

su dinamismo y actividad para la economía normal; y, por último, aprovechar sus enseñanzas para estructurar una nueva política que nos ofrezca soluciones efectivas y duraderas contra la crisis económica.

#### NOTA

(\*) Intervención del Ministro de la Presidencia, don Matías Rodríguez Inciarte, en el acto de inauguración del Simposio Internacional sobre Economía Oculta. Madrid, 17-XII-81.

## CONCLUSIONES DE UN DEBATE SOBRE LA ECONOMÍA OCULTA(\*)

**E**L Simposio Internacional sobre Economía Oculta, celebrado en Madrid, ha conseguido la aportación y participación valiosas de un plantel verdaderamente destacado de expertos nacionales y extranjeros y también ha logrado conjugar la reflexión intelectual con el análisis realista dentro de un clima de cordialidad e interés en los debates mantenidos a lo largo de unas apretadas jornadas de trabajo. Y este tratamiento en un tema tan complejo, ambiguo, controvertido y actual como es la Economía Oculta, ciertamente no resultaba sencillo.

Pero, al margen de estas consideraciones, creo que es posible sentirse satisfechos del Simposio desde una perspectiva más profunda y rigurosa, la que contempla los efectos conseguidos en relación con los objetivos perseguidos. Los responsables de la decisión de llevarlo a la práctica nunca hemos considerado su realización como un fin en sí mismo, sino como un medio al servicio de los objetivos establecidos en esta materia,

dentro del enfoque interdisciplinario y de prospectiva que caracteriza el tratamiento de los programas de investigación y estudio del Ministerio de la Presidencia del Gobierno.

Es pronto para hacer un balance final de resultados cuando, además, esta iniciativa genera efectos inducidos que irán aflorando a lo largo del tiempo. Pero creo que se dispone de elementos de juicio suficientes para hacer una apreciación global, aunque no sea completa, sobre el grado de consecución de aquellos objetivos.

En esta perspectiva voy a situar las reflexiones que siguen:

En su dimensión externa, el Simposio tenía el propósito de sensibilizar a la opinión pública española sobre la trascendencia del tema para que tomara conciencia sobre su dimensión y las consecuencias que comporta para nuestra sociedad. Como recogía el editorial de un diario de Madrid: «Nos parece interesante, por razones obvias, el Simposio organizado por el Ministerio de la Presidencia en

la medida en que éste ayude a concienciar a los ciudadanos de la gravedad y verdaderas dimensiones de este problema».

Pues bien, yo creo que todos los españoles estarán de acuerdo en reconocer el gran interés que ha despertado el Simposio Internacional sobre Economía Oculta e, incluso, la sorpresa que ha suscitado, más allá del ámbito estrictamente profesional, el conocimiento de algunos aspectos debatidos en el mismo. En este sentido hay que agradecer la aportación de los medios de comunicación social para lograr que el conocimiento de la Economía Oculta traspase el círculo de los estudiosos y llegue con rigor y precisión a la opinión pública. En beneficio de todos, sería deseable seguir contando con esa ayuda, pues un mayor conocimiento por parte del público de temas como el de la economía irregular, que son reflejo y manifestación de los más significativos y graves problemas sociales de España, contribuirá decisivamente a crear unos estados de opinión favorables al diálogo, la comprensión y, en consecuencia, a la resolución de los mismos; condiciones todas ellas imprescindibles, para afrontar los difíciles retos que nuestro país tiene en la hora actual.

Por otra parte, la celebración del Simposio se concebía como una oportunidad no sólo interesante, sino también útil, para que los distintos expertos nacionales y extranjeros pudieran confrontar y comparar sus distintos puntos de vista sobre las hipótesis mantenidas y el estado de sus respectivas investigaciones.

El contenido de los debates y sus conclusiones ponen de

relieve la importancia de las cuestiones examinadas y, sobre todo, han propiciado un cierto proceso de convergencia en las interpretaciones analíticas disponibles sobre algunos fenómenos de la Economía Oculta. Queda todavía mucho camino por recorrer, pero se han conseguido en el seno de este Simposio, algunos elementos muy útiles para esclarecer el panorama confuso de su tratamiento.

En una aproximación más concreta a ese contenido, hemos de recordar que el planteamiento inicial respondía al análisis de tres aspectos básicos dentro de la economía no observada: los problemas de medición de su volumen, el conocimiento de las causas que la influyen o determinan y las implicaciones que comporta para la propia organización del sistema económico.

