

**INFORME. POR PROPIA INICIATIVA, SOBRE LA ECONOMÍA
SUMERGIDA EN RELACIÓN A LA QUINTA RECOMENDACIÓN
DEL PACTO DE TOLEDO**

Sesión ordinaria del Pleno de 21 de abril de 1999

**LA ECONOMÍA SUMERGIDA
EN RELACIÓN A LA QUINTA RECOMENDACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO**

ÍNDICE

PROPÓSITO Y ALCANCE DE ESTE INFORME: PROTECCIÓN SOCIAL Y ECONOMÍA SUMERGIDA.....	1
1. QUÉ SE ENTIENDE POR ECONOMÍA SUMERGIDA. EL EMPLEO IRREGULAR.....	6
2. EFECTOS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA	11
2.1. <i>Efectos generales</i>	12
2.2. <i>Efectos individuales</i>	13
3. POR QUÉ HAY ECONOMÍA SUMERGIDA.....	14
3.1. <i>Factores explicativos: tipología y alcance</i>	18
3.2. <i>Problemas del marco jurídico institucional: nuevas formas de empleo</i>	20
3.3. <i>Percepción social de la economía sumergida en España: La Encuesta del CIS</i>	24
3.3.1. Comportamientos y actitudes cívicos, que contribuyen a definir la moral colectiva.....	24
3.3.2. La percepción del fenómeno.....	25
3.3.3. Actitud personal e interpretación causal de la economía sumergida.....	27
4. CUANTIFICACIÓN Y PERFILES DEL FENÓMENO.....	28
4.1. <i>Métodos de estimación cuantitativa</i>	28
4.1.1. Métodos directos.....	29
4.1.2. Métodos indirectos.....	29
4.1.2.1. Métodos indirectos monetarios	30
4.1.2.2. Métodos indirectos no monetarios	31
4.2. <i>Principales Resultados</i>	33
4.2.1. Sobre la economía sumergida	34
4.2.2. Sobre el trabajo irregular.....	38
4.3. <i>Caracterización personal, sectorial y territorial de la economía sumergida</i>	42
5. ACTUACIONES RECIENTES EN MATERIA DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y CONTROL DEL GASTO	45
6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS GENERALES DE ACTUACIÓN	53
6.1. <i>Conclusiones</i>	53

6.2. <i>Propuestas generales de actuación</i>	55
7. PROPUESTAS CONCRETAS DE ACTUACIÓN EN DISTINTOS ÁMBITOS	61
7.1. Medidas administrativas	62
7.2 Medidas fiscales	63
7.3 Relativas al mercado de trabajo y a la legislación laboral	64
7.4. En materia de Seguridad Social.....	65
7.5. En materia de información y concienciación de los ciudadanos	67

PROPÓSITO Y ALCANCE DE ESTE INFORME: PROTECCIÓN SOCIAL Y ECONOMÍA SUMERGIDA

La economía sumergida es un campo de estudio ya consolidado. Se dispone de resultados que, aun siendo irregulares en cuanto a su estimación cuantitativa¹, permiten conocer el problema en sus distintas vertientes, desde el planteamiento general de las causas que lo originan hasta su plasmación en actividades y territorios concretos.

En toda Europa, en los últimos años se observa un nuevo interés por el fenómeno, que se traduce en algunos estudios recientes, tendentes a su redefinición conceptual y a actualizar su estimación cuantitativa. Entre ellos cabe citar la comunicación de la Comisión Europea *Sobre el trabajo no declarado*, así como el ampliamente difundido estudio de Friedrich Schneider para 17 países de la OCDE².

En el ámbito español es imprescindible la referencia al informe que elaboró en 1994 la Unidad Especial contra el Fraude (UEF)³, a la que cabría añadir otros trabajos específicos, varios de ellos en distintas Comunidades Autónomas. Mención especial requiere, además, el estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)⁴, cuya aportación estriba en un mejor conocimiento de lo que sobre la economía sumergida conocen y opinan los ciudadanos.

Y es que en España la atención a este fenómeno ha sido relativamente constante, tanto por la percepción social de su extensión como al tratar el problema del desempleo; en época reciente, a estos motivos se ha añadido la necesidad de afirmar la sustentabilidad

¹ Más adelante se expondrán los principales métodos propuestos para su cuantificación.

² Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado*. Bruselas, 7 de abril de 1998 (COM (1998) 219 final). Friedrich Schneider, "El tamaño de la economía sumergida en los países de la Europa Occidental", *Ekonomiaz*, número 39.

³ Unidad Especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude, creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993.

⁴ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Los españoles ante la economía sumergida*. (Opiniones y Actitudes nº 15), 1997.

del sistema de protección social que, en conjunción con otras medidas, mejoraría con el afloramiento del empleo sumergido a efectos de cotización. Aquí es, precisamente, donde se inserta el propósito de este Informe, que pretende fundamentar y exponer las propuestas del Consejo Económico y Social para el cumplimiento de la Recomendación Quinta del Pacto de Toledo:

“La Ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad. La Ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad”.

La generalización de amplios sistemas de protección social de carácter público ha contribuido a desarrollar el Estado de Bienestar dentro de la Unión Europea. Una de las principales conquistas es la existencia de prestaciones sociales a las que pueden acceder los ciudadanos, prestaciones que mejoran la calidad de vida del conjunto de la población, favoreciendo la cohesión social. En toda Europa, la necesidad del mantenimiento del sistema de protección social público en su ya clásica configuración está fuera de discusión, mientras los esfuerzos se dirigen a garantizar su consolidación y viabilidad, compatible con el mantenimiento y la creación de empleo. En España, el Pacto de Toledo constituye una referencia a la hora de considerar el sistema de protección social en cualquiera de sus facetas. Y sin embargo, aunque en su Quinta Recomendación se marca expresamente como objetivo la lucha contra la economía sumergida, este fenómeno no fue objeto de análisis en el informe que antecedió a sus propuestas⁵.

A fin de establecer la relación entre el sistema de protección social y el fenómeno de la economía sumergida, interesa recordar que se trata de un sistema de origen profesional,

⁵ La única referencia que se contenía en el mismo y que, indirectamente, podría guardar relación con el objeto del presente Informe era la constatación de que, en los primeros años 80, entre otros problemas que afectaban a la Seguridad Social, existía “(...) un nivel importante de utilización indebida de la protección (de la que el ejemplo más palpable era el crecimiento inusitado de las

pero que, a lo largo de su evolución hasta llegar al momento actual, ha ido adquiriendo componentes de naturaleza universal, en dos sentidos:

- En cuanto a los destinatarios de la protección, por la extensión de la asistencia sanitaria y el establecimiento de pensiones no contributivas.
- En cuanto al contenido de la protección, ya que ésta se ha visto progresivamente ampliada con la incorporación de cada vez más contingencias.

La extensión del ámbito subjetivo y objetivo de la acción protectora ha implicado modificaciones en la estructura financiera del sistema. Éstas han afectado, en primer lugar, al origen de los ingresos de la Seguridad Social, que si inicialmente estuvo sustentado en las cotizaciones sociales, ha ido dando paso progresivamente a crecientes aportaciones del Estado. En segundo lugar, por lo que respecta al destino de las fuentes de financiación, se ha tendido a su clarificación en función de la naturaleza de la protección, de modo que las prestaciones de carácter contributivo se financien con cargo a cotizaciones sociales, mientras que las de carácter no contributivo han de hacerlo básicamente a través de impuestos. La reforma más reciente en este contexto, plasmada en la Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social⁶, estableció el año 2000 como término para la culminación del proceso de separación de fuentes.

Pese a esta paulatina redistribución de las fuentes de financiación, el mayor peso en la estructura de recursos de la Seguridad Social sigue recayendo en los empresarios y trabajadores: no en vano, las cotizaciones sociales representan dos tercios del total de ingresos.

En este contexto, y aunque no quepa considerarla como un factor determinante para la sostenibilidad de la protección social, la economía sumergida y, sobre todo, la existencia

pensiones de invalidez) y de incumplimientos de la obligación de cotizar (favorecido por la escasa eficacia recaudatoria)".

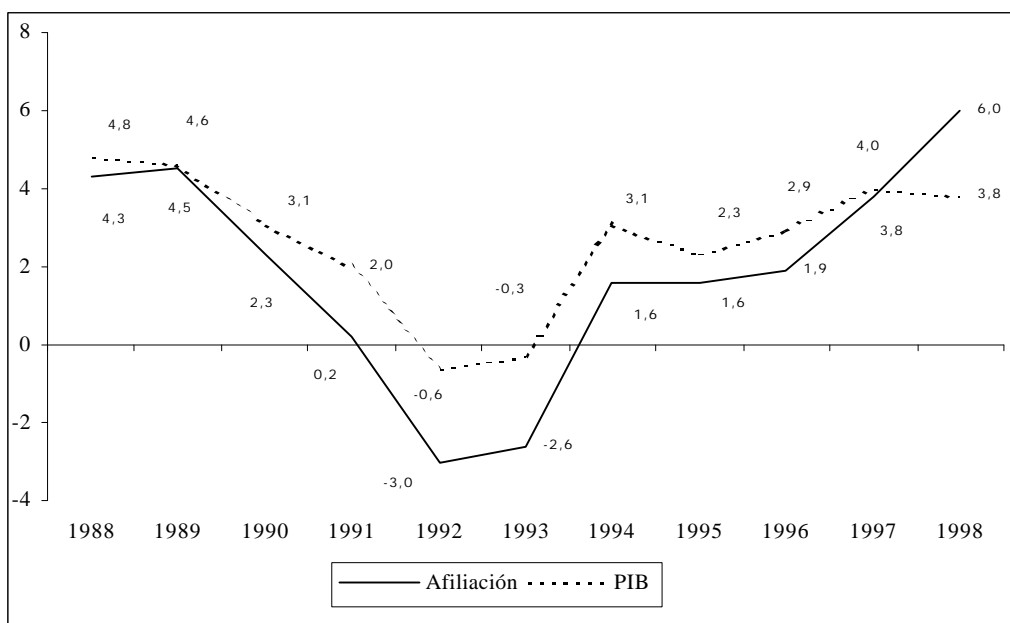
⁶ Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

de empleo irregular afecta a los ingresos de un sistema que gravita, pues, sobre el factor trabajo. Dado que, además, la red de Seguridad Social combina la contributividad con la universalidad, la economía sumergida presenta un claro componente antisocial, al burlar el principio de solidaridad que informa el sistema de reparto. En el ámbito de la mejora de la recaudación de la Seguridad Social, la lucha contra la economía sumergida se concreta, en el sentido de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, en la necesidad de incentivar el empleo regular y de aflorar el empleo irregular.

La mejora del empleo y de la situación económica se han reflejado en la evolución del número de afiliados en alta del Sistema. A 31 de diciembre de 1998 éstos últimos sumaban más de 13.800.000; en diciembre del año anterior eran algo más de 13 millones. Es muy probable que esta evolución responda también, en parte, a un afloramiento de empleos que antes transcurrían en el marco de la economía sumergida. En algunos casos, esa emersión habrá sido posible gracias a las reformas laborales de los últimos años sin que, al respecto, sea posible cuantificar en estos momentos en qué medida la flexibilidad que viene ofreciendo la contratación temporal causal en los últimos años ha contribuido a mejorar las cifras de afiliación y cotización de la Seguridad Social a costa de reducir el volumen del empleo irregular, y en cuál otra el origen de esa mejora radica en el crecimiento de económico.

Gráfico 1: CRECIMIENTO DE LA AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL PIB, 1988-1998

(Porcentajes de variación anual. Afiliados en alta a 31 de diciembre; PIB 4º trimestre)



Fuentes: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*; INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

Por otro lado, la cada vez mayor toma de conciencia sobre el fenómeno a escala europea tenderá a propiciar un debate en el ámbito comunitario, con vistas a su consideración en la estrategia global de empleo, tal y como propugna la Comisión de las Comunidades Europeas en su ya citada *Comunicación Sobre el trabajo no declarado*.

El momento no puede ser más pertinente para abordar el problema de la economía sumergida, el empleo irregular y sus efectos en la protección social. Hace más de cuatro años que la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la prevención y corrección del fraude realizara en su informe un certero estudio considerando, entre otros ámbitos, el fenómeno de la economía sumergida y los problemas que afectaban a la recaudación de la Seguridad Social. Ciertamente, algunas de las numerosas

recomendaciones que se hicieron en aquel informe se han ido poniendo en práctica en estos años, si bien cabe recordar que todavía es posible avanzar más en este terreno. La responsabilidad del cumplimiento de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo recae básicamente en la Administración. Ésta debe seguir reforzando los instrumentos de prevención y control del fraude con que ya cuenta, incentivando el empleo regular, facilitando que aflore un mayor número de activos cotizantes y evitando que se produzcan defectos o morosidades en las contribuciones sociales. Desbrozar el terreno de las definiciones, identificar las causas y conocer la percepción social del fenómeno deben impulsar la adopción de medidas institucionales y normativas que contribuyan a atajarlo. Conviene comenzar, pues, por deslindar la definición de empleo irregular, que es el concepto que se considera más relevante a efectos del cumplimiento de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo.

1. QUÉ SE ENTIENDE POR ECONOMÍA SUMERGIDA. EL EMPLEO IRREGULAR

Parece necesario plantear previamente cuáles son los límites que se van a considerar al hablar de economía sumergida. Esto no significa que se vaya a ensayar una definición original; sólo se trata de aclarar qué se está entendiendo por tal.

La razón estriba en las muy variadas acepciones que pueden contemplarse dentro de su concreción⁷. Puede añadirse a esa razón, además, la circunstancia de que la atención a este problema trascendió bien pronto del ámbito académico e investigador y se instaló también en el político y social, donde los perfiles del término se han hecho menos nítidos. Así, con frecuencia ha sido argumento de primer orden en la discusión sobre la situación

⁷ Tanto que los diferentes términos con que se ha denominado responden al deseo de matizar o subrayar lo que se estaba recogiendo en la definición utilizada: En 1987, la OIT recogió nada menos que 15 nombres diferentes en la literatura especializada en lengua inglesa. En español se encuentran casi otros tantos: en negro, oculta, sumergida, no oficial, no declarada, irregular, informal, subterránea, paralela... Finalmente, se ha preferido el de economía sumergida por entender que era el de mayor arraigo en España.

económica, tanto para explicar lo abultado de las cifras del déficit público, o para negar la consistencia de tasas de paro muy elevadas, como para subrayar las carencias en materia de competitividad empresarial, sin que las diversas partes que intervenían en el debate pudieran detallar qué contemplaban las demás -y qué no- dentro de la economía sumergida.

A lo largo de este Informe se atenderá sólo a las actividades económicas en sí mismas lícitas. No se considerarán las ilegales (como el tráfico de sustancias prohibidas, o el contrabando), porque su esencia ilícita relega a segundo plano el añadido incumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales. Aunque a la hora de analizar las distintas cuantificaciones disponibles no siempre sea fácil separar ambos tipos de actividades, puede decirse que en las primeras la ocultación proviene de algún beneficio derivado de ella misma, mientras que para las segundas no cabe su declaración.

Por otra parte, si se quiere incorporar en el estudio económico, la economía sumergida sólo debería recoger la producción de bienes y servicios que se incluirían, de conocerse, en la cuantificación del volumen de actividad de acuerdo con las normas actuales⁸. Así, la economía sumergida no comprende las actividades que las normas contables excluyen de la determinación de la producción final de un país. Entre ellas, el SEC 1995 recoge expresamente: “(...) las actividades de voluntariado que no producen bienes” (...), “los servicios domésticos y personales que se producen y consumen en el mismo hogar, excepto los producidos por personal doméstico remunerado y los servicios de alquiler de las viviendas ocupadas por sus propietarios”.

Pero también hay actividades que en principio se recogerían en la determinación de la producción final de un país que no tiene mucho sentido recoger en el concepto de economía sumergida: se trata de aquellas que el SEC 1995 define como producción no

⁸ En España las normas para elaborar la Contabilidad Nacional son las que dicta el Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC 1995), coherente a su vez con el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, que dicta las directrices mundiales sobre contabilidad nacional, directrices que han sido elaboradas bajo la responsabilidad conjunta de las Naciones Unidas, el FMI, la Comisión de las Comunidades

de mercado realizada por el sector institucional familias para su propio consumo final, y que se contabilizarían en la actividad económica, como es el caso de la construcción de viviendas por cuenta propia.

