

LA ECONOMIA SUMERGIDA: CONSIDERACIONES ETICAS

Antonio Argandoña

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2010 IESE Business School.

LA ECONOMIA SUMERGIDA: CONSIDERACIONES ETICAS

Antonio Argandoña¹

Resumen

La economía sumergida es un concepto caleidoscópico, rico en variedades y matices, que tiene, principalmente, dos causas: la necesidad de ajustarse a una situación difícil, creada, por ejemplo, por la aparición de competidores agresivos o por una recesión grave, y una manera habitual de trabajar, total o parcialmente fuera de la ley, a fin de evitar algunos costes o regulaciones. Este artículo trata de analizar el fenómeno de la economía sumergida desde un punto de vista ético: ¿es moralmente aceptable que una empresa lleve a cabo prácticas de economía sumergida, bien de modo permanente, bien ocasionalmente, ante un entorno económico adverso? Y, ¿son válidos los argumentos que suelen darse para justificar la economía sumergida?

Palabras clave: cotizaciones sociales, ética, economía sumergida, impuestos y recesión.

Nota: Para el «Libro marrón 2010» del Círculo de Empresarios, «La economía sumergida», julio de 2010

¹ Profesor Ordinario de Economía, Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, IESE

LA ECONOMIA SUMERGIDA: CONSIDERACIONES ETICAS

Introducción

La caída de la demanda durante una recesión obliga a las empresas a un doloroso proceso de ajuste para reducir los costes en una proporción mayor que la caída de la producción y, de este modo, mejorar la productividad y el margen, y poner a la empresa en condiciones de volver a cubrir sus costes, recuperar la viabilidad financiera y crecer. La principal vía para lograrlo suelen ser los costes laborales (nivel y crecimiento de los salarios y reducción de plantillas), pero también pueden serlo algunas partidas fiscales, como las cotizaciones sociales y los impuestos. Y esto puede conducir a la ocultación, la evasión, el fraude fiscal y la economía sumergida.

En este artículo no intento dar una definición de qué es la economía sumergida y sus variantes (economía informal, subterránea, ilegal, paralela, no observada, gris, etc.). Me limito a analizar las formas más o menos organizadas y arraigadas de economía no declarada, orientadas principalmente al incumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social, y las incluyo a todas dentro del término genérico “economía sumergida”, sin ulteriores distinciones ni matizaciones. En todo caso, el punto de vista de este artículo es el de la ética: trato de dar respuesta a preguntas como: ¿es moralmente aceptable que una empresa lleve a cabo prácticas de economía sumergida, bien de modo permanente, bien ocasionalmente, ante un entorno económico adverso? Y, ¿son válidos los argumentos que suelen darse para justificar la economía sumergida?

A efectos descriptivos, podemos identificar tres ámbitos en los que suele presentarse la economía sumergida, sin pretender un tratamiento exhaustivo. Primero, desde el punto de vista de las obligaciones fiscales, la economía sumergida suele consistir en la no declaración de actividades o situaciones que deberían dar lugar al devengo de un impuesto, dando lugar a situaciones de evasión, ocultación, defraudación, etc., de forma más o menos duradera, incluyendo la omisión del pago de derechos de aduana por las materias primas o los productos importados.

En segundo lugar, buena parte de las actuaciones de economía sumergida suelen tener que ver con el mercado de trabajo. La forma más frecuente es el empleo de trabajadores no declarados a efectos de legislación laboral y de las cotizaciones sociales, incluyendo los declarados con un

salario menor o una categoría inferior a la que efectivamente ostentan, los inmigrantes ilegales o en situación irregular, los jubilados que siguen trabajando, y todos aquellos cuya situación laboral oficial no corresponde con la real, por razones económicas (empleados por cuenta ajena que figuran como autónomos, autónomos que trabajan efectivamente por cuenta ajena, etc.).

Podemos identificar también un tercer bloque de situaciones, relacionadas con el incumplimiento de regulaciones y normas, referentes, por ejemplo, a la higiene y seguridad en el trabajo, la calidad de los productos, las condiciones de producción y transporte, la localización de actividades productivas, etc., con el fin más o menos manifiesto de reducir los costes de la empresa. Aunque estas actividades no siempre se incluyen en la economía sumergida, tienen, probablemente, las mismas motivaciones y, a menudo, se combinan con la opacidad a efectos fiscales y laborales.

