

La economía sumergida

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR

El fenómeno de la economía sumergida es un campo de estudio consolidado que plantea graves dificultades de análisis y de estimación no sólo por la naturaleza del tema sino por la dificultad de especificar qué se entiende por economía sumergida, oculta o irregular.

Entre la producción (o la renta) recogida en las cifras oficiales y la que realmente se alcanza en un país durante un año (o cualquier otro horizonte temporal) existe un amplio espacio que no viene reflejado en las estadísticas. En este intervalo coexisten tres categorías diferentes de hechos económicos, de los cuales sólo los dos últimos forman parte del concepto de economía sumergida (dejando de lado los problemas estrictamente técnicos que plantean los errores estadísticos). La primera categoría vendría dada por aquellas actividades que al no tener mercado, no pueden reflejarse en las estadísticas (el caso paradigmático sería el trabajo realizado por las amas de casa). La difícil estimación de estas actividades hace que no se incluyan en los trabajos cuantitativos sobre la economía sumergida. Ésta se encontrará por lo tanto formada por las otras dos categorías de actividades económicas que se hallan entre las cifras oficiales y la producción: las que pudiendo ser legales por su naturaleza son ocultadas conscientemente a las autoridades económicas para evadir impuestos o incumplir regulaciones y las relativas a la producción de bienes y servicios declarados ilegales en las normas de cada país.

Efectos de la economía sumergida

El reconocimiento de que una parte de la actividad económica real está dentro de la economía sumergida plantea inmediatamente varios problemas de muy distinta naturaleza:

- En primer lugar, la economía sumergida afecta directamente a las finanzas públicas al implicar un menor volumen de recaudación, que puede incluso dificultar el papel del Estado como proveedor de bienes públicos.

- En segundo lugar, aparecen problemas de información puesto que aceptar la existencia de economía sumergida introduce automáticamente incertidumbre sobre las macromagnitudes que se están manejando. De esta forma la renta estimada en las estadísticas oficiales podría estar infravalorada por no recoger un conjunto de actividades sumergidas, si bien parte de éstas podrían aflorar con el paso del tiempo, bien por la actuación de los propios agentes (a través de operaciones de blanqueo de dinero), bien por el funcionamiento del aparato estadístico (a través del cruce de información entre los datos de producción, renta y gasto de la economía analizada). Por lo tanto, el que una parte de la economía sumergida venga recogida en las cifras oficiales complica su cálculo puesto que incorpora parcialmente un fenómeno que se está intentando medir en sí mismo, no pudiéndose por lo tanto agregar la estimación de la actividad sumergida a la de la economía legal, reflejada en las cifras oficiales.

- El tercer tipo de problemas es de carácter equitativo. Aceptar la existencia de la economía sumergida y su presencia como fenómeno relevante (piénsese que las últimas estimaciones realizadas por el profesor Shneider (1) recogen que la economía sumergida representa un 28 por 100 del PIB italiano, un 25 por 100 del PIB español y un 23 por 100 del PIB belga) equivale a reconocer que todos los agentes económicos no operan

(1) El último estudio realizado por el profesor Friedrich Schneider se elaboró con cifras de 1998 para un conjunto de 76 países desarrollados y en vías de desarrollo.



EN PORTADA

bajo el mismo marco institucional. Así, 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 aquéllos que ocultan total o parcialmente su actividad. A medida que la presión fiscal y reguladora va siendo mayor, mayores serán también las diferencias entre soportarla o no. En última instancia se produce por lo tanto una distorsión en la competencia que tendrá un reflejo distinto en los mercados domésticos e internacionales por un lado y en la oferta de servicios y de mercancías por otra parte. En general, cuanto más pequeño sea el mercado mayor será la distorsión de la competencia que provocarán las empresas sumergidas.

A todo lo anterior hay que añadir el comportamiento de *free rider* que tendrán los agentes económicos que actúen al amparo de la economía sumergida, puesto que desarrollarán sus actividades en sociedades donde el sector público ejerce una misión distributiva clave, al proporcionar gratuitamente o a precios subvencionados una multiplicidad de bienes como la sanidad, la educación, o ciertas infraestructuras.

Ahora bien, la falta de equidad no se limita al campo sectorial, sino también al territorial. En efecto, al tener la economía sumergida un peso diferente en las distintas regiones de un país, las cifras de renta per cápita en cada territorio pueden diferir de las reales. El problema es importante, ya que si las primeras cifras son tomadas como referencia en el diseño de una política redistributiva, ésta resultará tanto más injusta cuanto mayores sean las discrepancias entre las dos cifras. Así, las regiones que en términos relativos tengan una mayor economía sumergida recibirán un mejor trato que aquéllas en las que las cifras oficiales y reales estén muy próximas. Este es un tema de importancia capital para un país como España, donde el papel redistributivo que desempeña el sector público es muy importante (piénsese, en este sentido, en la utilización del Fondo de Compensación Interterritorial o en la captación de los Fondos Estructurales procedentes del Presupuesto Comunitario).