Todo este conjunto de actividades de producción de bienes o de prestación de servicios por parte de los hogares para su propio consumo, o como resultado de transacciones no de mercado, que se conocen en la literatura económica como *sector informal*, han de quedar al margen de la consideración de la economía sumergida pues, aunque claramente generan valor, éste no es mensurable con los mismos parámetros que la producción del mercado, ni le serían de aplicación (salvo casos tasados) las regulaciones que, con carácter general, se establecen para la producción de mercado.

Es razonable por tanto, y así se hará, reservar el concepto de economía sumergida para el conjunto de actividades de producción de bienes y prestación de servicios para el mercado que eluden normas, tanto fiscales -en sentido amplio- como de cualquier otro tipo con contenido económico, entre las que se encuentran las regulaciones laborales, pero también otras, como las referidas al medio ambiente, las normas técnicas, las de seguridad, etc.

A los efectos de este Informe, el interés se centrará en reducir el *empleo irregular*⁹, esto es, luchar contra los comportamientos que supongan una merma en la recaudación de las cotizaciones sociales y, ante todo, fomentar el empleo regular. Por ello, parece interesante recordar las definiciones y clasificaciones que en su día propuso la Unidad Especial sobre el Fraude en relación a los ingresos de la Seguridad Social. De acuerdo con esta Unidad, hay una diversidad de actuaciones fraudulentas que obedecerían a su

Europeas, la OCDE y el Banco Mundial. (Vid. Eurostat: *Sistema Europeo de Cuentas SEC 1995*. Luxemburgo, 1996.)

⁹ Se ha adoptado la denominación de empleo irregular por dos motivos: porque es el que usa la propuesta metodológica del ya citado informe de J. Colino, propuesta que se ha asumido en este punto; y porque, lo cual no es menos importante, el término *sumergido* (que sería el consonante con el escogido para la definición general del fenómeno) parecía connotar una falta completa de declaración, cuando parece que la realidad se dirige a situaciones mixtas.

ocurrencia en las distintas fases del procedimiento de actuación de los sujetos obligados a cumplir varias formalidades y/o al pago de los importes correspondientes:

1. **Fraude en la inscripción.** En esta fase pueden darse diferentes irregularidades, que combinarían incumplimientos totales o parciales de la obligación con encuadramientos erróneos.
 - . La UEF señala que en el Régimen General el supuesto paradigmático de economía irregular es la **falta de inscripción** de una empresa, que comporta la omisión del alta de todos sus trabajadores por cuenta ajena. También puede haber inscripción y omisión de alta sólo en relación con algunos trabajadores, e incluso tratarse de altas y bajas sucesivas de trabajadores que realmente no han cesado en la actividad, con el propósito de eludir algunos días de cotización. Estas situaciones se dan igualmente en los regímenes especiales, sobre todo en el de Autónomos.
 - . Cabe, por otra parte, que se omita el alta en el régimen de Seguridad Social aplicable pero se curse otra distinta, que resulta económicamente más favorable. Por lo general, este **encuadramiento indebido** consiste en comunicar el alta en el RE de Empleados del Hogar, en el Agrario o en el de Autónomos, cuando procedería el alta en el Régimen General; también, aunque en menor medida en comunicar el alta de trabajadores fijos como artistas o representantes de comercio, en sistemas especiales, etc. según la UEF.
2. **Elusión de deudas mediante inscripción fraudulenta.** En este supuesto la UEF contempla los casos de inscripción empresarial dirigida a soslayar la deuda acumulada utilizando para ello otra denominación. Se trata de empresas morosas que desaparecen y se inscriben nuevamente, con una denominación distinta, como si se tratara de otra que no tuviera relación con la desaparecida. Este tipo de fraude se señala como muy frecuente y al parecer se acompaña de otras prácticas, como la de no comunicar el domicilio para evitar su localización.
3. **Fraude en la cotización.** En estos casos sí se ha producido de forma adecuada el alta en la Seguridad Social, pero se omite el pago de las cotizaciones total o parcialmente.

Para la UEF, la conducta se considerará irregular cuando no se reconozca la deuda, es decir, cuando no se presentan los documentos de cotización; otro caso sería considerado como morosidad, pero no implicaría voluntad de elusión, que es el sentido de economía sumergida que se está utilizando. A su vez, la falta de cotización sin reconocimiento de deuda puede ir acompañada o no de retención en la cuota a cargo del trabajador.

- . La **cotización defectuosa, con una base inferior**, se instrumenta a través de diversas prácticas: no declarar parte de la retribución; darle apariencia de gasto (como dietas o gastos de locomoción); consignar como contrato a tiempo parcial el que realmente lo es a jornada completa; aplicar un grupo de cotización inferior al que correspondería por la categoría profesional del puesto desempeñado, con la consiguiente sujeción a un tope de cotización inferior.
 - . Igualmente, puede originarse una cotización menor que la correcta por la aplicación de tipos inferiores a los debidos. Así ocurre en los casos de declaración de actividades de menor riesgo que las efectivamente desempeñadas, ya que se aplican tipos menores en las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
4. **Beneficios indebidos.** En estos supuestos el fraude puede darse por dos vías. En primer lugar, por la aplicación indebida, o en mayor cuantía, de las prestaciones de pago delegado (IT y desempleo parcial), para disminuir el importe de la liquidación de cuotas. En segundo lugar, por acogerse a subvenciones y/o bonificaciones del contrato de trabajo a las que no se tiene derecho.

A continuación, la UEF trata el fraude por percepciones indebidas que, aun no siendo en sí mismo parte de lo que se definiría como empleo irregular, tiene clara relación con éste por cuanto suele combinarse con una situación de actividad sin declarar. Dentro de esos abusos que, según la UEF, serían la muestra significativa de los que se pueden dar, han de citarse los siguientes, por su combinación con una irregularidad en el empleo:

- Permanencia en la situación de incapacidad temporal por accidente o enfermedad después de la curación, compatibilizando la percepción de la prestación con los ingresos derivados de trabajos por cuenta propia o ajena.
- Inválidos plenamente recuperados y en activo que prorrogan su situación de pensionistas.
- Pensionistas de jubilación que permanecen en activo o que reanudan el trabajo sin notificarlo a efectos de la suspensión de la pensión.
- Simulación de relación laboral para acceder a la prestación por desempleo, simulación de la situación legal de desempleo previo despido ficticio y, por último, ocultación de actividad, ingresos o circunstancias personales a fin de poder obtener o seguir recibiendo la prestación o el subsidio por desempleo.

2. EFECTOS DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Es difícil negar que el trabajo no puede estudiarse como cualquier otra mercancía, o como los demás *inputs* que intervienen en la producción. El trabajo no sólo determina implicaciones de orden económico, sino que también presenta facetas de otra índole (psicológicas, sociológicas, políticas y éticas). Estas facetas hacen que el empleo irregular sea una parte de la economía sumergida con especiales repercusiones, porque afecta al conjunto de la sociedad (igual que el fraude fiscal) pero también a cada persona concreta que trabaja en esas circunstancias. Sea cual sea el motivo que le lleva a aceptarlas, es innegable que la primera perjudicada es ella misma.

Sin embargo, tanto las que alcanzan a la economía y a la sociedad en su conjunto como las que afectan a cada persona o empresa, las múltiples consecuencias de la economía sumergida -en general- y del empleo irregular -en particular- son poco conocidas y, sobre todo, muy controvertidas.

Quizá la primera circunstancia que ha de contemplarse es que los efectos sobre el conjunto de la sociedad y la economía no son una simple suma de los que recaen sobre

cada individuo. Aunque sea innegable que la economía sumergida también reporta beneficios, es claro que éstos sólo alcanzan a los que se sumergen, mientras que los costes adicionales que genera los soportan quienes cumplen las normas. El beneficio de una parte de la sociedad, la que oculta, deriva en mayores costes a soportar por la que no se sumerge, en tanto que la financiación de los bienes públicos -de uso indiscriminado- recae tan sólo en ésta. Al mismo tiempo, los menores costes proporcionan a quienes se sumergen una ventaja que distorsiona la competencia.

2.1. Efectos generales

La economía sumergida afecta, en primer lugar, a las finanzas públicas, ya que comporta un menor volumen de recaudación. Esto condiciona una reducción del nivel de servicios públicos que se pueden ofrecer¹⁰ o, en su caso, un aumento (poco sostenible a medio plazo) del endeudamiento público.

El problema no es sencillo. Si como solución se adopta un aumento de la fiscalidad total, los incentivos para sumergirse serán mayores y, ante las mismas demandas sociales, la insuficiencia financiera será mayor. Ahora bien, tampoco parece fácil reducir la provisión actual de ciertos servicios públicos (como educación e investigación, sanidad, y pensiones, que agrupan ahora la mayor parte del gasto social), y no sólo porque sea una elección social, sino también porque ello podría conducir a importantes contradicciones económicas: En el contexto actual, la producción requiere trabajadores cada vez más cualificados, lo que implica un alto nivel de gasto, público y privado, en educación y formación. De igual forma, la necesidad de mantener el ritmo de incorporación de nuevas tecnologías implica que el Estado debe promover su desarrollo a través de factores como la investigación básica, y participar en la cobertura de riesgos asociados a la innovación que resultan, en sus primeras etapas, demasiado elevados para el sector privado. Asimismo, el continuo proceso de destrucción y creación de empleo que comporta el

¹⁰ Así lo indica la Comisión en la ya mencionada *Comunicación sobre el trabajo no declarado*.

cambio técnico requiere de un fuerte gasto en protección por desempleo y en políticas activas de empleo que logren reubicar a los desempleados en otros puestos de trabajo.

El segundo gran efecto de la economía sumergida es la distorsión de la competencia, ya que afecta a la que se establezca entre las empresas sumergidas y las que cumplen las normas. Tal afección tendría un reflejo distinto en los mercados domésticos e internacionales, por una parte, y sería diferente en la oferta de servicios y en la de mercancías, por otra. En general, cuanto más pequeño sea el mercado mayor será la distorsión de la competencia que provocarán las empresas sumergidas.

2.2. Efectos individuales

Por efectos individuales de la economía sumergida se entiende aquellos que recaen sobre el propio individuo que desarrolla la actividad. Las consecuencias básicas de esta faceta se concentran, además, en el empleo irregular. Hay que recordar previamente que la importancia de cada una de ellas variará según el grado de ajenidad del individuo respecto del sistema formal. Como señala el informe de la Comisión, los trabajadores no declarados que no tienen un segundo o múltiples trabajos sufren más las consecuencias de no declarar uno de ellos.

Para estudiar estos efectos puede partirse (como se verá en las causas) de que cada una de las partes habrá hecho un cálculo previo del tipo coste-beneficio, en el que habrá comparado los beneficios que efectivamente obtenga con los costes que realmente le suponga y con los riesgos que afronta si se producen determinadas contingencias.

Entre los perjuicios directos podrían destacarse, para el trabajador, una menor pensión de jubilación (o, en su caso, menores derechos derivados para su cónyuge e hijos), o las peores condiciones de promoción profesional, ya que tendría menos oportunidades de acceso a la formación continua y más dificultades para cambiarse a otro trabajo (no podrían, por ejemplo, acreditar la cualificación adquirida por el ejercicio profesional). La empresa, por su parte, tendría menores posibilidades de consolidación en el mercado, y menor capacidad de acceso a financiación ajena.

Entre los riesgos que se asumen estarían: para el trabajador, no tener prestación si ocurre un accidente o pierde el empleo; y para el empleador, el importe que ha de satisfacer si es descubierto y sancionado. Se ha señalado también todo un conjunto de riesgos asociados a la necesidad de establecer las distintas relaciones que genera la actividad económica (entre empresa, trabajador, clientes y proveedores) sin otra garantía que la confianza cuando esa actividad está sumergida. Es evidente que en los pactos se incurre en el riesgo de que la otra parte incumpla el acuerdo, sin que pueda apelarse sino a la confianza mutua. No parece, sin embargo, que en la práctica éste sea un riesgo muy distinto de aquel que presentan, por el mismo motivo, las actividades del sistema formal, pues en muchas ocasiones el ejercicio de las garantías es lento y costoso.

Hay que insistir en que la adopción de decisiones no es ni tan explícita ni tan libre como podría sugerir esta construcción teórica sobre costes, beneficios y riesgos. En la práctica, existen condicionantes que conducen a la irregularidad. Por ejemplo, para un desempleado sin derecho a prestación puede ser preferible un empleo irregular que le garantice un salario, a esperar a encontrar un trabajo regular. Asimismo, algunas microempresas enclavadas en sectores en declive tienen un carácter de subsistencia cuasi familiar que hace que incurran en distintas irregularidades.

3. POR QUÉ HAY ECONOMÍA SUMERGIDA

Si se admite que, desde el momento en que haya una norma, habrá quien encuentre incentivos para incumplirla, la mera presencia de cualquier regulación económica garantiza la existencia, siquiera en un ínfimo volumen, de economía sumergida tal como se definió al inicio. Se trata, entonces, de un fenómeno universal, que devendrá en problema si alcanza un determinado peso sobre el conjunto de la actividad.

Desde esta perspectiva, la dinámica de la economía sumergida puede entenderse a través del estudio del comportamiento de los diferentes agentes económicos que intervienen en la actividad, esto es, puede plantearse como un análisis microeconómico en el que se

formulan objetivos y reglas racionales de actuación que permiten explicar la decisión de sumergirse.

Así, si se acepta¹¹ que, en general, el objetivo que orienta el comportamiento de los agentes que componen la oferta en las economías de mercado es la maximización de su beneficio neto, esa decisión de sumergirse se podría interpretar a través del resultado - que se añadiría en su caso a la función de maximización clásica- de una función de coste-beneficio, donde se evaluarían los factores de uno y otro signo que intervienen en la misma.

De igual forma, a partir de las hipótesis clásicas del comportamiento de los consumidores, cuyo objetivo sería alcanzar la máxima utilidad individual posible¹², los perceptores de rentas pueden incorporar el cotejo de las ventajas e inconvenientes de ocultar éstas. La ocultación en la tributación directa es una forma inmediata de aumentar su renta disponible (lo que, de acuerdo con la regla de comportamiento antes señalada, les permitiría aumentar su utilidad individual), con el riesgo de ser descubiertos y ver finalmente reducida dicha renta. En el caso de la tributación indirecta el aumento de renta disponible se produce (previo acuerdo con el sujeto de quien adquieran un bien o les proporcione un servicio) a través del logro de menores precios unitarios, que habrá de compararse con el coste de asumir una menor capacidad de reclamación.

Asimismo, los asalariados, en cuanto que ofrecen su trabajo a cambio de un salario, que es una fuente de renta, tendrían reglas racionales de decisión en las que cabría incorporar una función coste-beneficio de una situación laboral irregular. El objetivo de maximizar su utilidad individual comportaría evaluar las ventajas de disfrutar una mayor renta actual frente a los inconvenientes de una menor renta futura (bien al final de su vida laboral,

¹¹ Vid.: Santos M. Ruesga y otros, "Más allá de la economía sumergida." Comunicación presentada al *II Foro de Tendencias Sociales*, Madrid, 22-24 de octubre de 1997.

¹² Todo este desarrollo teórico requiere una formulación más extensa para ser riguroso, pero el objetivo de estas líneas no es tal. Conviene, sin embargo, anotar al menos que la maximización de la utilidad no deviene de ninguna cuantificación de ese concepto; sólo requiere -y no es poco- individuos capaces de separar y ordenar según un orden de preferencias consistente las distintas combinaciones de consumo alcanzables para cada nivel de renta y precios.

bien por la ocurrencia de algún suceso que interrumpa la percepción del salario, como la incapacidad o el desempleo).

El diseño general de ambas funciones (o de esa función en ambas vertientes) sería el mismo, con la importante salvedad de que, en general, su posición subordinada hace que para los asalariados la decisión haya de estar entre un empleo irregular cierto, ahora, y un empleo regular posible, en el futuro.