La economía sumergida es una consecuencia de la recesión y de la crisis, pero puede ser también una manera más o menos permanente de plantear el negocio, por razones pragmáticas (para minimizar los costes), ideológicas (como reacción ante el intervencionismo del Gobierno o los altos impuestos), competitivas (ante la competencia de productos importados, o los avances tecnológicos u otras innovaciones por parte de los competidores), acomodaticias (actuando en complicidad con la comunidad local y las autoridades), etc. Sus variantes son tantas como las que sugiere la imaginación humana: ocultación de actividad para reducir la carga impositiva, aumento de los gastos fiscalmente deducibles (incluyendo facturas falsas, en el caso del IVA), ocultación de trabajadores para reducir los pagos a la seguridad social, menores actuaciones sobre la calidad del producto o la seguridad e higiene en los procesos de producción para minimizar algunos costes, etc.

La economía sumergida como situación habitual de una empresa

La economía sumergida es la situación habitual de una empresa cuando ésta actúa a lo largo del tiempo, de modo total o parcial, fuera de los mecanismos legales de declaración de la actividad, con el fin de eludir el pago de impuestos o de cotizaciones sociales, o las regulaciones laborales, de seguridad e higiene en el trabajo, de calidad de productos o servicios, etc. Esta conducta se puede apoyar con argumentos muy diversos, sobre todo si la cuenta de resultados arroja un deterioro considerable: por ejemplo, porque las regulaciones e intervenciones del Gobierno son excesivas; porque las autoridades parecen ser incapaces de llevar a cabo una gestión eficaz de sus ingresos y gastos; porque coartan la legítima libertad de las empresas, de los trabajadores o de los consumidores; porque esas regulaciones acarrear costes injustificados o fomentan la corrupción, porque los niveles impositivos o de cotizaciones sociales son confiscatorios e ineficientes, etc.

Se trata, sin duda, de argumentos dignos de consideración, pero moralmente poco sólidos. En un estado de derecho, las empresas tienen la obligación, no sólo jurídica, sino también moral, de actuar dentro del marco legal, regulatorio y fiscal aprobado, y no pueden obviarlo salvo casos de patente injusticia, o cuando los costes de cumplir la ley son excesivos –según el principio moral de que nadie está obligado a lo que le resulta excesivamente oneroso, si no hay razones suficientes para ello. Por supuesto, las empresas tienen derecho a discrepar de las políticas del Gobierno, pero no deben utilizar esto como argumento para incumplir sus deberes: la oposición a esas medidas debe canalizarse por vías democráticas aceptables, al menos como regla general.

Hay que tener en cuenta también las razones que justifican la imposición o la regulación: si esas razones no son arbitrarias, la empresa debe considerarse obligada a tenerlas en cuenta. Por ejemplo, las reglamentaciones sobre seguridad e higiene en el trabajo tienen por objeto defender la salud e integridad física de los trabajadores, y la empresa no tiene derecho a incumplirlas, por razones económicas, si con ello somete a su personal a riesgos relevantes. El argumento de que así podrá pagar salarios más altos, dejando la seguridad al cuidado de los empleados, y que ellos están de acuerdo en esa forma de actuar, no es válido, porque los trabajadores están sujetos a problemas de información asimétrica (no conocen todos los riesgos, ni pueden protegerse de los riesgos provocados por otros trabajadores, ni disponen de medios técnicos para hacerles frente, etc.). En teoría, la empresa podría sustituir los requisitos y procedimientos establecidos por la legislación de seguridad en el trabajo por otros, más eficientes y baratos, que protejan suficientemente al personal, pero es poco probable que esté en condiciones de hacerlo con objetividad y eficiencia. Del mismo modo, la empresa podría sustituir la cobertura de la seguridad social obligatoria por un fondo voluntario con una cobertura y un riesgo al menos similares, pero es poco probable que sea capaz de hacerlo –por ejemplo, porque los empleados no estarían cubiertos de los riesgos sistémicos, como ocurre, al menos en teoría, en un sistema de pensiones gestionado por el Gobierno.

En definitiva, la oposición a un sistema fiscal o regulatorio, como justificación de la economía sumergida, debería basarse en razones objetivas y muy sólidas, llevarse a cabo dentro de la legalidad, cubrir holgadamente los objetivos de la fiscalidad o de la regulación que se rechaza, y no crear una ventaja competitiva injusta frente a los que cumplen la ley y las regulaciones y pagan puntualmente sus impuestos. La obtención de mayores beneficios no la justificaría, ni tampoco la consecución de algunas ventajas parciales como, por ejemplo, una mayor creación de empleo, si se obtienen a costa de una menor protección social de los trabajadores. Esto no quiere decir que el régimen fiscal, laboral y regulatorio vigentes sean adecuados, sino que la economía sumergida no es la forma éticamente correcta de mejorarlo.