#### a) *Medición de su volumen*

En cuanto al primer aspecto, aunque se ha comprobado que no se dispone de mediciones seguras de la Economía Oculta española, las aportaciones metodológicas realizadas durante estas sesiones servirán, sin duda, de instrumento y acicate y, por tanto, contribuirán a que los economistas nacionales puedan ofrecer en breve plazo unas estimaciones más ajustadas. En cualquier caso, el Simposio ha puesto de manifiesto que existe un amplio acuerdo sobre la importancia de su magnitud y, sobre todo, de su evolución en España, con valores que posiblemente no resulten muy alejados, a tenor de algunas aportaciones realizadas, de las estimaciones ofrecidas por los profesores Feige y Fuá sobre las economías estadounidense e italiana, respectivamente.

#### b) *Identificación de las causas explícitas*

El segundo aspecto, el de dilucidar los motivos o causas que influyen o determinan el nivel y desarrollo de la economía irregular, aparece particularmente complejo. En su presencia subyacen tanto motivaciones subjetivas como objetivas. Para avanzar en el conocimiento de las primeras será preciso realizar un esfuerzo importante en materia de análisis sociológico, con el fin de ofrecer interpretaciones suficientemente generales y rigurosas más allá de meras impresiones personales.

Entre las causas objetivas y globales que explican la existencia y la evolución de la economía irregular, parecen desempeñar un papel decisivo los aspectos económicos, laborales y fiscales. A nivel general, el comportamiento igualmente creciente de la Economía Oculta en países tan diferentes como Estados Unidos, Italia y España, entre otros, parece confirmar que ésta sigue una evolución relacionada con la aparición de la *crisis económica*. Expresado en otros términos, puede decirse que a medida que se produce el estancamiento del nivel de actividad en la economía normal u observada, aumenta el volumen de la oculta o no observada. Ello puede ser indicativo de que ante la crisis económica, hay un importante grupo de empresas y actividades que pasan del sector observado de la economía al sector oculto o sumergido.

Otra explicación sobre la que hay una amplia coincidencia de criterios entre los especialistas españoles e italianos, es la que relaciona la *presión fiscal* existente sobre la actividad econó-

mica con el crecimiento de la economía irregular. Según esta tesis, a partir de un determinado nivel, los sucesivos incrementos de la presión fiscal, incluyendo en este concepto las contribuciones de las empresas a la Seguridad Social, e incluso los costes inherentes a las intervenciones y reglamentaciones estatales sobre las empresas y el trabajo, promueven el desplazamiento de muchas actividades y empresas hacia el sector de la economía oculta; es decir, ésta crece a costa de la economía normal u observada, como consecuencia de los aumentos de la presión fiscal entendida en el sentido más amplio.

De forma adicional, y complementando esta última explicación, son especialmente sugerentes las tesis del profesor Fuá, que vinculan la presencia de altos niveles de economía irregular en los países del sur de Europa a su *retraso en la incorporación al desarrollo económico*, con respecto a los países del norte de Europa. Este retraso en la incorporación al progreso económico y a la industrialización de España, Italia, Grecia y Portugal, dificulta el que sus economías incorporen las innovaciones de los nuevos procesos tecnológicos a la actividad económica. El menor grado de tecnificación de su actividad económica se traduce así, en que la evolución de la productividad al aumentar los niveles de empleo, se reduzca, lo que produce que estas economías no sean tan competitivas, en iguales condiciones de coste y de presión fiscal, como las de los países nórdicos. De ahí que sus empresas, ante una situación de costes altos y/o de presiones fiscales elevadas, abando-

nen el sector observado de la economía para pasarse a la Economía Oculta. Se puede decir que, en el caso de los países mediterráneos, hay posiblemente un componente de *atraso tecnológico* en la explicación del crecimiento de la Economía Oculta.

Ambas explicaciones, la que pone su acento en la crisis económica y la tesis de la presión fiscal, no son contradictorias y se presentan como coincidentes, por lo que es posible que se refuercen la una a la otra. El hecho de que, al menos en España, el incremento de la presión fiscal aparezca coincidiendo en el tiempo con la crisis, hace difícil aislar ambos factores por el momento y hasta tanto no se disponga de más estudios y observaciones. En este sentido, las investigaciones de doña Carmen Vázquez, en torno al enfoque de la presión fiscal, son particularmente relevantes y vienen a demostrar una realidad que, si bien era conocida de forma parcial, se admitía con reservas como práctica generalizada en una buena parte de la actividad económica española, especialmente en el sector de las pequeñas y medianas empresas.