Cuadro 1: FUNCIÓN COSTE-BENEFICIO DE LA OCULTACIÓN EN LA PERSPECTIVA EMPRESARIAL

Costes de la ocultación	Beneficios de la ocultación
<ul style="list-style-type: none"> • Penalización por incumplimiento de normas: • Económica (multas, recargos, etc). • Penal (cárcel, inhabilitación, etc). • La probabilidad de incurrir y la cuantía de estos costes dependen de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Normativa sobre penalizaciones (formas, cuantía, etc). 2. Eficacia en el funcionamiento de los mecanismos de inspección y sanción (a mayor eficacia, mayor coste). 3. Moralidad fiscal (mayor o menor reprobación del entorno social) afecta a la eficacia de los organismos de inspección e introduce un coste variable de orden moral -subjetivo- no mensurable. • Menor acceso a beneficios sociales, subvenciones, etc. • Menor productividad por: <ol style="list-style-type: none"> a) Menor capitalización de las empresas. b) Menor rendimiento del trabajo (por condiciones laborales, a veces compensadas por mayores incentivos pecuniarios). c) Menores economías de escala (por menor dimensión). • Dificultad de acceso a mercados extra-locales (nacional e internacional). • Dificultad de acceso a financiación externa. • Costes de ocultación (instalaciones específicas, asesorías, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor o nula carga fiscal sobre transacciones y/o rentas generadas (incluyendo cotizaciones a la Seguridad Social). • Beneficio de uso de bienes públicos y de algunas prestaciones sociales de carácter universal -sanidad, educación, etc.- • Menores o nulos costes derivados de la regulación administrativa -normas sanitarias, de ordenación urbanística, ...- • Mayor flexibilidad: <ol style="list-style-type: none"> 1. Organizativa y productiva -movilidad física- 2. Laboral -interna y externa-. • Costes laborales unitarios reducidos.

Fuente: Santos M. Ruesga, "Economía sumergida y fraude fiscal". *Actualidad Tributaria*, 30 septiembre 1994.

Así calculada la rentabilidad que espera obtener de la ocultación, cada agente económico contrasta ésta con el beneficio alcanzable en el marco de la economía regular y obra en consecuencia.

Habría que anotar ahora que este mecanismo de adopción de decisiones incorpora un elemento de subjetividad nada despreciable, pues cada sujeto ha de atribuir valor a cada una de las distintas variables que considere, tanto entre los costes como entre los beneficios, y unos y otros son, con frecuencia, riesgos o expectativas. Y así, factores tales como un momento bajo del ciclo económico regular, o la presencia de un fuerte grado de competencia en precios, no determinarían la existencia de economía sumergida, pero sí explicarían (al menos en parte) su mayor tamaño. Del mismo modo cabría contemplar las actitudes de ocultación o irregularidad que parecen responder, en el inicio a muy pequeña escala de actividades económicas, a la necesidad de consolidarse antes de emerger.

Otro aspecto a tener en cuenta es la capacidad de ocultar de que dispone quien desea hacerlo, pues ésta depende de su posición en la cadena productiva del bien o servicio de que se trate: Para los productores, sumergirse requiere, en mayor o menor medida, acuerdos con los clientes y los proveedores (piénsese por ejemplo en el IVA). Podrán proponer o imponer esos acuerdos según su cuota de mercado y su posición, más cerca o más lejos, en esa cadena respecto del consumidor final. Al margen de que ésta es también, posiblemente, la razón de la especialización sectorial que se encuentra en la economía sumergida, es interesante subrayar la idea de que subyace cierto orden jerárquico en las decisiones de ocultación, de manera que las fases finales del sistema productivo -distribución y comercio mayorista y minorista- son la clave en la adopción de esas decisiones.

Evidentemente, todo este proceso de decisión no responderá, en la realidad, a un cálculo perfectamente delimitado, ni siquiera plenamente consciente. Se ha planteado así para facilitar la explicación y para insistir en que hay, aunque sea perjudicial para el conjunto, una racionalidad económica individual detrás de la economía sumergida. Además, hay que recordar que puede haber economía sumergida, o mejor, situaciones irregulares, que no obedecerían sino al desconocimiento de alguna de las múltiples normas que han de observarse para desarrollar una actividad económica.

3.1. Factores explicativos: tipología y alcance

Aún cuando se pretenda, como aquí se hace, acotar el terreno de la economía sumergida en su relación con el empleo irregular, no deja de tratarse aquella de un fenómeno complejo que engloba una multitud de situaciones. La manera más factible de explicar un problema con tantas caras es tener presente ese marco explicativo, al que se ha hecho referencia, común a todas las vertientes de la irregularidad, es decir, la toma de decisiones en función del análisis de costes y beneficios. De hecho, en última instancia todos los factores explicativos de la ocultación o la irregularidad son variaciones sobre el mismo tema: la permanencia en la economía sumergida compensa de alguna manera. La motivación que supone esa compensación frente a la regularidad se proyecta básicamente en tres dimensiones que agrupan factores explicativos de distinto alcance:

La *dimensión estrictamente económica* responde a la decisión de ahorrar costes de todo tipo y, por lo que hace a la Seguridad Social, cotizaciones. Eludir las obligaciones con el sistema supone para la empresa una evidente reducción de costes administrativos, laborales y de gestión, mientras que el trabajador percibe un salario más elevado que si se hubieran efectuado las correspondientes deducciones e incluso puede compatibilizarlo con algunas prestaciones sociales. Las causas económicas de la actividad irregular pueden obedecer a motivos “activos” (disminuyendo los costes unitarios al incrementar los niveles de productividad) o “defensivos” (disminuyendo en valores absolutos los costes de producción) por razones de limitada competitividad¹³. Éstos, a su vez, actuarán de distinta manera en función de la fase del ciclo económico y del comportamiento de la economía regular, de la que raras veces son completamente independientes. Precisamente aquí, además, han de encuadrarse los efectos de la globalización económica, que está determinando un cambio radical en el panorama de la competitividad.

En cuanto a la *dimensión institucional y jurídica*, hay muchos factores que actúan a favor de la economía sumergida. A menudo, las actividades irregulares en general o, en

¹³ En este sentido, vid.: Santos M. Ruesga y otros (op.cit.)

concreto, el fraude a la Seguridad Social se llevan a cabo cuando existe una cierta presunción de impunidad: la creencia de que defraudar a la Seguridad Social es fácil y es una práctica generalizada, quizá no tanto en la ocultación total como en lo que es la irregularidad parcial.

A pesar de los esfuerzos que la Administración ha llevado a cabo en los últimos años, que se han traducido en una clara mejora de resultados, persiste la presunción sociológica de que el sistema de prevención y control institucional del fraude falla en demasiadas ocasiones, tanto en el momento inspector como en el de ejecución de las sanciones: en el primero, probablemente porque existen pocas campañas específicas para combatir la economía sumergida; en el último, por la idea de que se pueden diluir las responsabilidades a través de la insolvencia de los sujetos responsables.

El entramado institucional influye también en el factor incertidumbre que planea al inicio de la actividad económica de muchas empresas de tamaño reducido: los trámites burocráticos y los así llamados costes de regularización (inscripción de la empresa, afiliación de trabajadores, etc.) se suelen posponer hasta el momento en que el proyecto se demuestra viable. Lo que ocurre es que, bien por inercia, bien porque la empresa de hecho sólo resulta rentable en esas precarias condiciones, la permanencia en esa situación se alarga más de la cuenta. La falta de asesoramiento y un exceso de trámites burocráticos en la creación de empresas pueden influir en la decisión por la irregularidad.

Por último, la *dimensión social* se proyecta en el grado de aceptación del fenómeno que, como se verá después, es bastante peculiar en España, pues se caracteriza por una mezcla de reprobación y comprensión. Una comprensión que parece haberse cimentado durante las fases recesivas del ciclo económico y, en especial, en razón del elevado desempleo, circunstancias que justificarían en cierto modo la irregularidad. No está del todo arraigado el rechazo social frente a los que defraudan y este grado de tolerancia puede hacer más cómoda la permanencia en la economía sumergida.

El comportamiento del sector público es, a su vez, un elemento relevante en la consideración de estas dos últimas dimensiones como factores explicativos de la

economía sumergida. La imagen que se desprenda de las actuaciones de las Administraciones Públicas, sobre todo en cuanto al rigor en la utilización de los recursos, se puede traducir en una mayor o menor predisposición a tolerar e, incluso, a incurrir en irregularidades por parte de algunos ciudadanos. Lo mismo sucede respecto a su percepción sobre la eficacia de los sistemas de recaudación y, en particular, el control y la sanción del fraude.

3.2. Problemas del marco jurídico institucional: nuevas formas de empleo

La obligación de cotizar al Régimen General de la Seguridad Social que, integrado por los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, aporta el grueso de recursos al sistema público contributivo de protección social, presupone la existencia de una prestación laboral regulada por el Derecho del Trabajo.

Es una constante, desde su nacimiento, que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social se haya visto abocado a redimensionar y afirmar sus ámbitos de aplicación subjetivo y objetivo a medida que los cambios económicos y productivos han ido modificando a lo largo del tiempo la realidad del trabajo. A las originarias tendencias expansivas, inevitablemente seguidas de respuestas elusivas o restrictivas, se han sumado con intensidad en los últimos años fenómenos nuevos que refuerzan la necesidad de permanente actualización y adaptación de la normativa jurídica e institucional que regula las relaciones de trabajo.

Mientras en los orígenes prevalecieron las tendencias a la ampliación del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social a prestaciones de servicios antes excluidas, especialmente intensas en determinados momentos, como sucede en la década de los años ochenta con las relaciones laborales de carácter especial (entre otros, representantes de comercio, empleados de hogar, deportistas profesionales, altos directivos), desde hace algunos años se asiste a un fenómeno nuevo que suscita tendencias de signo contrario a consecuencia de la diversificación del empleo, las nuevas

formas de organización y prestación del trabajo y la flexibilidad de las relaciones jurídicas laborales. El resultado es la inadaptación de las tradicionales normas reguladoras del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, del contrato de trabajo en primer término, pero también de la relación jurídica de Seguridad Social, para dar respuesta a realidades muy diferentes de aquéllas sobre las que se sustentaba o se construyeron algunas de sus instituciones básicas.

La prestación laboral por tiempo indefinido a jornada completa, todos los días laborables del año y dentro de una empresa con unas instalaciones fijas, dotada de una estructura económica y productiva relativamente estable, está dejando de constituir en los países desarrollados y a gran velocidad el paradigma de la relación laboral que regula el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, porque cada vez más se multiplican las formas atípicas de trabajo a las que las fórmulas jurídicas dadas hasta hace poco tiempo no pueden dar respuesta¹⁴.

El predominio del sector servicios y las nuevas tecnologías abren la puerta a nuevos sistemas de organización del trabajo que no encajan en las categorías tradicionales. La aparición de formas de trabajo, que no responden del todo a la noción de trabajo plenamente independiente y por cuenta propia pero que tampoco se ajustan a los conceptos de subordinación y dependencia tal como los concibe el Derecho del Trabajo para regular el trabajo asalariado, son un ejemplo de las dificultades que existen para encuadrar en el contrato de trabajo típico esas nuevas actividades, cuyo desarrollo tiene un grado de autonomía organizativa y funcional hasta hace poco impensable.

No se trata sólo de resistencias al cumplimiento efectivo de una normativa laboral más o menos rígida, que con el paso del tiempo se ha ido flexibilizando en aspectos concretos,

¹⁴ El problema se viene planteando en similares términos en otros ámbitos y desde hace algunos años es objeto de creciente interés por los expertos del Derecho del Trabajo, por lo que existe abundante bibliografía al respecto. Recientemente, se ha abordado el debate abierto en varios países europeos sobre las fronteras del trabajo por cuenta ajena en el Informe elaborado por el grupo de expertos de Derecho del Trabajo designado por la Comisión de las Comunidades Europeas, sobre *Cambios en el trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, cuyas conclusiones provisionales se presentaron en junio de 1998.

sino de una dinámica más compleja que incluye situaciones muy diferentes y que probablemente requerirían un tratamiento diversificado.

Entre los ejemplos más evidentes, aunque no es el único, se podría citar el de los trabajadores a domicilio, a los que la normativa genérica puede no estar dando una respuesta adecuada, tanto en el caso del trabajo prestado en los sectores que tradicionalmente han utilizado esta forma de empleo, como en sectores en los que las actuales tecnologías de la comunicación han irrumpido dando lugar a nuevas formas de trabajo a distancia como el teletrabajo.

Desde otra perspectiva, pero formando parte del mismo fenómeno, se podrían citar toda una amplia gama de actividades autónomas que integran lo que se ha denominado “zonas grises” del contrato de trabajo, cuya tipología se ha ampliado, que no responde a un único modelo porque abarca desde prestaciones de servicios sólo aparentemente autónomas a través de supuestos de simulación y fraudes de ley, más o menos detectables, con la pretensión de eludir la aplicación de la normativa laboral del trabajo asalariado, hasta supuestos de externalización de actividades con un elevado grado de independencia, donde la subordinación desaparece o es muy débil, y en los que la ajenidad se mantiene con mayor o menor intensidad, pero que sólo forzando los tradicionales criterios de encuadramiento se pueden considerar trabajo dependiente y por cuenta ajena.

Junto a los anteriores, se encuentran también otros supuestos en los cuales, pese a la existencia de una parte contratante más débil desde el punto de vista del proceso económico y productivo, la prestación de servicios queda claramente al margen de las normas laborales, debiéndose regir por las normas del derecho civil o mercantil. Las fronteras entre unos y otros no siempre se presentan con la necesaria nitidez, porque el propio concepto de subordinación, como elemento definitorio del contrato de trabajo, ha evolucionado y se ha flexibilizado también, y el concepto de ajenidad tampoco responde a los parámetros tradicionalmente utilizados. La confusión de fronteras propicia, así, el uso de figuras jurídicas con fines distintos de los contemplados en la norma al amparo de

la cual se crearon dichas figuras. Tal es el caso de la subcontratación en exclusiva de fases aisladas del proceso productivo a través, por ejemplo, de cooperativas de trabajo asociado.

Así, sin haber resuelto de manera definitiva los delicados problemas que desde siempre han existido para delimitar el ámbito de aplicación de la legislación laboral y el adecuado encuadramiento a efectos de cotización al sistema de protección social de un relativamente elevado número de situaciones, que irían desde determinados supuestos de ayudas familiares, hasta los administradores y socios de empresas familiares, las prestaciones de servicios de las llamadas profesiones liberales, los agentes, y otros, nos encontramos con la presencia en el mercado de formas de prestaciones de servicios que plantean nuevos problemas¹⁵ de encuadramiento.

Por otra parte, dejando a un lado el problema de “las zonas grises” del contrato de trabajo y centrándonos sólo en éste, la nueva flexibilización del contrato de trabajo, que ha significado el predominio de formas de empleo que hasta hace relativamente poco tiempo eran consideradas como atípicas o infrecuentes (trabajo eventual y temporal, a tiempo parcial, entre otras) crean también nuevos problemas de adaptación normativa y de efectivo control de su correcta aplicación, lo que inevitablemente estimula las tendencias de algunos sectores económicos y sociales hacia su incumplimiento.

Hacer compatible la flexibilidad normativa laboral con el cumplimiento de unas prescripciones básicas es el problema al que se han de enfrentar las Administraciones Públicas, los inspectores, los jueces, y por supuesto los agentes sociales. Las nuevas formas de empleo y la flexibilidad laboral son realidades que han emergido con fuerza y a las que hay que dar respuesta desde un tratamiento diversificado de las situaciones que, sin ahogar el desarrollo creativo generador de riqueza que nace de esas actividades sujetas a nuevas formas de empleo, no de al traste con las solidaridades mínimas que

¹⁵ No sólo el Derecho del Trabajo queda a veces superado, por no decir desfasado, sino que el mismo problema se le plantea a Derechos más estables, como el civil o el mercantil.

exige el mantenimiento de un sistema colectivo de protección social en el que la contributividad se combina con la universalidad de las prestaciones básicas.

3.3. Percepción social de la economía sumergida en España: La Encuesta del CIS

Uno de los aspectos que requiere una mayor atención para interpretar la dinámica y características de la economía sumergida en España hace referencia a las actitudes y comportamientos de los ciudadanos ante el fenómeno. Para avanzar en dicho conocimiento, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) inició en abril de 1997 un estudio específico, apoyado en la realización de una encuesta *ad hoc*, que investiga la opinión de los españoles ante la economía sumergida.