Otro conjunto de razones tiene que ver con la acción de los competidores: por ejemplo, porque otras empresas, en el país o fuera, son más eficientes o tienen costes más bajos. Pero esto no justifica el recurso a la economía sumergida: no tiene sentido que una empresa defraude sus deberes fiscales o laborales para justificar su menor capacidad para competir. Defenderse, por ejemplo, de la competencia de los países emergentes mediante la economía sumergida es, sencillamente, el reconocimiento de un fracaso empresarial. Otra cosa sería que los competidores actuasen contra la ley: en este caso, la empresa debería utilizar medios legítimos para defenderse, y no parece razonable hacer recaer sus costes sobre los trabajadores, privándoles de la cobertura de la seguridad social, o sobre el resto de la sociedad, negándose a pagar los impuestos.

Finalmente, hay ocasiones en las que la empresa se ve forzada a recurrir a la economía sumergida, por la presión de sus consumidores o de otros eslabones de la cadena de producción: por ejemplo, cuando los compradores piden facturas “sin IVA” y otros competidores acceden a esa petición. Lo que la empresa puede hacer en estos casos, cuando no es ella la que ha creado el problema, dependerá de las circunstancias. A veces tendrá poder, económico y moral, para negarse a acceder a las peticiones ilegales de sus clientes, trabajando sólo con aquellos con más criterio, o absorbiendo ella misma el coste del impuesto. Otras veces quizá tenga que acceder a lo que piden, pero en estos casos conviene que lleve a cabo un delicado análisis ético, que incluya la necesidad de comportarse así, las consecuencias de no hacerlo, las alternativas que se le abren y la posibilidad de llevar a cabo, quizá a largo plazo, acciones para evitar que la situación se mantenga en el tiempo.

La complicidad de otros agentes sociales suele ser un componente importante de esas decisiones de las empresas, cuando, por ejemplo, los compradores aceptan y aun imponen que no se les cobre el impuesto, o cuando las autoridades y los ciudadanos consideran que la economía sumergida es un medio idóneo para mantener la prosperidad en una comarca con pocas alternativas económicas, sobre todo si “las cosas se han hecho siempre así”, o si la actitud de los gobiernos de niveles superiores no ha sido favorable para la transformación económica y tecnológica de la zona, o si no ha contribuido suficientemente a la dotación de infraestructuras o de proyectos de I+D+i, etc. La solución fácil, en esos casos, es someterse a esas exigencias, probablemente porque también mejoran la cuenta de resultados de la empresa, y porque sus posibles riesgos y costes (sanciones, multas, etc.) serán compartidos por otras empresas, por las autoridades, por la comunidad local. En todo caso, no es una buena estrategia: las ventajas que proporciona son transitorias y fácilmente imitables; no favorece estrategias de innovación; mantiene artificialmente las ventajas competitivas sobre una base fiscal o laboral insostenible, y proyecta sus costes sobre otros colectivos (trabajadores con menor protección social o menores posibilidades de formación, comunidades locales con menor poder de recaudación, etc.).

En resumen, cuando una empresa o un sector utiliza la economía sumergida como base para su estrategia a largo plazo, está cometiendo un error que probablemente será, en primer lugar, empresarial, directivo, y sólo después un error ético. La decisión puede ser injusta con el conjunto de la sociedad (porque omite el pago de impuestos, que es una forma importante de contribuir al bien común; porque erosiona la legitimidad de las instituciones, las leyes y la economía de mercado; porque genera otras conductas de insolidaridad, y porque difunde una cultura de incumplimiento de las “reglas del juego”), con los competidores (al adquirir ventajas ilegítimas sobre ellos, y al obligarles o, al menos, invitarles a entrar también ellos en la economía sumergida), con los empleados (porque los deja fuera del sistema de protección social, aunque sólo sea temporalmente, porque les reduce la posibilidad de acumular pensiones para la jubilación, aumenta su vulnerabilidad, dificulta su acceso a la formación y les ofrece un aprendizaje de vicios), y con los mismos propietarios y directivos de la empresa (porque sigue una estrategia con altos costes y pocas posibilidades de éxito sostenible a largo plazo, y porque hace más difícil la vuelta a una situación legal). Además, la decisión de “sumergir” total o parcialmente la actividad de la empresa lleva consigo otras decisiones comprometidas, como falsear la contabilidad, y no sólo para un impuesto, sino para todos, si se quiere que las cifras sean creíbles, de modo que los costes intangibles aumentan, a largo plazo, y se hacen más irreversibles.