Dentro de la contribución de esta profesora convendría también destacar su interpretación sobre el futuro de la economía irregular y sus consecuencias para el desarrollo general de la actividad económica. A su juicio, el desplazamiento hacia la economía oculta de actividades y empresas desde el sector de la economía observada o normal se hace con pérdida de parte de la actividad global, pues la disminución en la economía observada es superior al aumento que se produce en

## ¿POR QUE PREOCUPA LA ECONOMIA OCULTA ?

**S**IN precisar su dimensión, pero con indicios ciertos de su crecimiento, hay una opinión general entre los expertos de que la economía real es mucho más amplia que la economía contabilizada a causa de la economía oculta, y de que son graves las consecuencias de la presunta disminución relativa de la parte oficial. Las razones de esta opinión se encuentran tanto en la distorsión que produce en la asignación de recursos, como en el desenfoque al que lleva a la política económica.

Respecto de lo primero, este fenómeno se autorrefuerza, porque la economía conocida soporta obviamente la totalidad de las cargas fiscales y, al distribuirse entre un número cada vez menor de contribuyentes, aumenta la tasa del impuesto y el incentivo a pasar a la zona en sombras de la economía. Pero

a medida que las tasas de los impuestos crecen, su recaudación marginal disminuye y, a partir de un determinado momento, el rendimiento del impuesto disminuye absolutamente, por lo que la amenaza del déficit se hace realidad.

En segundo lugar, si las cifras oficiales sobre el paro están supervaloradas, o si las tasas de ahorro y consumo, o de actividad productiva, están sesgadas, las medidas de política económica se toman sobre una información falsa. La distancia entre la realidad y los datos estadísticos condiciona la eficacia de la política económica, y se duda razonablemente de que con una dimensión amplia de la economía oculta las medidas de corrección sobre los desequilibrios de la economía oficial tengan algún sentido, o incluso se ha llegado a afirmar que son contraproducentes.

la economía oculta. En esas condiciones, la *economía irregular* no puede ser, de ninguna manera, un *sistema de producción con futuro*.

Entre otros factores explicativos del desarrollo actual de la economía sumergida se ha mencionado también la contestación social al *intervencionismo estatal* en distintas facetas de la vida económica y laboral. Como dice Hayek, la visión que tiene una buena parte de la población europea, al ver al Estado y a los gobiernos como las instituciones responsables de todo lo negativo que sucede en la sociedad, conduce a una interpretación del proceso social que pone en entredicho y contradice la supervivencia futura del régimen de libertades propio de las sociedades occidentales. Desde esa perspectiva, el desarrollo de la economía irregular se interpreta como un ejemplo de

ese fenómeno de crisis de identidad del Estado que conduce a una crisis de autoridad.

Dentro de ese enfoque, y en el caso de los países europeos de la cuenca mediterránea, se ha subrayado la *influencia ejercida por su respectiva cultura industrial*. El desarrollo de la empresa moderna y su aceptación social implica unos niveles culturales y unas instituciones o usos sociales que la hacen posible. El espíritu de empresa, de riesgo y de innovación, va ligado a sociedades y a culturas con tradición emprendedora, en ambientes donde la libertad ha sido caldo de cultivo de la iniciativa privada y de la empresa moderna durante decenas de años. Y estos factores culturales favorables para el nacimiento de nuevas empresas y el desarrollo de las mismas no existen con suficiente arraigo en las tradiciones históricas de los países

## ¿ QUE ACTITUD TOMAR ANTE LA ECONOMIA OCULTA ?

**L**A respuesta es difícil porque en parte la economía oculta da una respuesta eficaz —aunque insolidaria— a la crisis de los setenta. El profesor Feige recomienda:

1.º Incrementar los costes de entrada en la zona de la economía oculta; el instrumento adecuado es el control sobre las actividades económicas.

2.º Reducir los incentivos para entrar, siendo las medidas adecuadas, en este caso, bajar las tasas impositivas y liberalizar la economía.

3.º Que el gobierno gane la confianza del público mediante una actuación justa y honesta en la gestión de los recursos públicos.

Sin embargo, para muchos autores el grado de tolerancia oficial respecto de la economía oculta debe estar en función del papel que se reconoce a la misma, en cuanto se acepte que responde a una realidad que inyecta flexibilidad al sistema económico. La desaparición repentina de la economía oculta paralizaría totalmente el funcionamiento del sistema económico.

citados, lo que puede propiciar el desarrollo de actividades al margen de la economía oficial.

Además, el *crecimiento objetivo y subjetivo de los servicios sociales por parte del Estado*, con la carga financiera que ha supuesto para las empresas y la rigidez de los sistemas de contratación laboral, han influido también en la generación y desarrollo de un verdadero mercado de trabajo clandestino, donde tanto los oferentes como los demandantes aumentan su beneficio personal, lo que explica su comportamiento.

### c) *Efectos sobre el funcionamiento del sistema económico*

En lo que se refiere a la forma de organización económica que implica la economía irregular y sus consecuencias para el progreso general de la sociedad, se ha puesto de relieve que las empresas adoptan un modelo des-

centralizado, basado en la subcontratación con pequeñas unidades productoras, generalmente familiares, a las que su dispersión les permite fácilmente situarse fuera del área observada y vigilada y soslayando impuestos, cotizaciones a la Seguridad Social, y reglamentaciones, pueden producir a menores costes.