El análisis de los resultados de la investigación se puede articular en torno a los siguientes ejes temáticos:

3.3.1. Comportamientos y actitudes cívicas, que contribuyen a definir la moral colectiva

Los resultados de la encuesta permiten definir el grado de moralidad colectiva de los españoles en materia de relaciones sociales y en relación con los instrumentos públicos que regulan éstas, mediante el conocimiento del nivel de tolerancia existente ante comportamientos fraudulentos en los terrenos económico y social. No cabe duda de que el grado de moralidad colectiva en torno a estas materias constituye una variable fundamental para explicar las características de la expansión de la economía sumergida.

En la imagen colectiva que trazan de sí mismos los ciudadanos españoles, los rasgos más reconocidos son el trabajo y la honradez. Así mismo, está muy generalizada la opinión de que se es exigente con los derechos, pero no tan consciente de los deberes. Esta percepción de una alta responsabilidad cívica supone un fuerte contraste con la imagen acerca de la propensión al fraude, ya que casi la mitad de los españoles consideran que es muy o bastante frecuente la práctica de alguna forma de fraude económico o social. Los

comportamientos fraudulentos considerados más habituales son, por este orden, el fraude fiscal en la renta, el fraude al seguro de desempleo y el fraude fiscal en el IVA. Y más de un tercio de los entrevistados admite conocer alguna persona que realiza este tipo de actividades fraudulentas.

A pesar de ello, los españoles son muy poco tolerantes con las prácticas fraudulentas, ya que, de forma mayoritaria, las consideran muy o bastante injustificables. Apenas un 8 por 100 las considera muy o bastante justificables. A este respecto, las actitudes más tolerantes se dan respecto al fraude en el IRPF y al fraude en el IVA, mientras que las prácticas fraudulentas contra el sistema de prestaciones sociales son las que suscitan menos tolerancia.

Aunque aparentemente se dé una baja tolerancia ante el fraude económico y social, se registra una actitud comprensiva con quienes lo practican. Casi dos tercios de la población entrevistada consideran que estas actividades se llevan a cabo por un estado de necesidad de los ciudadanos, y en mucha menor medida se asume la ausencia de conciencia ciudadana o la carencia de honradez.

En suma, los españoles consideran que se practican con frecuencia diversos tipos de fraude económico y social, lo cual les parece muy reprochable, pero creen que se hace por necesidad.

3.3.2. La percepción del fenómeno

Casi el 60 por 100 de la población española mayor de 18 años ha oído hablar de la economía sumergida. Ciertamente, resulta sorprendente que el 40 por 100 de los españoles declaren no conocer el fenómeno, ya que ha sido ampliamente difundido y analizado en los medios de comunicación. Prácticamente el 80 por 100 de los que han oído hablar de la economía sumergida la definen como alguna forma de actividad que vulnera las normas establecidas: el trabajo oculto, la no declaración de la actividad económica, el fraude al Estado, a la Seguridad Social o a Hacienda, el trabajo sin contrato y sin Seguridad Social y todo lo relacionado con el dinero negro.

Los comportamientos que los entrevistados consideran que se pueden incluir dentro de la economía sumergida son, en orden de importancia, la contratación de extranjeros sin permiso de trabajo, los profesionales que no declaran a Hacienda la totalidad de sus ingresos, las personas que trabajan en una empresa sin estar dadas de alta en la Seguridad Social, los trabajadores autónomos que no cobran el IVA en sus trabajos y los parados que realizan chapuzas por su cuenta sin declararlas.

El grado de culpabilidad que se asigna a la realización de estas actividades se produce en función del *status* económico y profesional del sujeto que las practica. De esta forma, una proporción mayor de ciudadanos considera sumergidas las actividades irregulares de empresarios y profesionales, mientras que el trabajo a domicilio de las amas de casa, las chapuzas de los parados y las irregularidades fiscales de los autónomos no profesionales son considerados en menor medida contenidos de la economía sumergida.

La investigación trata también de recabar la percepción de los ciudadanos sobre la dimensión del fenómeno, en un doble plano: por un lado, el conocimiento directo sobre diversas prácticas de economía sumergida; por otro, la opinión sobre la dimensión de ésta en el territorio español y en la Comunidad Autónoma de residencia del entrevistado. Respecto a la primera cuestión, la proporción de personas que conocen directamente a alguien que incurre en prácticas irregulares es muy elevada. Casi un tercio de los españoles conoce a alguien que está trabajando “sin contrato de Seguridad Social”¹⁶, otro tercio conoce a alguien que realiza trabajos remunerados en su domicilio “sin contrato ni alta en la Seguridad Social”, y un 13 por 100 declara conocer casos de contratación de inmigrantes ilegales.

Respecto a la segunda cuestión, la percepción cuantitativa del fenómeno, casi el 50 por 100 de los entrevistados considera que estas formas de economía sumergida son

¹⁶ En el cuestionario de la Encuesta la pregunta se formulaba en estos términos. En un sentido amplio se refiere a aquellos supuestos en que o bien no se ha formalizado la relación laboral según lo establecido en la normativa correspondiente o bien se están eludiendo las obligaciones frente a la Seguridad Social derivadas del contrato.

frecuentes o muy frecuentes en su Comunidad Autónoma, proporción aún más elevada cuando la percepción se refiere a todo el ámbito español.

3.3.3. Actitud personal e interpretación causal de la economía sumergida

La actitud que adoptan los ciudadanos al considerar las razones por las que se trabaja “sin contrato” y sin estar afiliados a la Seguridad Social son claramente exculpatorias, ya que más del 70 por 100 entiende que estas prácticas se adoptan por no encontrar otro tipo de trabajo. Y son los que potencialmente están más directamente implicados en estas prácticas, asalariados y parados, quienes entienden en mayor medida y en primer lugar que la causa son las dificultades existentes en el mercado laboral regular. La segunda razón más señalada hace referencia a la posibilidad de defraudar trabajando y cobrando simultáneamente el subsidio de desempleo, y la tercera a las posibilidades que permiten estas prácticas de compatibilización con otras actividades.

Respecto a la opinión sobre las razones que existen para contratar de forma irregular, el 80 por 100 considera que se hace para ahorrar costes en materia de Seguridad Social. La segunda razón que más opiniones recoge es la mayor facilidad de despido existente en el ámbito de la economía irregular.

Por último, la investigación analiza la valoración del fenómeno de la economía sumergida por los españoles. En este aspecto, los ciudadanos mantienen claramente una actitud de reprobación: Sólo un 4 por 100 entiende que estas actividades resultan muy beneficiosas para España o para su Comunidad Autónoma. De esta forma, a pesar de la comprensión que declaran ante la causalidad del fenómeno, mayoritariamente consideran que tiene un carácter perjudicial, tanto para España como para su Comunidad Autónoma.

Resulta muy significativo comprobar que el grado de reprobación ante la economía sumergida varía según la condición socioeconómica del entrevistado. Es decir, la aceptación del fenómeno aumenta con el nivel educativo, lo cual se puede interpretar en el sentido de que una mayor comprensión del entorno socioeconómico conduce a una actitud más tolerante con la práctica de actividades irregulares.

De todo lo anterior cabe concluir que la opinión de los españoles ante la economía sumergida denota una actitud no directamente tolerante sobre el fenómeno, pero muy comprensiva con sus causas y con las motivaciones que conducen a practicar estas actividades.

4. CUANTIFICACIÓN Y PERFILES DEL FENÓMENO

Como fenómeno no observable (en primer lugar porque implica voluntad de ocultación) la cuantificación y la caracterización de la economía sumergida son tareas complicadas. Se han ensayado diversos métodos, directos e indirectos, para abordarlas, que presentan distintos problemas. Los primeros, por su coste y por la necesidad de asumir cierto grado de subestimación¹⁷. Los segundos, porque requieren la asunción de numerosos supuestos, algunos poco realistas, que acaban reduciendo la cuantificación a una simple cifra, cuestionable y poco operativa a la hora de adoptar medidas para tratar las irregularidades.

4.1. Métodos de estimación cuantitativa

Los métodos¹⁸ para medir la economía sumergida se pueden clasificar en, por una parte, métodos directos, que consisten básicamente en encuestas a la población e inspecciones tributarias sobre una muestra de contribuyentes y, por otra, métodos indirectos, basados en el análisis de datos macroeconómicos. Además, se suelen emplear ocasionalmente los denominados métodos semidirectos, consistentes en recabar la opinión de personas con alto conocimiento de esta problemática.

¹⁷ Porque, al menos a priori, no es descartable que quienes ocultan no deseen responder verazmente en las encuestas, aunque se garantice plenamente el secreto estadístico.

¹⁸ Vid.: Jose María Serrano Sanz (dir.), *Desigualdades territoriales en la economía sumergida*, Confederación Regional de Empresarios de Aragón, 1998. Junta de Andalucía, *La economía irregular en Andalucía*, Consejería de Economía y Hacienda, 1998.

4.1.1. Métodos directos

La aplicación de una encuesta directa a los agentes económicos tiene como ventaja esencial la amplia gama de información que ofrece sobre la ocultación, y en especial en el caso de aquellas economías en que el fenómeno está extendido y poco estudiado. Según destacaba el informe de la UEF, los métodos de estimación directa tienen la virtualidad de proporcionar toda la economía sumergida, independientemente de su cobertura por la Contabilidad Nacional o las estadísticas básicas. No obstante, la UEF recoge también las dificultades de dichos métodos que, por otra parte, son las mismas de toda investigación que requiere un muestreo, además de las derivadas de la naturaleza del propio fenómeno: establecer un marco poblacional adecuado y lograr que el entrevistado coopere. Por tanto, el inconveniente fundamental de estos métodos se deriva precisamente del carácter oculto de lo que se pretende cuantificar. En este sentido hay que destacar que estos métodos, tan fiables y sencillos en teoría, en la práctica suelen ser poco viables y de muy alto coste.

En lo referido específicamente a las actuaciones de inspección, se obtiene un índice de ocultación a través de planes de muestreo aleatorio estratificado para determinar mediante módulos los rendimientos empresariales de las personas físicas.

4.1.2. Métodos indirectos

Los métodos indirectos son los más usados, y en ellos se acude a información ya elaborada. Pueden ser métodos de carácter monetario o no monetario, y cada uno de estos subgrupos admite distintas variantes según los supuestos de partida utilizados o las variables que se incluyen en la estimación. En general, los métodos monetarios parten de la hipótesis de que las transacciones en el ámbito irregular de la economía se realizan utilizando las formas de dinero más líquidas, especialmente efectivo y depósitos bancarios a la vista.

4.1.2.1. Métodos indirectos monetarios

La primera de las variantes de este método es la basada en el *ratio efectivo-depósitos*. La hipótesis de partida es que la proporción entre el efectivo en manos del público y el volumen de depósitos bancarios es constante en el ámbito económico formal, con lo que las variaciones de este ratio se asocian a la economía sumergida. Este método, cuyas ventajas residen en la facilidad del cálculo, el bajo coste que supone la adquisición de la información y la posibilidad que ofrece de efectuar comparaciones, ha recibido varias críticas, que se centran fundamentalmente en dos puntos: de un lado, requiere elegir un año base en el que se ha de suponer la inexistencia de actividades irregulares; y de otro, ha de partir de la hipótesis de una velocidad de circulación del dinero idéntica en la economía sumergida y en la oficial. Asimismo, se cuestiona la presunción de que la economía sumergida sólo usa el efectivo como medio de pago y el supuesto de que los depósitos bancarios se demanden sólo por motivo transacción, y no por motivo riqueza¹⁹.

Una variante perfeccionada del anterior es el método denominado *ratio efectivo-depósitos modificado*, que parte del supuesto de que un incremento del tamaño de la economía sumergida conduce a un aumento de la demanda de dinero. Consiste en la estimación de la demanda de dinero por diversos factores explicativos, entre los que se incluiría, además de los agregados económicos contabilizados, la presión fiscal y la intensidad reguladora. Seguidamente se comparan esa estimación y el cálculo de la demanda de dinero para un determinado período en el que se supone que no existe economía sumergida. La diferencia entre ambas estaría vinculada a la economía sumergida.

Cabe citar, en tercer lugar, el *método transaccional*, que modifica los anteriores al introducir el supuesto de que el dinero en efectivo no es el único medio de pago en el ámbito de la economía sumergida, sino que los depósitos bancarios son también

¹⁹ Que es la segunda gran componente en la construcción de su función de demanda.

utilizados. Las críticas asociadas a este método se refieren a que los únicos depósitos susceptibles de ser utilizados en el sector irregular de la economía son los a la vista, y deben ser descartadas otras modalidades como los depósitos de ahorro o a plazo.

La última alternativa metodológica del método efectivo-depósitos es la basada en el *uso de grandes billetes*. Vincula el incremento en el volumen de actividades irregulares con un uso mayor de papel moneda de alto valor, permitiendo obtener una aproximación a las variaciones de las actividades sumergidas a lo largo del tiempo, a través de los cambios que experimenta la proporción de grandes billetes utilizados respecto al total de efectivo. Las críticas a este método se centran en que supone que las actividades ocultas utilizan casi siempre grandes billetes, por lo que no es capaz de recoger las que utilicen billetes de bajo valor nominal, y éstas pueden ser una parte importante del total.

4.1.2.2. Métodos indirectos no monetarios

Los métodos monetarios indirectos han sido los más ampliamente utilizados por los investigadores a la hora de cuantificar la economía sumergida. No obstante, hay que hacer referencia a otras metodologías, de carácter no monetario, que no establecen supuestos de partida para la medición del fenómeno.

La primera de ellas es la comparación entre ingresos y gastos declarados, que realiza una comparación entre los gastos de las economías domésticas y sus ingresos y ahorros, recogidos fundamentalmente en las encuestas de presupuestos familiares. Así, una cifra de gastos familiares superior a la suma de ingresos y ahorro se debería a la existencia de economía irregular. No obstante, este enfoque no tiene en cuenta la posibilidad de que las familias consideren el flujo de ingresos esperados y no la renta corriente a la hora de tomar sus decisiones de gasto, lo que puede conducir a estimar un volumen de economía sumergida superior al realmente existente. Tampoco atiende a los problemas derivados del diseño de estas encuestas que, dados sus objetivos, recogen periodos dilatados de referencia, obligando así al entrevistado a recordar y distribuir correctamente en el tiempo los gastos realizados y los ingresos percibidos. Igualmente, ignora el efecto del

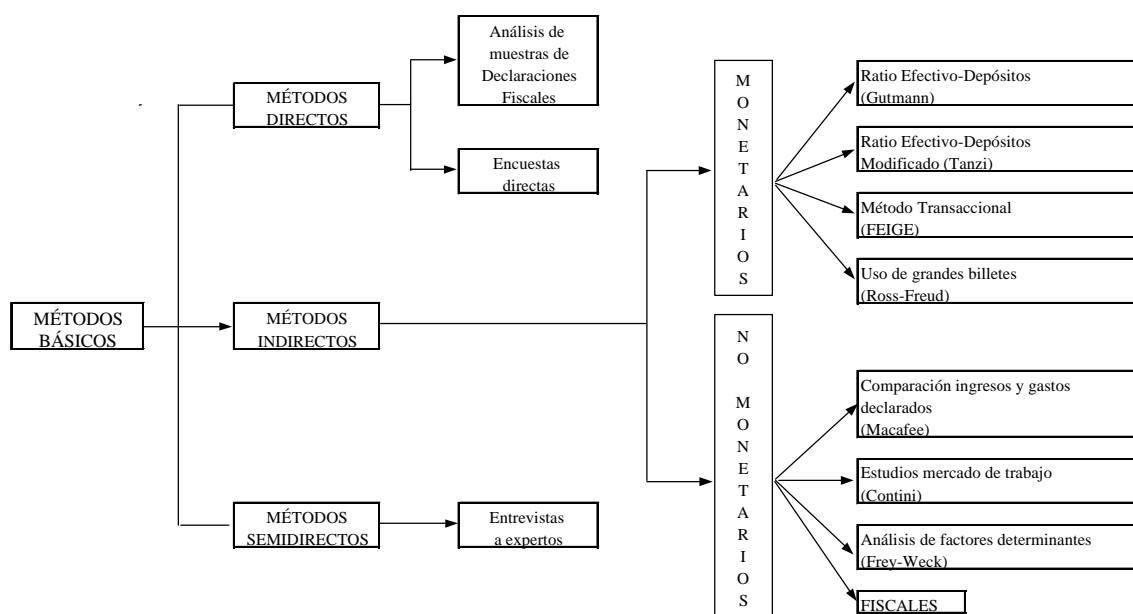
consumo de producciones propias en los hogares (de especial repercusión en los agrarios, pero presente no sólo en éstos), que eleva el monto de los gastos sin que se contemple su contrapartida en el de los ingresos.