La economía sumergida como solución ante una recesión

Cuando caen las ventas y las empresas tienen necesidad de una reducción rápida de sus costes, parece razonable contemplar la posibilidad de pagar menos impuestos y cotizaciones sociales y de aligerar los costes de algunas regulaciones. La economía sumergida suele florecer en ese ambiente, en que se combina una caída en las ventas y en la producción con morosidad creciente, urgencia para aumentar los flujos de caja, dificultades de financiación a través de los canales tradicionales, costes de ajuste de plantilla más o menos elevados, incertidumbre sobre el futuro y altas presiones sobre la dirección de las empresas para encontrar y aplicar soluciones rápidas. La urgencia y la eficacia suelen dominar sobre otras consideraciones, porque está en peligro la continuidad de la empresa –o al menos eso es lo que se afirma. En esas condiciones, los argumentos éticos suelen pasar a un segundo plano: lo importante, suele decirse en esas ocasiones, es resolver el problema ahora; luego, cuando haya pasado la emergencia, ya

volveremos a comportarnos de una manera correcta. Y el argumento de que “otros lo hacen también” acaba avalando esa manera de actuar.

Desde un punto de vista utilitarista, ese comportamiento parece razonable, porque cambia el reparto de los costes y beneficios de la economía sumergida. Centrándonos en el caso de los trabajadores que ocupan empleos no declarados, dejarán de cotizar, de modo que se deteriorará la cobertura de sus pensiones futuras; el empleo sumergido será, probablemente, precario, no dará acceso a posibilidades de formación, ni a una cobertura legal clara, y tendrá, quizá, condiciones de higiene y seguridad menos exigentes. Pero a cambio, los empleados recibirán un salario, quizá menor que el vigente en el sector, pero que será complementario, total o parcialmente, de la prestación por desempleo; mantendrán una ocupación y evitarán muchos de los costes psicológicos, humanos y sociales del desempleo. El balance será menos favorable que cuando tenían un empleo en condiciones legales, pero, probablemente, mejor que una situación de desempleo, al menos en muchos casos.

Para las empresas, los contratos no declarados tienen ventajas patentes, sobre todo por los menores costes de seguridad social, por ahorrarse algunos costes económicos, administrativos y legales del despido, y por la mayor laxitud en las condiciones de trabajo que la economía sumergida permite. Pero también incurren en otros costes: el riesgo de ser descubiertos y sancionados en una inspección, los costes de protección privada en previsión de accidentes laborales, quizás un menor compromiso de los empleados (¿mantendrán su confianza en una empresa que los coloca, de algún modo, fuera de la ley?), menos incentivos para la formación... Es probable que las empresas cuyas plantillas son y han sido siempre legales valoren mucho estos costes, sobre todo la seguridad de actuar dentro de la ley y de llevar a cabo una política de personal transparente, pero los beneficios económicos a corto plazo pueden ser determinantes, sobre todo si con eso se evita el cese de la actividad. En todo caso, la necesidad de recurrir a la economía sumergida debería invitar a la empresa a pensar en sus errores anteriores, a aceptar la parte de responsabilidad que le corresponde y, en consecuencia, a no aceptar con facilidad soluciones que son injustas para muchos implicados (empleados, competidores, sociedad, Gobierno): por lo menos, hay motivos para pensar que es una decisión imprudente, también porque la vuelta a la normalidad no será fácil, ya que implicará volver a pagar impuestos y cotizaciones (y es difícil encontrar el momento para hacerlo, sobre todo después de una crisis económica grave) y declarar una realidad que no siempre será compatible con las situaciones falseadas declaradas antes.

En el caso de los gobiernos, la balanza de costes y beneficios parece decantarse también a favor de la economía sumergida. Los ingresos fiscales y por cotizaciones sociales se reducirán, pero también lo harán los costes humanos, sociales y económicos del paro, incluyendo el malestar social y político; será menos necesario mantener las prestaciones por desempleo y otras políticas de sostenimiento de las rentas familiares; la actividad de las empresas no se interrumpirá, y se evitará el deterioro del tejido empresarial; puede mejorar la competitividad internacional de los bienes y servicios nacionales frente al exterior, por los menores costes, etc. Todo ello explica que los gobiernos mantengan posiciones ambiguas respecto de la economía sumergida y, sobre todo, que no la combatan con firmeza, al menos mientras la recuperación no vuelva a estar consolidada.

Por su parte, la sociedad suele adoptar una actitud comprensiva, si no claramente favorable a la economía sumergida, cuando el paro afecta gravemente a una región o un sector, y cuando la supervivencia del tejido empresarial está en peligro y la incertidumbre se extiende. El hecho de

que la economía sumergida pueda suponer una solución para personas próximas, y aun para cada ciudadano, parece recomendar adoptar posturas éticas más bien laxas.

