducciones fiscales para las personas que contratan estos servicios.

c) Compromiso y ética fiscal. Un sistema fiscal justo y una administración pública eficiente inciden de forma positiva en la ética fiscal. Si los contribuyentes perciben que los servicios que reciben son de calidad y cantidad acorde a la cuantía de impuestos que pagan, su nivel de compromiso y ética fiscal mejoran. No obstante, un sistema fiscal complejo, decisiones administrativas arbitrarias o el aumento de los impuestos reducen la ética fiscal de los individuos.

¿ES POSIBLE REDUCIR EL FRAUDE FISCAL?

Dado que la crisis económica hizo mella en los ingresos del Estado y de las CCAA, el Gobierno ha empezado a aplicar medidas coercitivas y sanciones más elevadas con el fin de aumentar la recaudación. Esto ha generado justo el efecto

adverso.

El Gobierno tiene a su alcance otros instrumentos para reducir la economía sumergida y cortar el círculo vicioso en el que ya está inmerso el país. Se trataría de reducir el coste y el tiempo para crear una PYME, facilitar la contratación de trabajadores, reducir drásticamente las cotizaciones a la Seguridad Social y reducir el IRPF a las rentas medias. También es importante bajar el IVA de los servicios de mantenimiento y reformas de viviendas ya que es sabido que allí es donde se desarrolla la mayor parte de la economía sumergida (según un estudio de Visa para España). Es mejor que estos servicios afloren y cobrar con ellos un IVA más reducido que dejarlos en el mercado ilegal y que el Estado no recaude nada.

También, se podrían aplicar deducciones a la contratación de personal doméstico para fomentar su legalización y hacer que declaren el número total de horas trabajadas y no solo el mínimo legal. Por último, es importante que los servicios y bienes públicos ofertados por el Gobierno sean de calidad, que no haya decisiones arbitrarias sobre la política fiscal o subidas de impuestos y reducir la percepción que tiene la sociedad sobre la corrupción.