Un segundo método de carácter no monetario son los estudios sobre el mercado de trabajo, que estiman la economía sumergida en términos de empleo, a través de las diferencias entre las cifras de población activa y empleo obtenidas de distintas fuentes. Mediante el producto del número de trabajadores irregulares por la productividad del trabajo de la economía oficial se cuantifica el volumen de producción de la economía sumergida. Ello implica que la productividad del trabajo regular e irregular es la misma, hipótesis bastante cuestionable, e ignora la distancia real entre el concepto de productividad del trabajo (que requiere unidades homogéneas, en primer lugar de tiempo, para su cálculo) y productividad por ocupado.

El análisis de factores determinantes es otro método no monetario, a través del cual se trata de calcular un índice de economía sumergida considerando cuatro grupos de factores: la carga fiscal y el grado de regulación, la moralidad fiscal y el control gubernamental respecto al cual el individuo realiza un cálculo de costes de la ocultación, las condiciones del mercado laboral y variables estructurales indicativas del nivel de desarrollo alcanzado por la economía.

Por último, también se utilizan métodos fiscales para estimar el volumen de economía sumergida, utilizando las estadísticas de origen fiscal. Como inconveniente de esta alternativa habría que citar que la cifra del fraude fiscal obtenida sólo está referida a aquella parte de la población que realiza la declaración.

Gráfico 2: MÉTODOS PARA ESTIMAR LA ECONOMÍA SUMERGIDA



Fuente: Junta de Andalucía: *La economía irregular en Andalucía*. Informe presentado al Parlamento Andaluz, 1998.

4.2. Principales Resultados

A partir de esos métodos que se acaban de exponer se han elaborado bastantes intentos de medición de la economía sumergida. Tal como destacaba en 1994 la UEF, hay numerosos estudios sobre la economía sumergida y el fraude fiscal, no pocos de ellos cuantitativos. Casi todos los resultados tienen un carácter global, esto es, concluyen con la indicación, en porcentaje del PIB contabilizado, del volumen de economía sumergida. Y no son, de acuerdo con las severas limitaciones metodológicas que subyacen a la determinación de todos ellos, sino simples aproximaciones que han de leerse con mucha cautela.

Por su parte, son menos numerosos los estudios específicamente dedicados a cuantificar el empleo irregular. Muchos de ellos, además, son parciales, en el tiempo o en el espacio, lo que dificulta su proyección al conjunto de la economía española de hoy.

4.2.1. Sobre la economía sumergida

Entre los primeros hay que destacar el estudio de Friedrich Schneider que, encaminado a estimar el tamaño de la economía sumergida en 15 países de la OCDE a partir del enfoque de la demanda de efectivo, concluye que a lo largo del período 1970-1990 se ha producido un fuerte incremento en ese tamaño. Para el año 1994, en 13 de los países analizados el peso de la economía sumergida se estima superior al 10 por 100 del PIB, cálculo que, en el caso de España, asciende al 22 por 100 del PIB, cifra tan sólo superada por Italia con un 26 por 100.

Esta misma metodología es la empleada por Mauleón y Sardá²⁰ para realizar una estimación de la economía sumergida en España para el período 1973-1996, en una continuación de trabajos anteriores del primer autor. Los resultados fundamentales son que el tamaño de la economía sumergida, como proporción del PIB oficial, estaría entre el 12 y el 18 por 100 en el período analizado, y que los valores más altos se habrían registrado en los años 1979 y 1993. En 1996 el valor habría sido del 16,5 por 100.

También ha de hacerse referencia a los datos que ofrece la Comunicación de la Comisión Europea *Sobre el trabajo no declarado*, que recoge los resultados obtenidos por varios estudios internacionales e infiere una cuantificación del empleo irregular en la Unión Europea a partir de datos generales. La Comisión establece que, por término medio, la importancia de la economía irregular en la Unión Europea se puede estimar entre un 7 por 100 y un 16 por 100 del PIB de la UE, equivalente a entre 10 y 28 millones de unidades de trabajo, o entre el 7 por 100 y el 19 por 100 del total del empleo declarado. Asimismo, considera que, aunque los cálculos de la economía sumergida varían notablemente según el método de estimación que se utilice, pueden establecerse grupos de países. Por una parte, en los países escandinavos, Irlanda, Austria y los Países Bajos la economía sumergida se calcula en torno al 5 por 100 del PIB; en el otro extremo del

²⁰ I. Mauleón y J. Sardá, “Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España”. *Ekonomiaz* n° 39, 1997.

espectro estarían Italia y Grecia, donde se estima en más del 20 por 100 del PIB. Entre ambos habría dos grupos intermedios, formado el primero por el Reino Unido, Alemania y Francia, que se sitúan en un término medio, mientras que Bélgica y España presentan unos niveles de economía sumergida más altos.

Descendiendo al ámbito territorial, hay que hacer referencia al informe publicado por la Junta de Andalucía en 1998, en el que se presentan dos estimaciones²¹ del peso de la economía irregular en la actividad productiva de las distintas Comunidades Autónomas. La primera de ellas se basa en el método del ratio efectivo-depósitos, y cuantifica la economía irregular en términos de PIB durante el período 1988-1993. Los resultados que ofrece hacen posible una clasificación de las Comunidades Autónomas en tres grupos según su volumen relativo de PIB irregular a lo largo del periodo: Regiones en las que la participación relativa de la economía irregular es en todo el periodo superior a la media nacional, situada alrededor del 18 por 100; Regiones cuya proporción de irregularidad se halla por debajo de la media nacional; y Regiones cuyo porcentaje de PIB irregular sobre el contabilizado está en torno a la media nacional. En el primer grupo se situarían Valencia, Murcia, Andalucía, Extremadura, Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón y La Rioja; en el segundo estarían Madrid, Canarias y Cataluña; y en el tercero figurarían el País Vasco, Cantabria, Navarra y Baleares.

La segunda estimación que se desarrolla en este estudio sigue una metodología basada en las diferencias entre gastos e ingresos declarados por las familias en la Encuesta de Presupuestos familiares de 1990-1991 elaborada por el INE. Para ello elabora un *índice de subdeclaración* de ingresos de las familias en relación a los gastos y el ahorro, que utiliza como indicador del grado de importancia relativa de la economía irregular. El índice de subdeclaración medio nacional que obtiene es de un 20 por 100, estando por

²¹ La primera de las estimaciones está recogida de: Sánchez Maldonado y otros, *Economía irregular y evasión fiscal. Análisis económico y aplicaciones regionales a la economía española*. Unicaja, Málaga, 1997. La segunda estimación procede de: ESECA, *Los problemas de medición de la actividad productiva en la Comunidad de Andalucía*. 1997.

encima de la media las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia y Navarra.

Por último, la investigación realizada por la Confederación de Empresarios de Aragón, que intenta también reflejar las desigualdades territoriales en la economía sumergida en España, muestra unos índices de irregularidad que van desde el 9,1 por 100 sobre el PIB en el País Vasco, hasta el 19 por 100 en Baleares. Para el conjunto español el índice se cifra en un 14 por 100 sobre el PIB.

Cuadro 2: PRINCIPALES RESULTADOS EN LA ESTIMACIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA PARA ESPAÑA

Fuente ⁽¹⁾	Método de estimación	Periodo estudiado	Resultado más actual para España
F. Schneider: “El tamaño de la economía sumergida en los países de la Europa occidental” (<i>Ekonomiaz</i> n° 39, 1997)	Indirecto/Monetario	1970-1990 y 1994	22,3 por 100 PIB oficial de 1994
Comisión Europea: <i>Comunicación de la Comisión sobre El trabajo no declarado</i> (COM (1998) 219 final)	Reelaboración varios informes	Sin determinar	UE: 7-16 por 100 PIB España: “medio-alta”
I. Mauleón y J. Sardá: “Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España” (<i>Ekonomiaz</i> n° 39, 1997)	Indirecto/Monetario	1973-1996	16,8 por 100 PIB de 1996 (A pesetas constantes de 1990)
Junta de Andalucía: <i>La Economía Irregular en Andalucía</i> (Doc. trabajo, 1998)	Recopilación resultados “A”: Método indirecto/monetario	1988-1993	18 por 100 PIB de 1993
	Recopilación resultados “B”: Método indirecto/No monetario (Renta-Gasto)	1990-1991	20 por 100 de “subdeclaración”
Confederación Regional de Empresarios de Aragón: <i>Desigualdades regionales en la economía sumergida</i> (CREA, 1998)	Indirecto/No monetario (Renta-Gasto)	1964-1995	14,1 por 100 PIB de 1995

(1) Se cita la fuente consultada.

4.2.2. Sobre el trabajo irregular

Ya sobre el empleo irregular, no puede dejar de citarse aunque sea más antigua, para el caso español, la *Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo* (ECVT), realizada en 1985 bajo el auspicio de diversos organismos públicos, entre los que se contaban los Ministerios de Trabajo y Economía y Hacienda, el Instituto Nacional de Estadística y el Banco de España. Su diseño, más amplio que el de un simple estudio para cuantificar el fenómeno que nos ocupa, contemplaba recabar extensa información sobre el mismo. En él se definió la economía sumergida básicamente en términos de empleo irregular, entendiendo por tal la situación respecto al sistema de Seguridad Social obligatoria. A pesar de las recomendaciones de varios expertos en mercado de trabajo para repetir en años siguientes y de forma periódica la ECVT, esto nunca se ha llevado a cabo.

Los resultados de esta encuesta²² fueron, para lo que se esperaba, sorprendentes. En primer lugar, las estimaciones de empleo y desempleo mostraban, para este último, una tasa en torno a 2-3 puntos porcentuales inferior a la de la Encuesta de Población Activa (EPA), pero un nivel similar de empleo al de dicha encuesta. El volumen de empleo irregular en 1985, entre el 15 y el 22 por 100 del total según la ECVT, estaba comprendido dentro del que arrojaba la EPA.

La Encuesta Socio-Demográfica (ESD) en 1991 incluyó una pregunta acerca de la situación de los individuos respecto a la Seguridad Social, que permitió estimar en torno a un 10 por 100 el total de personas trabajando en 1991 que no cotizaban. Este resultado es mucho menor que el de la ECVT, quizá como consecuencia de la extensión de la contratación temporal, que habría permitido un importante ahorro de costes laborales por otras vías.

²² Recogidos en *Condiciones de Vida y Trabajo en España*, Mº Economía y Hacienda, 1987.

Cabe destacar, además, los resultados arrojados por la Encuesta FOESSA²³ que, aunque dotada con un tamaño muestral mucho más reducido que el de la ECVT, ofrece suficiente información para realizar una cuantificación de la actividad irregular en el segundo trimestre de 1993. A estos efectos, el trabajador irregular es definido como aquella persona ocupada que no cumple satisfactoriamente con sus obligaciones respecto al sistema de la Seguridad Social. Según este criterio, el volumen de trabajo irregular detectado supone el 14 por 100 del total, del cual el 53 por 100 son trabajadores que no disponen de cartilla de la Seguridad Social, el 36 por 100 cotiza irregularmente y el 10 por 100 restante, aún teniendo cartilla de la Seguridad Social, no cotiza a la misma. En definitiva, según la encuesta FOESSA, en el segundo trimestre de 1993 aproximadamente uno de cada seis ocupados en España desempeñaba una actividad económica irregular.

También se ha de señalar la encuesta que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) llevó a cabo entre abril y mayo de 1997. Aunque su objetivo básico era analizar las actitudes de los ciudadanos ante la economía sumergida, el cruce de información obtenido de diferentes preguntas permitió realizar también una estimación del empleo irregular. Para ello se adoptó como criterio que la frontera entre el empleo regular y el irregular era la obligatoriedad, para todo tipo de prestación laboral, de generar un registro de alta en alguno de los regímenes de la Seguridad Social. Los resultados estimaron así un volumen de empleo irregular en torno al 10 por 100 sobre la población mayor de 18 años.

No puede soslayarse la referencia a una investigación, si bien de ámbito autonómico, que ha abordado la medición y caracterización del empleo irregular en la Región de Murcia en el año 1995. Este informe²⁴ se basa en la elaboración de una encuesta para cuantificar las diferentes formas de incumplimiento de la normativa laboral vigente, aplicada a una

²³ FOESSA, "El empleo irregular en 1993". V *Informe sociológico sobre la realidad social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Fundación FOESSA, 1994.

²⁴J. Colino Sueiras (dir.), *Mercado de Trabajo e irregularidades laborales en la región de Murcia*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 1996.

muestra de 1512 individuos. Es preciso recordar que, según los datos proporcionados por la ECVT, la Región de Murcia era la Comunidad Autónoma con mayores tasas de irregularidad laboral debido fundamentalmente a la configuración de sus sectores productivos.

La encuesta aplicada en la Región de Murcia establece una completa tipología de irregularidades laborales, que van desde la ocultación total del contrato de trabajo, con la consiguiente falta de alta en la Seguridad Social, hasta la infraretribución o falta total de retribución del trabajo extraordinario. Esta tipología permite al estudio aportar el dato de que un 59 por 100 de las personas ocupadas en la región incurre en alguna de las irregularidades tipificadas.

Por último, aunque tiene otro carácter, ha de mencionarse también la evaluación²⁵ por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) de los métodos usados por el INE para la confección de las cuentas nacionales. Esta evaluación, encomendada a una comisión formada por expertos independientes y por responsables de las estadísticas oficiales, concluyó que las cuentas nacionales españolas presentaban un alto grado de verosimilitud, siendo muy bajo el volumen de actividad económica sin registrar en las mismas. En el caso del empleo -basado básicamente en la EPA- los resultados inducían a un mayor escepticismo, pero sólo en sectores muy concretos -como la educación y la administración pública- existían fuentes más fiables y detalladas para corregir las cifras. En este punto, por otra parte, ya era conocida la subestimación de la EPA cuyo origen básico, la desactualización del marco, ha sido corregido, adecuando las secciones muestrales de la encuesta al último Censo de Población (1991), en el último año y medio.

²⁵ Luis Toharia y otros, *Labour market studies. Spain*. Comisión Europea, 1997.

Cuadro 3: PRINCIPALES RESULTADOS EN LA ESTIMACIÓN DEL EMPLEO IRREGULAR EN ESPAÑA

Fuente (1)	Método de estimación	Periodo estudiado	Resultado más actual para España
MEH: Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo en España	Directo/Encuesta	1985	15-22 por 100 ocupados alguna irregularidad con respecto a la Seguridad Social
INE: Encuesta Socio-Demográfica	Directo/Encuesta	1991	10 por 100 ocupados no cotizantes a la Seguridad Social
FOESSA: Encuesta FOESSA	Directo/Encuesta	1993	14 por 100 ocupados irregulares respecto a la Seguridad Social
CIS: Actitudes y Comportamiento de los españoles en economía sumergida	Directo/Encuesta	1997	10 por 100 mayores 18 años irregulares respecto a la Seguridad Social

(1) Se cita la fuente consultada.

4.3. Caracterización personal, sectorial y territorial de la economía sumergida

Distintos estudios de entre los ya citados sobre la economía sumergida recuerdan que se trata de un fenómeno cuyos perfiles son difícilmente aprehensibles, porque lo habitual no son las situaciones de total ocultación de una actividad, sino las formas parciales de irregularidad. Como ya se ha explicado antes, en la organización de la oferta se encuentran cadenas articuladas, y muy complejas, hasta llegar al consumidor final, cadenas que requieren toda una red de relaciones (proveedores, productores, comercializadores, financieros, etc.) en las que han de ir insertándose diversos acuerdos para la ocultación. De esta forma, puede hablarse de una alta articulación entre actividades irregulares u ocultas, y actividades formales.

Un indicio paradigmático de esta articulación es la comparación entre la producción declarada de una mercancía y la exportación registrada de ese mismo producto. Que, a su vez, hablaría a las claras de la ingenuidad con que se ha pretendido circunscribir la economía sumergida a circunstancias de menor desarrollo económico o a mercados locales.