- Por último, la economía sumergida tiene efectos individuales, entendiendo por éstos los

que recaen sobre el propio individuo que desarrolla dicha actividad. Las consecuencias más directas de esta faceta se concentran en el empleo irregular. Entre los perjuicios directos más claros del empleo irregular están una menor pensión de jubilación o unas peores condiciones de promoción profesional para los trabajadores, al tener éstos menos oportunidades de acceso a la formación continua y más dificultades para cambiarse a otro trabajo. Las empresas, por su parte, tendrán más dificultades para consolidarse en el mercado y prácticamente nula capacidad de acceso a la financiación ajena.

Los riesgos que asumirían oferentes y demandantes de mano de obra son asimismo relevantes: el trabajador por no tener prestaciones si incurre en un accidente o pierde su puesto de trabajo y el empresario por la sanción legal que sufrirá si es descubierto. También hay todo un conjunto de riesgos asociados a la necesidad de establecer las relaciones contractuales sin otra garantía que la confianza mutua.

¿Por qué existe economía sumergida?

Las motivaciones que justifican la existencia de la economía sumergida son diversas. El estímulo más evidente para la ocultación de la actividad económica es el beneficio esperado de aquélla, que será tanto mayor cuanto más elevados sean los costes impuestos por el sistema impositivo o por la regulación de la actividad económica. Los mecanismos de disuasión en la ocultación de la actividad económica vendrán de la mano de las sanciones que se puedan instrumentar por parte de las autoridades económicas y de la certidumbre respecto a su cumplimiento, ambas ponderadas por la probabilidad de ser descubierto.

No obstante, los incentivos a ocultar información variarán de unos agentes a otros, serán distintos entre sectores económicos y también diferirán en términos geográficos, puesto que no todos los sectores tienen las mismas posibilidades de ocultación, ni los mismos incentivos, ni pueden esperar los mismos beneficios.

Este comportamiento troncal que incentiva a un agente o a un sector a realizar actividades fuera de la economía reglada puede matizarse. Así, se



EN PORTADA

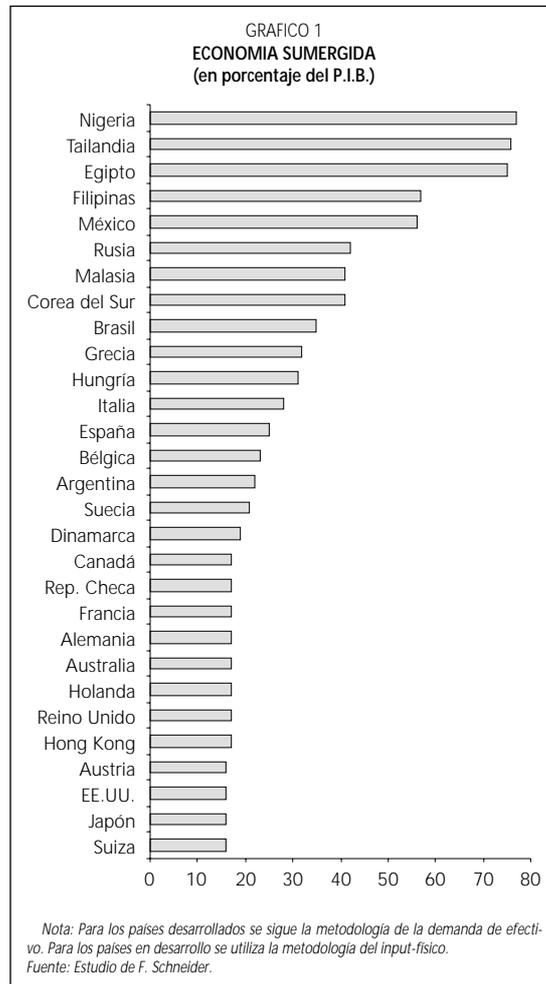
hallan variables como la reputación del agente o la moralidad fiscal que se pueden incluir globalmente dentro de lo que se denominaría «variables culturales». Además de estos condicionamientos se hallan aquéllos que residen en la propia decisión personal de cada agente, que puede elegir entre el respeto a la legalidad o el actuar al margen de ella. En este sentido, conviene advertir que las normas pueden no ser neutrales e inducir a la economía sumergida si los agentes económicos se enfrentan a una fuerte presión fiscal.