No obstante, parece quedar claro que, si bien este sistema constituye una fórmula de supervivencia a la crisis, al basarse en muchos casos en una tecnología obsoleta, lo único que se logra es incrementar la vida física de equipos no competitivos y, en definitiva, no podrá mantenerse mucho tiempo.

Esto no implica ignorar el hecho de que este tipo de organización productiva, como recoge la ponencia del profesor Sanchiz, tiene plena vigencia en determinados sectores, donde las economías de escala no se consiguen en el proceso productivo propiamente dicho, y donde se presenta la ventaja de una gran

flexibilidad y dinamismo en la adaptación de la oferta a la demanda.

Así, en el caso italiano, la organización basada en pequeñas unidades productivas se ha mostrado pujante en zonas con gran tradición artesanal, con trabajadores muy profesionalizados, en sectores muy intensivos en mano de obra, con productos de alto valor, y con una estructura caracterizada, diferencialmente respecto al caso español, por su fuerte conexión con los mercados exteriores que les permite operar con plena eficacia en los mismos.

Pero, en todo caso, podemos afirmar que la Economía Oculta, juzgada desde el ámbito estricto de las consideraciones económicas, y sin entrar en las valoraciones dictadas por el ordenamiento legal vigente y aceptado socialmente, no ofrece ningún futuro a la economía española, pues es una forma de supervivencia y, a la larga, lleva a la reducción del nivel de empleo y de actividad económica.

Pensamos que las más importantes enseñanzas que se derivan de los estudios sobre la Economía Oculta, en su situación actual, se refieren a la influencia de los mecanismos de intervención excesiva del aparato burocrático en la actividad económica y a las cargas fiscales y de Seguridad Social que recaen sobre las empresas. En países como el nuestro, estos factores pueden tener una incidencia especialmente grave al ir unidos a unas condiciones y características sociales que perjudican la obtención de los niveles de capital, técnica y organización, con que cuentan los países más avanzados del resto de Europa.

\* \* \*

En esas condiciones, podemos plantearnos, a modo de reflexión final, la responsabilidad y la capacidad de los gobiernos para enfrentarse con este complejo problema. Su tratamiento, en el caso español, lo sintetiza el Ministro de la Presidencia en estas mismas páginas: combatir sus aspectos ilegales, recuperar su dinamismo y actividad para la economía nacional y aprovechar sus enseñanzas para estructurar una nueva política que nos ofrezca soluciones efectivas y duraderas contra la crisis económica.

Desde esa perspectiva se debe avanzar en varios frentes simultáneamente:

A) En la medición del caso español. Las limitaciones puestas de manifiesto a lo largo de estas jornadas para conocer, con un mínimo de rigor, la realidad de nuestra Economía Oculta, exigen un esfuerzo de los expertos a fin de evitar que, como dice O'Higgins, la cuantificación de esa Economía Oculta dependa de un acto de fe.

B) En la clarificación de posturas sobre este fenómeno por parte de las distintas instituciones sociales: organizaciones empresariales, sindicatos y partidos políticos. Difícilmente se podrá lograr la toma de conciencia deseada en la opinión pública sobre la trascendencia de este fenómeno y difícilmente se podrá conseguir que las acciones de la Administración alcancen toda su eficacia si no se cuenta con una actitud resuelta por parte de tales instituciones, más allá de meras declaraciones de principios, muchas veces no exentas de ambigüedad, sobre sus consecuencias globales para la sociedad.

C) En la evaluación de los efectos producidos por las medidas adoptadas hasta el momento para penalizar su existencia o desarrollo.

D) En el análisis y aplicación de nuevas medidas que, sobre la base de la experiencia, sirvan, por una parte, para impedir la presencia de las condiciones que favorecen el desarrollo de la Economía Oculta, y, por otra, para incorporar sus aspectos positivos para la economía observada y el progreso general de la sociedad.

Este es el múltiple reto que se debe asumir ante este complejo tema. Desde el Ministerio de la Presidencia del Gobierno, y dentro de sus competencias, se seguirá prestando atención a este fenómeno social, propiciando el desarrollo de iniciativas fructíferas que sirvan al doble objetivo de lograr un mejor conocimiento de su realidad en nuestro país y faciliten la instrumentación de políticas más eficaces para su tratamiento.

#### NOTA

(\*) Intervención del Secretario General de la Presidencia del Gobierno, don José María Espí Martínez, en el acto de clausura del Simposio Internacional sobre la Economía Oculta. Madrid, 19-XII-81.