Esto no significa que no haya actividades completamente sumergidas, pero cada vez más se trataría de situaciones productivas o comerciales marginales, como la producción artesanal de ciertos bienes, el comercio ambulante o ciertas formas de prestación de servicios personales a los hogares familiares.

No obstante lo anterior, las estimaciones cuantitativas de la economía sumergida por métodos directos han ido detectando algunas de sus características sectoriales, territoriales y también personales (precisamente la ECVT es muy rica en este sentido). Sobre todas ellas se tratará a continuación.

Con carácter general, en casi todos los países europeos la delimitación de los sectores económicos en que prevalece la economía sumergida es bastante homogénea y, a tenor de las consideraciones de la Comisión Europea, se pueden clasificar en tres grupos:

- Los sectores tradicionales, como la agricultura, la construcción, la hostelería, el comercio al por menor y los servicios domésticos, caracterizados por una producción intensiva en mano de obra y con bajo beneficio.
- Sectores manufactureros y de servicios empresariales, donde reside en los costes el principal factor de competencia.
- Sectores innovadores modernos, en los que el uso de las nuevas tecnologías permite la deslocalización de la contratación y prestación de servicios.

Es en los sectores que configuran los dos primeros grupos donde tiene lugar la mayor parte del trabajo irregular, y donde éste se da en las condiciones más precarias, mientras que el tercer grupo afecta en mayor medida a profesionales cualificados que eligen esta opción.

Respecto a la caracterización personal de los trabajadores no declarados o irregulares, la Comisión Europea destaca que son trabajadores con dos o varios trabajos, inactivos, parados y ciudadanos de terceros países que residen ilegalmente en la Unión Europea. Variables como la edad y el sexo de los trabajadores irregulares varían según el sector de que se trate, aunque se constata que los titulares de dos o más trabajos son generalmente hombres, y que las mujeres suelen estar económicamente inactivas.

Específicamente en el caso español, tanto la ECVT como la encuesta que se realizó para el *V Informe sociológico...* de la fundación FOESSA ofrecen abundante información para delimitar las características personales, sectoriales y territoriales de la irregularidad laboral.

A grandes rasgos, la ECVT mostraba que en el colectivo de trabajadores irregulares había, con respecto a los que estaban en situación regular, una mayor rotación de la mano de obra, salarios más bajos, y una mayor proporción de trabajadores a domicilio. Presentaban, además, menor nivel educativo y cualificación profesional, más altas tasas de empleo juvenil y mayor protagonismo de las mujeres.

En el análisis sectorial, la mayor proporción de empleo irregular se detectaba en el servicio doméstico (60 por 100), seguido de la confección, el calzado, la industria textil,

la industria del cuero y la agricultura, todos los cuales presentaban índices de trabajo irregular superiores al 30 por 100. Por regiones, lógicamente, los valores más altos se registraban en las que esos mismos sectores productivos tenían mayor peso: Murcia (32 por 100), Andalucía (29 por 100), Comunidad Valenciana (24 por 100) y Castilla-La Mancha (27 por 100).

La segunda de las encuestas señaladas, la del Informe FOESSA, arrojó una caracterización del empleo irregular que presentaba muchas similitudes con la anterior. El perfil del trabajador irregular era: mujer, menor de 25 años, que trabaja en una empresa pequeña (menos de seis trabajadores), y cambia frecuentemente de empleo. Las proporciones sobre el total del empleo de las ayudas familiares, los empleados de hogar y los autónomos eran mayores en el mercado de trabajo irregular que en el regular.

Otra característica relevante en los resultados de la encuesta FOESSA era la distribución de la irregularidad a lo largo de la vida laboral. La irregularidad era máxima al comienzo de ésta, e iba disminuyendo con la integración estable del trabajador, para volver a repuntar al final del ciclo laboral. También se apuntaba como significativa la presencia de una relación inversa entre el nivel educativo y la inserción en el mercado irregular.

La desagregación de la irregularidad por sectores y ramas de actividad dio unos resultados un tanto diferentes a los de la ECVT. Por sectores, el mayor índice de irregularidad en la Encuesta FOESSA 1993 correspondía a la agricultura, con un 23,2 por 100, seguida del sector servicios (16,5 por 100); y la industria presentaba un índice de casi el 8 por 100. El orden era similar al que arrojó la ECVT, pero los volúmenes eran, en general, menores, y se habían reducido proporcionalmente más en la agricultura y en la industria, y menos en los servicios. Esta diferencia ha de atribuirse no sólo a las diferencias metodológicas entre ambas encuestas, sino también al cambio en la estructura económica española acaecido en los años que median entre ellas. Dentro del sector servicios, la encuesta FOESSA diferenciaba tres ramas separadas: comercio, hostelería y restauración; otros servicios del sector privado; y otros servicios del sector público. Las dos primeras tenían unos índices de irregularidad elevados (21,1 y 20,1 por 100), mientras que la última exhibía uno mucho menor (6,9 por 100), de forma que era posible

atribuir a las actividades de servicios encuadradas en el sector institucional privado la mayor parte de las irregularidades del empleo en el sector productivo servicios²⁶.

En cuanto a la irregularidad por Comunidades Autónomas, de nuevo fue Murcia a quien se atribuyó el valor más elevado (33 por 100), mientras que la Comunidad Valenciana, Navarra, Cataluña, Asturias y Andalucía presentaron índices de irregularidad del orden del 20 por 100, algo menores que en la ECVT.

5. ACTUACIONES RECIENTES EN MATERIA DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y CONTROL DEL GASTO

En 1994, en relación con el fraude en la recaudación de la Seguridad Social, la Unidad Especial contra el Fraude formuló distintas propuestas en relación a las irregularidades que previamente había identificado. En los últimos cuatro años, se han adoptado diversas medidas, tanto en lo relativo a la mejora de los mecanismos de recaudación como para el control de las prestaciones. Se trata de medidas legales, junto a otras de carácter administrativo o de actuación en el ámbito gubernativo. Recordando lo que fueron las recomendaciones de la Unidad Especial contra el Fraude, se puede hacer un repaso a las distintas actuaciones que desde entonces ha puesto en marcha la Administración para luchar contra la economía sumergida y aflorar las situaciones irregulares.

1. Fraude en la inscripción. La integración de la planificación y actuación del organismo de control en la gestión recaudatoria, es el elemento central de cara a una más eficaz detección del fraude. En este sentido se recomendaba que la Dirección General de la Inspección y la Tesorería General de la Seguridad Social, a través de dicha planificación integrada, establecieran los criterios para seleccionar los casos de encuadramiento indebido y, por muestreo, controlar un número prefijado de solicitudes de alta en los regímenes donde se producen con más frecuencia.

²⁶ Pues el índice global de irregularidad del sector servicios podría obtenerse como media de los índices calculados para cada uno de los dos sectores institucionales, ponderada por el peso de cada uno de ellos en el total.

Junto a ello y con carácter general y extensivo al resto de actuaciones de mejora en la corrección del fraude de ingresos de la Seguridad Social, se entendía imprescindible el intercambio de información con la Agencia Estatal de Administración Tributaria mediante el acceso directo por terminal a la base de datos, que permita recabar información para la eficacia de la recaudación ejecutiva y las actuaciones de defensa de los intereses de la Seguridad Social en procesos concursales y derivaciones de responsabilidad y lucha contra el fraude. En esta línea, asimismo, se deberían desarrollar las actuaciones en coordinación con la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS).

Conforme a una instrucción de 12 de marzo de 1997, de la Tesorería General de la Seguridad Social, ésta acordó poner a disposición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social bases de datos, medios informáticos y materiales para la realización de actividades dirigidas a intensificar las actividades de control sobre faltas de cotización. Así mismo, al comienzo de cada ejercicio se ha previsto fijar de común acuerdo entre la Tesorería y la Inspección de Trabajo los objetivos de lucha contra el fraude con un seguimiento coordinado de las actuaciones.

Por lo que se refiere al intercambio de información con la Agencia Estatal de Administración Tributaria mediante el acceso directo a las bases de datos, se están adoptando acuerdos de colaboración entre la Tesorería y la Agencia Estatal así como con las Diputaciones Forales Vascas, para el intercambio relevante de información censal, información de carácter tributario, para el seguimiento de las empresas y para potenciar las actuaciones por la vía de la recaudación ejecutiva.

Tanto a la instrucción de la Tesorería como a los acuerdos con las Administraciones Tributarias se alude en la comparecencia que en su día realizó el Director General de la Tesorería de la Seguridad Social ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Senado²⁷.

²⁷ Diario de Sesiones del Senado, Boletín de las Cortes Generales, VI Legislatura, Comisiones, núm.141, año 1997.

2. **Elusión de deudas mediante inscripción fraudulenta.** En este aspecto la Unidad Especial recomendaba la fijación de criterios para acomodar la práctica administrativa a las exigencias judiciales en materia de sucesión de empresas, grupos de empresas y levantamiento del velo de la responsabilidad. A tal fin habrían de establecerse los criterios para seleccionar un número de solicitudes de inscripción en las que se tuviera constancia o se apreciaran indicios de que bajo la misma se oculta una antigua empresa deudora. Igualmente y para evitar el fraude consistente en el cambio de la denominación de la empresa dirigido a eludir deudas de Seguridad Social, debería procurarse una mejor coordinación de las Administraciones Públicas (fiscales, laborales, locales) que puedan tener constancia del domicilio empresarial y concretar legalmente los casos de responsabilidad solidaria y subsidiaria en los supuestos de sucesión en la titularidad empresarial.

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha incluido en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social una disposición en virtud de la cual pese al carácter privilegiado de los créditos de la Seguridad Social, la Tesorería General puede suscribir acuerdos o convenios en el curso de los procesos concursales, con el único requisito de la autorización del órgano competente de dicha Tesorería. Se desconoce si existen previsiones o instrucciones a los órganos competentes de las distintas Administraciones para que las mismas se personen, o inicien actuaciones, en aquellos procesos judiciales en los que, sin ser parte, pudieran derivarse consecuencias perjudiciales para los intereses económicos de la Seguridad Social relacionados con los supuestos a los que se refiere la recomendación de la Unidad Especial contra el Fraude sobre elusión de responsabilidades. Por otra parte, según parece, la Tesorería General de la Seguridad Social está trabajando con la AEAT en el desarrollo de métodos para la investigación de sucesiones de empresas.

3. **Fraude en la cotización.** El fraude en la cotización posiblemente sea el mecanismo que produce una mayor merma en los recursos del sistema. Por ello la Unidad Especial sobre el Fraude incide especialmente en la descripción de las medidas a

adoptar para su corrección. Sin agotar el elenco de medidas propuestas, cabe recordar las siguientes:

- Clarificación del concepto de base de cotización al Régimen de la Seguridad Social, modificación del tipo de cotización por horas extraordinarias estructurales.
- Modificación del procedimiento para la emisión de las reclamaciones de deuda y los actos de liquidación.
- Incrementar la efectividad de la recaudación ejecutiva.
- Potenciar las visitas de la inspección a las empresas, especialmente a las que efectúan sus trabajos en sábados, domingos, festivos y en jornadas nocturnas, es decir, en los momentos más proclives a la utilización del empleo irregular.
- Establecer un procedimiento que permita conocer las altas y bajas de trabajadores en el Régimen Especial Agrario, a los efectos de la cotización por jornadas reales.
- Tipificar expresamente como delito la retención indebida de cuota obrera, a partir de una cuantía y tipificar penalmente la elusión culpable del pago de las cuotas cuando no se reconoce la deuda.

En relación con la cotización, son numerosas las medidas legales adoptadas en los últimos cuatro años. A destacar, entre la más relevante, la aprobación del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, que ha sido objeto de diversas modificaciones posteriores. La primera de las cuales ha sido realizada por Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre, para incorporar reformas debidas a Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Más recientemente, se ha dictado el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre, que ha incorporado al Reglamento de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, nuevas reformas introducidas por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo, en relación con la expedición de actas de liquidación, además de otras modificaciones que la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

realizó en el procedimiento de apremio y sobre expedición de actas de liquidación e infracción en un único documento, transacción de derechos de Seguridad Social y compensación de deudas, entre otras. Especial importancia tienen algunas de las medidas introducidas en la Ley 66/1997, que han afectado a las reclamaciones administrativas de deudas con la Seguridad Social, y que han modificado el procedimiento de expedición de actas de liquidación de cuotas, se hayan o no presentado documentos de cotización así como los distintos supuestos en los que podrán extenderse y su reclamación en vía ejecutiva.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, es la última de las aprobadas que ha significado nuevas medidas sobre la mejora de la gestión de la recaudación. Para mejorar la información disponible en tiempo real y permitir un mejor control de las cotizaciones, que puede facilitar la actuación de la Inspección de Trabajo, ha facultado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para determinar los supuestos y condiciones en que las empresas que, cualquiera que fuere el Régimen de encuadramiento en la Seguridad Social, agrupen más de 100 trabajadores en situación de alta el día 1 de enero de cada ejercicio económico, presenten en soporte informático los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores y variaciones de datos de unas y otras, así como los referidos a cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social y cualesquiera otros exigidos en la normativa de la misma. Esta misma Ley también ha creado nuevos instrumentos para mejorar la eficacia de los procedimientos de reclamación de deudas de la Seguridad Social, para lo que ha reformado aspectos concretos relativos a medidas cautelares, el procedimiento de apremio y el título ejecutivo. La Tesorería General de la Seguridad Social podrá adoptar medidas cautelares de carácter provisional, incluido el embargo preventivo de dinero y mercancías, para asegurar el pago de deudas cuando se presuma que el mismo se verá frustrado o dificultado. Transcurridos los plazos de pago de la deuda y, con independencia del recurso contencioso administrativo que los interesados puedan formular, se pasará automáticamente al procedimiento de apremio en cuyo transcurso

las medidas cautelares pueden hacerse definitivas. Esta regulación se adapta a las normas que rigen en el procedimiento de recaudación de tributos según la Ley General Tributaria, evitando la situación de desventaja en que se encontraba en este sentido la Seguridad Social.

En la misma línea de las medidas apuntadas por la Unidad Especial contra el Fraude, relacionadas con el fraude en la cotización, se ha de mencionar la supresión de las diferencias en los tipos de cotización por horas extraordinarias estructurales aprobada en la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado y así mismo la modificación del artículo 109 del Texto Refundido de la Seguridad Social, prevista en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre y cuyo desarrollo reglamentario, en cuanto a la determinación de los conceptos retributivos sujetos a cotización, se lleva a cabo en el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre, antes citado.

Asimismo, debe hacerse mención a la inclusión en el Código Penal del Título XIV relativo a los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, en el que se tipifican y sancionan las conductas fraudulentas de carácter más grave, entre las cuales se incluyen la retención de cuota obrera y la elusión culpable de la cotización.

4. **Beneficios indebidos.** En cuanto a la corrección de las situaciones de percibo de beneficios indebidos, la Unidad Especial propuso las siguientes líneas de actuación:
- Acordar el reconocimiento previo por la Entidad Gestora, INEM, de las subvenciones o bonificaciones a la Seguridad Social, articulando procedimientos para la compensación.
 - Establecer una regulación específica de la adquisición y pérdida de beneficios de la Seguridad Social.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, autorizó a establecer un procedimiento que permitiera la retención a favor de la Seguridad Social de los importes adeudados por las distintas Administraciones Públicas y otras Entidades de Derecho Público, respecto de los importes que con cargo a los Presupuestos Generales del Estado deban transferirse a

dichas Administraciones y Entidades Públicas. La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, contempló similar procedimiento de compensación respecto a los importes adeudados a la Seguridad Social por las empresas privadas que reciban subvenciones o cualesquiera clase de ayudas públicas. Pese a que el Real Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre, ha desarrollado el procedimiento para la compensación de deudas no parece que dichas previsiones normativas estén teniendo virtualidad.