Estudios empíricos y el caso español

Los estudios sobre el fenómeno de la economía sumergida son múltiples y han ido jalonándose a lo largo de los años. En términos generales puede hablarse de dos tipos de trabajos: aquéllos que intentan ofrecer una cuantificación de la economía sumergida y los que aportan información sobre aspectos parciales del problema, como por ejemplo las implicaciones de la economía sumergida sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

Dentro del primer tipo de trabajos, nos referimos a continuación a los resultados concretos de dos de ellos: el ya citado del profesor Schneider para 76 países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, y el realizado para el caso específico de la economía española por los profesores Mauleón y Sardá (2).

La investigación realizada por el profesor Schneider concluye que, en promedio, la proporción de la economía sumergida en los países de la OCDE es aproximadamente del 15 por 100 de sus PIB respectivos, mientras que en el caso de las economías emergentes representa un 33 por 100. Países como Grecia, Italia, España o Bélgica están sin embargo más cerca de los ratios de las economías emergentes, puesto que estos países tienen una economía sumergida que representa alrededor del 30 por 100, el 28 por 100, el 25 por 100 y el 23 por 100 de sus respectivos PIB (Gráfico 1). Entre los factores que podrían inducir a



EN PORTADA

este comportamiento en los países desarrollados se hallan la presión fiscal, las cotizaciones sociales y las regulaciones que incentivan a ocultar los ingresos reales. Por ejemplo, la presión fiscal media que soportan los italianos o los belgas (sumando el IVA sobre el consumo, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la Seguridad Social) supera el 70 por 100 de sus ingresos brutos mientras que en Estados Unidos la presión fiscal media no supera el 40 por 100.

El objetivo primordial de la investigación de Mauleón y de Sardá, realizado también en 1997, consistió en actualizar las estimaciones de la economía sumergida en España para el periodo 1973/1996, utilizando el enfoque de la demanda de efectivo o *currency demand approach*. Esta metodología, utilizada también en las estimaciones del profesor Schneider, supone que la economía sumergida realiza sus transacciones y demás operaciones financieras mediante un medio de pago

(2) «Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España»; I. Mauleón y J. Sardá. *Ekonomiaz*, n° 39, 3º cuatrimestre, 1997.

legal que es opaco fiscalmente, fundamentalmente efectivo y en menor medida depósitos a la vista.

Las conclusiones de este estudio son las siguientes:

1. En el periodo 1973/1996 el tamaño de la economía sumergida en proporción a la contabilizada oscila entre el 12 por 100 y el 18 por 100 del PIB. Los valores más altos se observan en los años 1979 (18,5 por 100 del PIB) y 1993 (18,4 por 100 del PIB). Los autores señalan no obstante que el margen de error de esta estimación es considerable. En 1997 la economía sumergida representó el 16,5 por 100 del PIB.

2. La proporción de la economía sumergida sobre la observada depende de la presión fiscal (medida en este estudio a través del tipo medio de las cotizaciones totales efectivas) calculado a partir de la recaudación. Uno de los resultados inmediatos es que un aumento de la presión impositiva no se traduce en un aumento igual de la recaudación, puesto que al aumentar la presión fiscal parte de la economía legal pasa a ser sumergida, para eludir los impuestos. De acuerdo con las estimaciones de los profesores Mauleón y Sardá por cada aumento de un punto porcentual en el tipo impositivo, la recaudación solamente aumentaría entre 0,8 y 0,85 puntos porcentuales aproximadamente. Por la misma razón, un descenso de la presión fiscal de un punto porcentual sólo supondría una pérdida de ingresos fiscales entre 0,8 y 0,85 puntos porcentuales.

3. Existe una correlación negativa muy fuerte entre la tasa de crecimiento del PIB observado y la proporción de la economía sumergida sobre la economía legal. Dicho de otra forma, si la tasa de crecimiento del PIB aumenta, la proporción entre economía sumergida y economía real disminuye, y a la inversa en caso contrario. Ello permite concluir que se dan continuos desplazamientos entre el sector legal y el sumergido.

Conclusiones

La economía sumergida está presente en mayor o menor medida en todos los países del mundo, y sus repercusiones económicas y sociales son incuestionables. Para un mejor entendimiento del problema debería fomentarse su estudio desde los poderes públicos, sobre todo profundizando en aquellas vertientes menos estudiadas como por ejemplo las repercusiones de la economía sumergida en el sistema de Seguridad Social. Un mejor conocimiento de los problemas que ocasiona la concentración sectorial y territorial de la economía sumergida permitiría adicionalmente un mejor diseño de la política regional. En todo caso, los diversos estudios empíricos realizados hasta el momento tienden a señalar que hay una cierta correlación entre la existencia y el tamaño de la economía sumergida en un país con factores como la presión fiscal o la tasa de crecimiento real del PIB, entre otros.



EN PORTADA