La misma Ley 13/1996, de 30 de diciembre, estableció en relación con la adquisición y pérdida de beneficios en la cotización, que únicamente podrán obtener reducciones en las cuotas de Seguridad Social y por los conceptos de recaudación conjunta, bonificaciones en las mismas o cualquier otro beneficio en las bases, tipos y cuotas de Seguridad Social, las empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar que se entienda que se encuentran al corriente en el pago de las mismas en la fecha de su concesión.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, por su parte, ha establecido la obligación de suministrar en soporte informático los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos de unas y otros, así como los referidos a cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, como requisito para la adquisición y mantenimiento de reducciones, bonificaciones o cualesquiera otros beneficios en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social

Cabe destacar también la reforma de diversos artículos de la Ley 8/1998, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, realizada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que ha introducido una más precisa regulación de los incumplimientos relativos a las obligaciones de inscripción, afiliación y cotización así como a los supuestos de percepción indebida de prestaciones económicas, reforzando y agravando las sanciones en ambos casos.

Cuadro 4: RESUMEN DE LOS RESULTADOS DERIVADOS DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

**EN MATERIA DE CONTROL DEL EMPLEO IRREGULAR, EL FRAUDE Y
LA MOROSIDAD**

Total nacional, 1996, 1997 y 1998

Área de actuación	1996	1997	1998
SEGURIDAD SOCIAL			
- Trabajadores sin alta en Seguridad Social	34.435	35.918	35.723
- Altas inducidas en Seguridad Social	6.692	11.448	14.459
Importe de los expedientes de Liquidación de Cuotas (millones de pesetas)	64.933	94.250	92.429
DESEMPLEO			
- Actas de Infracción a Empresas	3.584	3.022	2.590
- Importe (millones de pesetas) de las propuestas de sanción	1.719	1.571	1.345
- Trabajadores con propuesta de sanción de extinción de prestaciones por desempleo	8.674	7.609	6.875
- Propuestas baja desempleo sin sanción	5.552	3.038	2.738
Trabajadores extranjeros afectados por infracción por empleo irregular	1.404	1.755	1.897

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, marzo de 1999

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS GENERALES DE ACTUACIÓN

El CES reconoce el esfuerzo que las Administraciones Públicas españolas han realizado, en los últimos años, adoptando distintas medidas con el fin de reducir el fraude, no pocas de ellas relacionadas con la economía sumergida y el empleo irregular, tal como se han definido en este Informe. El resultado de estas medidas, que básicamente se han centrado en el control del fraude y la mejora de la gestión de la recaudación, ha sido, en general, positivo. Lo cual no es óbice para señalar que es preciso insistir en iniciativas dirigidas tanto a mejorar la recaudación como a luchar contra la economía sumergida y fomentar el empleo regular. El Consejo ha llegado a algunas conclusiones en el contexto de las cuales realizará una serie de propuestas de carácter general, para enunciar a continuación algunas recomendaciones de carácter específico en determinadas áreas.

6.1. Conclusiones

I.- El **fenómeno de la economía sumergida es internacional**. En los países en desarrollo suele ser incluso una parte consustancial y prácticamente indiferenciada de las economías nacionales. Es en los países desarrollados donde se ha elaborado el concepto de economía sumergida, como problema que perjudica al conjunto de la economía y al sistema social. En el ámbito europeo, puede afirmarse que no se trata de un problema “mediterráneo”, como en ocasiones se ha sugerido, sino que afecta a todos los países de la Unión Europea. Ello ha movido a la propia Comisión a establecer sus causas, predicables en todos ellos, y a sugerir orientaciones de carácter general para su combate, también aplicables -bien que a través de su desarrollo específico- en todos.

II.- El CES considera que **las cuantificaciones disponibles sobre el volumen de economía sumergida presentan importantes limitaciones**. Aunque en los últimos años el ámbito académico e investigador ha producido notables avances en el desarrollo de métodos para la estimación de este fenómeno, todos ellos no dejan de ser meramente

tentativos. Unos requieren un volumen de información difícil de manejar y sometida al doble inconveniente del alto coste de allegarla y de su carácter concreto y específico (para un sólo periodo). Otros, desarrollados precisamente para solventar esos inconvenientes, precisan de la formulación de supuestos muy poco realistas en su construcción.

Así, no puede adoptarse, sin más, una u otra cifra de referencia, y el rango de variación resultante de conjugar todas las disponibles (que es la solución que adoptó la Comisión Europea en su estudio) es tan amplio que apenas resulta orientativo. En todo caso, el CES quiere destacar que tanto o más importante es, una vez determinado que su volumen no es despreciable, definir mejor los perfiles del problema, única vía para diseñar soluciones eficientes.

III.- No obstante las limitaciones de la información que se acaban de señalar, las evidencias parciales disponibles apuntarían a **una cierta concentración en la distribución sectorial y territorial de la economía sumergida y en concreto del empleo irregular.**

IV.- El repaso a los factores explicativos del problema indica que uno de los principales es **la presencia de regulaciones que, por una parte, son complejas y, por otra, se revelan poco adecuadas** (e incluso ajenas) a las nuevas realidades que se observan en la actividad productiva.

V.- Por último, el CES quiere subrayar cómo, a tenor de los resultados de la encuesta del CIS, la sociedad española parece mantener una postura ambivalente ante la economía sumergida, pues reprueba esas prácticas pero las tolera, porque dice comprender los motivos de quienes incurren en ellas. No es, pues, desdeñable la **importancia de las tareas de información y concienciación ciudadana.**

6.2. Propuestas generales de actuación

I.- La economía sumergida está presente, en mayor o menor medida, en todos los países del mundo entre los que ha aumentado además considerablemente el tráfico de bienes y servicios. La globalización de los mercados y las economías requiere, en opinión del CES, un enfoque integral de un problema que afecta a la competitividad de las empresas a escala internacional y que puede agravarse con la existencia de distintos niveles de desarrollo económico y social. Por ello, urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la constitución de la OIT, así como promover su aplicación universal con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, tal y como recuerda la última Declaración de dicha organización relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de junio de 1998²⁸. En el ámbito de la Unión Europea debe avanzarse en la cooperación transnacional para el intercambio de distintas experiencias y de la información que sea útil para abordar una cuestión que, sin duda, es de interés común.

II.- Para un mejor conocimiento del problema, desde los poderes públicos debería fomentarse la investigación en torno al fenómeno de la economía sumergida sobre todo en sus vertientes menos estudiadas, entre las que destaca la de sus repercusiones en el Sistema de Seguridad Social. El CES entiende que sería bueno realizar una investigación específica sobre la economía sumergida y el empleo irregular para todo el territorio español, en la línea de la ECVT de 1985, tal como reiteradamente han sugerido los expertos en la materia. Vistas las limitaciones de medición exacta que caracterizan al fenómeno en sí mismo, lo más importante del análisis es obtener información sobre la evolución y las características de la economía sumergida en distintos momentos. Por ello, dicha investigación específica debería ser el comienzo de un seguimiento permanente del problema, previa la elaboración de unos indicadores estables, que ofreciera resultados periódicos facilitando la comparación intertemporal. Asimismo, debe proseguir con la adecuada periodicidad la realización de encuestas de percepción social del fenómeno.

²⁸ OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, Ginebra, junio de 1998.

III.- La concentración sectorial y territorial de la economía sumergida, a la que parecen apuntar los distintos estudios disponibles debería tenerse en cuenta, por otra parte, para el desarrollo de planes de actuación específicos, complemento imprescindible de las medidas generales u horizontales que se han adoptado o se vayan a adoptar en el futuro. Dichos planes deben comprender el estímulo a la reestructuración de sectores especialmente afectados por la competencia externa, mediante ayudas públicas (acordes con las políticas industrial y de la competencia de la Unión Europea) dirigidas prioritariamente a implantar la innovación tecnológica necesaria para favorecer la competitividad, a promover la mejora de la formación, el asesoramiento y profesionalización de quienes se ocupan o desempeñan actividades en el ámbito de la economía sumergida.

IV.- A partir de los factores explicativos que se han analizado en este informe, el CES estima que las actuaciones para la lucha contra la economía sumergida y el fomento del empleo regular habrían de orientarse hacia las siguientes prioridades:

1. En primer lugar, es necesario articular las medidas adecuadas para desterrar los comportamientos que, aprovechándose del sistema público de protección social perjudican el bienestar y el interés general, a cuyo efecto es preciso reforzar el control del cumplimiento de la normativa, así como potenciar el principio de contributividad, cualquiera que sea el régimen de afiliación, sin perjuicio del carácter redistributivo y solidario del conjunto del sistema.

Hay que insistir en que las medidas dirigidas a fomentar la eficacia del sistema sancionador y de control han de sustentarse en los principios de equilibrio y equidad. La naturaleza y graduación de las sanciones han de ser coherentes con los distintos tipos de fraude y proporcionales a la entidad del incumplimiento. La práctica del sistema sancionador ha de combinar la efectividad en la ejecución de las sanciones con la toma en consideración de los factores del entorno en que se produce el incumplimiento. Por ello, es deseable que se estudien fórmulas para facilitar la transición hacia la regularidad de actividades cuya legalización conlleve dificultades

de supervivencia y afecten al nivel de empleo, contemplando en estos casos la posibilidad de ampliación de los plazos para la regularización.

Tanto para la mejora de los mecanismos de control del fraude como para el propio conocimiento de sus dimensiones hace falta fomentar la cooperación y cesión de datos entre las distintas unidades administrativas con competencias gestoras dentro de las áreas afectadas por el fraude (laboral, fiscal, aduanero, a la Seguridad Social, etc.). En esta dirección, es prioritario impulsar el intercambio de información relevante para la lucha contra el fraude así como la coordinación entre los órganos gestores del control de los ingresos y gastos públicos en el ámbito de la Administración central, autonómica y local. Todo ello orientado a posibilitar un tratamiento global de los sistemas de información sobre el fraude, en línea con las recomendaciones realizadas en 1994 por la Unidad Especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude.

Por otro lado, sería deseable una mayor participación de los agentes sociales mediante la consulta, seguimiento e información a los mismos acerca de los planes, objetivos y métodos que se adopten en relación a la lucha contra el fraude.

2. En segundo lugar, las precisas para adaptar la normativa, en todos sus órdenes, a los cambios que se están produciendo en una economía cada vez más abierta y globalizada.

2.1. La legislación laboral debe afrontar de manera decidida su adaptación a las nuevas realidades surgidas de la evolución y profundas transformaciones de la organización del trabajo. La tensión entre las realidades productivas y la legislación laboral, existente desde la aparición misma del Derecho del Trabajo, sin haber desaparecido totalmente, se ha desplazado hacia los nuevos tipos de trabajo, los cuales no siempre encuentran un adecuado encuadramiento en las figuras jurídicas tradicionales. Para que la legislación laboral pueda seguir cumpliendo sus finalidades específicas, su necesaria adaptación debe tender a una mayor diversificación en el tratamiento de las nuevas actividades

dependientes y por cuenta ajena que emanan del auge del sector servicios, el desarrollo tecnológico y la descentralización productiva.

- 2.2. De forma más general, también debería plantearse la adaptación de las legislaciones que afectan al entorno administrativo, fiscal o mercantil –entre otros- a las nuevas realidades económicas y sociales, en especial, en relación con las pequeñas y medianas empresas.
 - 2.3. La adaptación debe comprender también el apoyo a la eliminación de los obstáculos que impiden la estructuración de una oferta -suficiente y rentable- de nuevas actividades, y en la manifestación y crecimiento de la demanda de éstas. Tal propuesta tiene como objetivo que surja una demanda en áreas en que ésta no se ha desarrollado todavía, y se clarifique y consolide una oferta formal, afectando sobre todo a espacios que constituyen lo que ha venido a denominarse nuevos yacimientos de empleo. Esta política debería comprender específicamente aportaciones públicas y acciones formativas para empresarios y trabajadores. Además, dado que el apoyo institucional a la creación de empresas y al autoempleo en este tipo de actividades se suele dirigir al ámbito local, debe estimularse en éste último un mayor grado de receptividad hacia este tipo de iniciativas.
3. Por otro lado, la liberalización de los mercados de productos y servicios, y la simplificación de los procedimientos para crear nuevas empresas son dos aspectos en los que el CES considera imprescindible avanzar más desde el punto de vista de la prevención de la economía sumergida y el fomento del empleo regular.
 - 3.1. Liberalizar los mercados no significa desregularlos, sino proceder a su regulación de una forma más adecuada a su realidad actual. Se trata, en definitiva, de ordenar la actividad económica para preservar la libre competencia, desde los principios de transparencia e igualdad de acceso a la información. Los poderes públicos no pueden desconocer, en este ámbito, las nuevas condiciones en que se desenvuelve la oferta productiva, ni tampoco las nuevas técnicas

reguladoras, que permiten un funcionamiento más transparente y eficiente de los mercados.

3.2. La simplificación de los procedimientos de creación de empresas es especialmente necesaria, dado que gran parte de los obstáculos con que se encuentran las iniciativas individuales provienen de la complejidad, diversidad y, en ocasiones, incluso práctica duplicidad de procedimientos ante distintas instancias administrativas. A este respecto, el CES cree que la Administración debería programar y acometer un Plan general de actuación sistemática y permanente de racionalización y simplificación administrativas, que revise y adecue el complejo entramado normativo que exige a veces excesivos requisitos administrativos y burocráticos, obstaculizando el inicio, desarrollo y expansión de actividades empresariales. Deberían adaptarse y actualizarse las normas sustantivas y procedimentales a las posibilidades y necesidades de las distintas iniciativas empresariales e individuales. La racionalización de los trámites exigibles debería ir acompañada, además, de un reforzamiento de la labor de asesoramiento y formación de empresarios y trabajadores, comprendiendo las aportaciones públicas necesarias para ello.

V.- A partir de la necesidad de fomentar el empleo regular, y sin que se haya producido un consenso al respecto entre los grupos representados en el CES, las Organizaciones Empresariales (Grupo Segundo) sostienen que existe una clara vinculación entre el problema de la economía sumergida y el sistema de financiación de la Seguridad Social. El excesivo predominio del factor trabajo como fuente prioritaria de financiación del sistema y los subsiguientes costes que gravan el empleo regular incentivan la economía sumergida, en particular en algunas actividades intensivas en mano de obra. Por ello, el Grupo Segundo del CES cree necesaria una disminución progresiva de los costes que recaen sobre el factor trabajo. En este sentido, el cumplimiento de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, en especial por lo que hace al fomento del empleo regular, guarda estrecha relación con el desarrollo de otras medidas ya contempladas en aquel documento. En concreto, en su Octava Recomendación, la Ponencia hacía suyas

las recomendaciones contenidas en el Libro Blanco de la Comisión europea sobre crecimiento, competitividad y empleo, que señalaba la reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. Ello habría de llevarse a cabo, en el sentido de la octava Recomendación, salvaguardando el mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y, además, sin perjuicio de la naturaleza pública y redistributiva del sistema.

Por su parte las Organizaciones Sindicales (Grupo Primero) entienden que la competitividad de las empresas españolas tiene que avanzar hacia un modelo basado en la mejora de la calidad y del valor añadido de los bienes y servicios producidos, entendiéndose que la transición hacia este nuevo modelo es posible, ya que actualmente existe un amplio margen de competencia frente a terceros, basado precisamente en los menores costes laborales.

Por otra parte, para este mismo Grupo Primero los objetivos prioritarios para la consolidación del actual sistema público de Seguridad Social, tal como fueron acordados en el Pacto de Toledo, son la separación de fuentes de financiación y el aprovechamiento de las fases alcistas del ciclo económico para generar un Fondo de Reserva propio del sistema, con el que hacer frente a los periodos de crisis económica. Estos objetivos quedarían seriamente dificultados si se abordara una política de disminución generalizada de cotizaciones sociales.

Por último, respecto a establecer prioridades en la reducción de los costes de Seguridad Social para los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra, las Organizaciones Sindicales consideran que cualquier mecanismo de aplicación a partir del actual sistema de cotizaciones, podría presentar efectos secundarios perversos (desviación fraudulenta hacia los grupos de cotización más bajos de los trabajadores contratados). Señalan además que, no obstante, ya el sistema de Seguridad Social y las políticas de empleo vienen estableciendo medidas orientadas en aquel sentido, si bien con un procedimiento distinto, mediante bonificaciones a las cotizaciones empresariales para

la contratación de determinados colectivos de trabajadores con mayor nivel de desempleo y mayores dificultades de inserción laboral.

VI.- Han de diseñarse políticas de sensibilización dirigidas al conjunto de la sociedad, teniendo en cuenta que si el alto grado de rechazo del fraude proviene de la clara idea de que quienes cometen irregularidades están infringiendo normas y ello es reprobable, el alto grado de tolerancia es, a su vez, consecuencia del poco conocimiento de los costes concretos que éstas tienen para la sociedad y para cada ciudadano. Por ello, debe potenciarse el grado de identificación de los ciudadanos con el mantenimiento y la financiación del sistema público, lo que ha de contribuir a asumir como un problema de todos la existencia de economía sumergida y de fraude al sistema de protección social. Las medidas tendentes a conseguir la asunción social de la estrategia contra la economía sumergida han de instrumentarse básicamente en tres campos: la mejora de la política de comunicación social, el refuerzo de la formación en valores cívicos en la educación reglada y el lanzamiento de campañas de sensibilización e institucionales contra la economía sumergida y el fraude en todas sus vertientes, tanto de carácter general como sectoriales y territoriales:

7. PROPUESTAS CONCRETAS DE ACTUACIÓN EN DISTINTOS ÁMBITOS

Para el desarrollo de las propuestas generales que se acaban de exponer, el CES considera procedentes distintas actuaciones, en cinco ámbitos: administrativo y de mejora de la gestión; fiscal; mercado de trabajo; Seguridad Social; información y concienciación ciudadana.

Por supuesto, esa división no es sino una fórmula útil a efectos expositivos, pues la estrategia ha de estar presidida por una estrecha complementariedad de las medidas que se adopten, así como dotada de suficientes mecanismos para garantizar su coordinación.

Hay que insistir, por último, en que, en todos los casos, habrá que estudiar la situación de las actividades en las cuales la transición a la legalidad produzca graves distorsiones para la viabilidad de las empresas y el mantenimiento de los empleos, buscando fórmulas

para asegurar una y otros, todo ello sin perjuicio del pago de los impuestos y sanciones correspondientes.

7.1. Medidas administrativas

1. Continuar con la mejora de la intercomunicación de los sistemas informáticos de las Administraciones Públicas, unificando códigos de identificación y documentos acreditativos, e impulsando acuerdos de coordinación entre las Administraciones Territoriales.
2. Constituir bases de datos de carácter censal para uso de las Administraciones Públicas. En particular, se integrarían los datos de las sociedades que figuren en los registros públicos.
3. Para reducir los costes administrativos y burocráticos derivados del inicio de la actividad, la Administración debe simplificar los trámites administrativos de creación de empresas, facilitar el acceso a la normativa y las fuentes de información, así como brindar un buen servicio de asesoramiento e información para apoyar los proyectos empresariales en las fases críticas de su desarrollo. Sería deseable, para ello, que la Administración abordase un Plan General de racionalización y simplificación administrativa.
4. Sobre las actividades económicas concurren distintas inspecciones además de la laboral (la fiscal, la urbanística, la sanitaria, etc.), entre las que actualmente no existe apenas coordinación. Ésta última debería fomentarse, garantizando en todo caso el derecho a la intimidad y la protección de datos reservados, y respetando los respectivos procedimientos en la actuación de las distintas inspecciones.
5. Las Organizaciones Sindicales (Grupo Primero), irían más allá de esta idea y promoverían el establecimiento de mecanismos que permitan que los hechos comprobados por cualquiera de esas inspecciones puedan ser trasladados a la de trabajo, sirviendo de base a ésta para iniciar el oportuno procedimiento. Para el desarrollo de tales mecanismos, en su opinión, sería útil la creación de una central de

datos que permitiera el cruce de informaciones y la adopción de las medidas oportunas.

6. Este mismo Grupo Primero es además partidario de implantar medidas procedimentales que doten de suficiente agilidad y eficacia a la actuación de la Inspección de Trabajo, para poder constatar la existencia de relación laboral en los casos de prestaciones por cuenta propia que encubran relaciones laborales por cuenta ajena. En concreto, consideran que la necesidad de acudir a la jurisdicción laboral para que la Inspección efectúe tal calificación no resulta imprescindible cuando se limita a declarar la obligación de cotizar al Régimen General de la Seguridad Social, sin perjuicio de que cualquiera de las partes legitimadas, incluida la propia Inspección de Trabajo de oficio, pueda acudir a los Juzgados de lo Social para resolver sobre la naturaleza jurídica de la relación entre las partes.

En este sentido, las Organizaciones Empresariales (Grupo Segundo) entienden que la obligación de cotizar al Régimen General y no al de Autónomos se deriva de que la Jurisdicción Social defina en sentencia firme la relación laboral por cuenta ajena. En todo caso, sin menoscabo de la tutela judicial efectiva, podría actuarse mejorando en lo posible la celeridad del procedimiento laboral, por otra parte de los más ágiles de nuestro ordenamiento, máxime a la vista de la escasa o nula incidencia que pudiera existir en materia de protección al trabajador en tan corto periodo.

7.2 Medidas fiscales

1. Facilitar la creación y desarrollo de nuevas empresas, y establecer incentivos para la afloración de bases tributarias en los sectores especialmente afectados por la economía sumergida.
2. Organizar y extender las Oficinas de Defensa del Contribuyente establecidas en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, como ámbitos de asistencia y orientación de éstos, diferenciándolas claramente de los cometidos de información general.

3. Diseñar y poner en práctica, como un objetivo prioritario, planes de inspección tributaria específicamente dirigidos a la lucha contra la economía sumergida.
4. Establecer sistemas de control efectivo para evitar el fraude en materia de subvenciones de todo tipo, incidiendo especialmente en las liquidaciones tributarias.
5. Apoyar e impulsar las políticas de adaptación organizativa y procedimental de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y del Centro de Gestión Catastral. Ya existe coordinación, pero sigue habiendo disfunciones operativas derivadas de los distintos objetivos de uno y otro organismo.
6. Coordinar los procedimientos de control de tributos internos y aduaneros, en relación con la economía irregular.
7. Regular, en las actividades profesionales y empresariales, la existencia de cuentas bancarias diferenciadas de las personales, a través de las cuales se canalizarían todos los movimientos bancarios de la actividad.

7.3 Relativas al mercado de trabajo y a la legislación laboral

1. Favorecer la flexibilidad en los mecanismos de emersión al mercado de trabajo regular de las empresas en economía sumergida, adaptando su organización del trabajo y garantizando al mismo tiempo la seguridad de sus trabajadores y el fomento de su estabilidad en el empleo. En este sentido, el CES estima conveniente que España atienda la Recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 27 de mayo de 1998, relativa a la ratificación del Convenio 177 de la OIT sobre el trabajo a domicilio, de 20 de junio de 1996. Como se señala en dicha Recomendación, “la naturaleza del trabajo a domicilio está evolucionando rápidamente con la introducción de las nuevas tecnologías de la información.” Se trataría de evitar que en el futuro algunas formas de trabajo a domicilio repercutan en un incremento del trabajo irregular, un factor que en este informe se ha considerado estrechamente vinculado a la economía sumergida.

2. La regulación de la contratación y la subcontratación de obras y servicios presenta graves deficiencias técnicas, que minan seriamente la seguridad del tráfico mercantil y afectan gravemente a los derechos e intereses de trabajadores y empresarios. Desde el supuesto de hecho objeto de regulación laboral (arts. 42 ET, 24 y 42 LPRL, y 127 LGSS) –la contratación de obras y servicios relativos a la propia actividad de la empresa principal-, hasta el alcance mismo de las responsabilidades que se contemplan –las solidarias en materia salarial, de seguridad social y de prevención de riesgos laborales y las subsidiarias en materia de descubiertos de cotización y prestaciones-, pasando por la confusa regulación del mecanismo de exoneración de la responsabilidad empresarial, la regulación actual es un vivero de conflictividad jurídica gratuita como acreditan los repertorios jurisprudenciales. Garantizar la seguridad del tráfico mercantil, permitir procesos de descentralización productiva, así como depurar el mercado de contrataciones fraudulentas que lesionan derechos de los trabajadores y generan competencia desleal han de ser todos ellos, objetivos que deberían presidir una reforma normativa que pudiera llevarse a cabo.

7.4. En materia de Seguridad Social

1. Estudiar las modificaciones necesarias en el sistema de Seguridad Social para conseguir una mejor adaptación al mismo, por vía de asimilación, de las nuevas formas de empleo que no encajan bien en ninguno de los regímenes actualmente existentes.
2. Reforzar el cumplimiento de la regulación que vincula la obtención de deducciones en las cuotas, bonificaciones o beneficios en las mismas, al requisito de que las empresas se encuentren al corriente en el pago de las cotizaciones.
3. Promover la actuación inspectora y la investigación por parte de Unidades Especiales en todos los ámbitos en que se manifiesta la economía sumergida, atendiendo a criterios de cooperación y aprovechamiento máximo de la información disponible por parte de las distintas Administraciones Públicas. La investigación debería dirigirse especialmente a las actividades donde existan indicios de incumplimiento

generalizado. Asimismo, debería intensificarse la actuación inspectora en los supuestos de sucesión fraudulenta de empresas.

4. Reforzar la coordinación de la Inspección de Trabajo con la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y los órganos competentes de las Haciendas Forales respecto a actuaciones en materia de cotizaciones por conceptos retributivos.
5. Aplicación efectiva del procedimiento ya existente de deducción que permite retener a favor de la Seguridad Social los importes adeudados a la misma por parte de las distintas Administraciones Públicas, paralizando transferencias de fondos de los Presupuestos Generales del Estado etc. En todo caso, debería evitarse la utilización de las obligaciones y débitos de Seguridad Social para otras consideraciones ajenas a las propias del sistema.

Dada la estrecha vinculación de la economía sumergida y el empleo irregular con el fraude en las distintas prestaciones y subsidios del sistema español de protección social, el efectivo cumplimiento de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo debe comprender una intensificación de la lucha contra este tipo de prácticas. Para ello, además, debería revisarse el esquema de incompatibilidad de las distintas prestaciones, estableciendo requisitos específicos más adecuados a la prestación y la situación que ésta protege.

6. De igual forma, no puede obviarse, en relación con la economía sumergida y el empleo irregular, la necesidad de culminar el proceso de separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, de acuerdo con los compromisos del Pacto de Toledo, de manera que a través de las cotizaciones sociales se financien exclusivamente prestaciones de naturaleza contributiva y a través de las aportaciones del Estado se costeen las prestaciones de naturaleza no contributiva.
7. Por último, como parte de la estrategia de lucha contra la economía sumergida y fomento del empleo regular, las Organizaciones Empresariales (Grupo Segundo) estiman necesario reducir con carácter general las cuotas de la Seguridad Social y

acercar el reparto de las mismas, entre trabajadores y empresarios, a las existentes en la Unión Europea.

Por su parte, las Organizaciones Sindicales (Grupo Primero) consideran que no está demostrada la relación entre el volumen de la economía sumergida y el de las cotizaciones sociales. Ejemplo de ello es el caso español, donde existiendo estudios que estiman que el volumen de economía sumergida está por encima de la media europea, sin embargo los costes laborales –salarios más cotizaciones sociales- se sitúan claramente por debajo de la media de la UE, en torno al 78%. A su vez, las cotizaciones sociales forman parte de las rentas del trabajo y como tales figuran en la Contabilidad Nacional. Quiere decirse que su reducción significaría una mera transferencia de renta del trabajo al capital, lo cual es doblemente rechazable en España, donde la participación de las rentas del trabajo en el total de la Renta Nacional está lejos de aproximarse a la media de la UE. Si además de ello se incrementara la proporción de las cotizaciones correspondientes a los trabajadores, se les añadiría un nuevo agravio en forma de reducción de sus salarios individuales.

7.5. En materia de información y concienciación de los ciudadanos

Finalmente, el CES estima que hacen falta importantes esfuerzos en materia de información y concienciación de los ciudadanos sobre el problema de la economía irregular. Además de propiciar la mejora de la información sobre el fraude en los medios de comunicación social así como las medidas en el ámbito de la educación que se han sugerido en las propuestas de carácter general, el CES considera necesaria la puesta en marcha de una estrategia de sensibilización social dirigida a mejorar la receptividad por parte de los ciudadanos de las medidas de lucha contra el fraude y la economía sumergida. Ya existen precedentes de campañas de estas características que la Administración ha desarrollado en otros ámbitos, como el de la recaudación tributaria y, más recientemente, en la prevención de riesgos laborales. En esta dirección, en el ámbito de la economía sumergida es necesario articular medidas de difusión dirigidas a:

- Explicar en qué consiste la economía sumergida y cómo afecta negativamente a los propios trabajadores, las empresas y el sistema de protección social.
- Dar a conocer los datos estadísticos que vaya elaborando la Administración sobre este problema, y los resultados en el control de la economía sumergida, el empleo irregular, el fraude a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública.
- Fomentar en los ciudadanos el sentimiento de pertenencia al sistema de protección social no sólo como destinatarios pasivos, sino como copartícipes en el mismo a través de sus contribuciones.
- Subrayar la importancia de su cooperación en la solución del problema de la economía sumergida y la necesidad de que aflore el empleo irregular, un problema que afecta no sólo a los directamente involucrados, sino a la sociedad en su conjunto.
- Reforzar la percepción del riesgo (tanto de sanción como de rechazo social) implícito a la comisión del fraude. Debe aumentarse al mismo tiempo la confianza en las administraciones encargadas del control mediante campañas divulgativas de sus actuaciones.

En este ámbito de actuación, por último, el CES estima que debe intentarse que la información sobre el fraude que transmiten los medios de comunicación social sea lo más rigurosa posible, sin transmitir una imagen desproporcionada de las dimensiones de la economía sumergida o generalizaciones a partir de supuestos aislados de fraude. Se trata de evitar la sensación de que las conductas irregulares forman parte inevitable de la normalidad cotidiana, lo que puede conducir tanto a un exceso de comprensión como a una excusa para su comisión sin problemas de conciencia. Por último, el CES destaca la importancia de reforzar desde la educación reglada la transmisión de valores cívicos y de rechazo a las prácticas sociales permisivas que sustentan la economía sumergida.

Madrid, 21 de abril de 1999

El Secretario General

Vº Bº
El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

**RELACIÓN DE COMPARECENCIAS EN LA COMISIÓN DE TRABAJO DE RELACIONES
LABORALES, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
PARA INFORMAR SOBRE LA ECONOMÍA SUMERGIDA EN RELACIÓN A LA QUINTA
RECOMENDACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO.**

1. 20 de febrero de 1998: **D. Ismael Crespo Martínez.** Director de Investigaciones del Centro de Estudios Sociológicos (CIS).

Para informar de los resultados de la encuesta (nº 2.249, junio de 1997) y posterior informe (serie Opiniones y Actitudes nº 15, 1998): *Actitudes de los españoles ante la economía sumergida.*

2. 27 de febrero de 1998: **D. José Colino Sueiras.** Catedrático de economía de la Universidad de Santiago de Compostela.

Para informar del estudio del CES de la Región de Murcia: *Mercado de trabajo e irregularidades laborales en la Región de Murcia* (1996), en el que fue director del equipo de investigación.

3. 12 de marzo de 1998: **D. Luis Toharia Cortés.** Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Alcalá de Henares.

Para informar del estudio sobre el empleo irregular en la encuesta de la Fundación FOESSA (1993) y el posterior análisis que se incluyó en el *V Informe FOESSA* (1994), donde fue director del área de empleo. Y como experto en mercado de trabajo, miembro de la Comisión de expertos que en 1987 elaboró el informe *Análisis de las Condiciones de Vida y Trabajo en España* (Ministerio de Economía y Hacienda, 1987).

4. 18 de marzo de 1998: **D. Santos Manuel Ruesga Benito**. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid.

Para informar sobre la estimación cuantitativa de la economía sumergida en el informe del CIS (serie Opiniones y Actitudes nº 15, 1998): *Actitudes de los españoles ante la economía sumergida*, como responsable de esa explotación de los resultados de la encuesta nº 2.249. Y como experto en mercado de trabajo, miembro del equipo investigador de la Encuesta sobre Condiciones de Vida y Trabajo en España que elaboró el Ministerio de Economía y Hacienda en 1985.

5. 23 de marzo de 1998: **Excmo. Sr. D. Juan Carlos Aparicio**. Secretario de Estado para la Seguridad Social.

Para informar de las medidas adoptadas y su resultado, en el área bajo su responsabilidad política.