Todo esto parece muy razonable, pero no es sino el reconocimiento, expreso o tácito, de un fracaso económico, político, social, humano y ético. Primero, porque quizá no se tomaron a tiempo las medidas necesarias para evitar la aparición del problema, como en el caso de la economía española en años recientes, cuando se formó la burbuja inmobiliaria y empezaron a crearse los problemas financieros y reales de las familias, las empresas y las instituciones financieras.

En segundo lugar, porque si hace falta recurrir a la economía sumergida, se debe a que el país no ha sido capaz de diseñar un conjunto de instituciones y políticas orientadas, primero, a un funcionamiento ordenado de la economía, y segundo, a facilitar la adaptación de las empresas y las familias a la recesión, cuando ésta se presenta. En el caso de España, el mercado de trabajo, demasiado rígido, ha dificultado el ajuste de los salarios y ha empujado a las empresas a utilizar la reducción de plantillas como el mecanismo preferencial, sino único, de ajuste de los costes laborales; la estructura de los contratos de trabajo ha creado una economía dual, injusta y de difícil adaptación a la recesión: contratos basura para unos, costes de despido excesivos y seguridad en el empleo para otros; los mecanismos de formación de los salarios han estado desligados de las condiciones de las empresas; el seguro de desempleo ha desincentivado la rápida vuelta de los parados al mercado de trabajo y ha generado inercia en los salarios, etc.

El resultado de todo lo anterior ha sido un mercado de trabajo ineficiente, rígido e injusto, con un desempleo muy alto, incluso cuando la economía española disfrutaba de elevadas tasas de crecimiento y de moderados costes salariales (debidos a la entrada de inmigrantes y a la competencia de los países emergentes); alto desempleo juvenil; un mercado dual, con contratos muy flexibles, de un lado, y otros muy rígidos, de otro; baja movilidad geográfica; altos impuestos sobre el trabajo (cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta), que desaniman el empleo y el esfuerzo; dificultades sobre todo para la consecución del primer empleo, etc. Sobre este telón de fondo, la economía sumergida se presenta como una alternativa atractiva y relativamente eficiente, que actúa como suavizador de tensiones sociales y suple las deficiencias de las instituciones y leyes laborales. Pero esa comparación no es correcta.

Y, en tercer lugar, la economía sumergida es también la muestra de las deficiencias éticas de nuestra sociedad. Una sociedad ética debe funcionar sobre la base de unos principios sólidamente establecidos, que se hacen operativos día a día, a todos los niveles, en las decisiones de los distintos agentes económicos, sociales y políticos. Por supuesto, esos principios no tienen por qué ser rígidos, y pueden admitir excepciones, cuando se dan determinadas condiciones, en las que deben prevalecer otros principios superiores¹. Pero cuando una parte importante de la sociedad está dispuesta a renunciar a principios tan importantes como la subsidiaridad, la solidaridad y el bien común, para aceptar soluciones éticamente insatisfactorias, en nombre de la eficacia a corto plazo, algo importante falla en esa sociedad. Los principios están para cumplirlos; si no, puede ocurrir como decía Adlai Stevenson, que fue

¹ Por ejemplo, el sistema de protección social debe ser subsidiario, complementario a la libre iniciativa de las personas, que son las primeras y principales responsables de su propio bienestar y del de su familia. Pero la solidaridad se debe imponer cuando las condiciones de las personas o de las familias se deterioran profundamente, por ejemplo, por una situación de desempleo de larga duración o por una caída profunda y quizás inevitable de la renta de la unidad familiar.

embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas entre 1961 y 1965: «A veces es más fácil luchar por los principios que vivir de acuerdo con ellos».

Del mismo modo, la sociedad no debe “hacer la vista gorda” ante situaciones inmorales, como cuando la economía sumergida se convierte en el sistema habitual de funcionamiento en algunos sectores o regiones: porque esto es injusto con los propios afectados, con otras regiones y sectores y con la sociedad en general; porque supone una forma de competencia desleal y porque da mal ejemplo. Como ya indicamos, se trata de una estrategia equivocada, cortoplacista y miope, que refleja falta de imaginación moral y poca disposición a luchar por algo que es difícil y costoso, pero que vale la pena. Si el objetivo de la política económica es la búsqueda de las soluciones más adecuadas, a largo plazo, para un crecimiento económico sostenido y sostenible, basado en ventajas competitivas reales, la economía sumergida no lo es².

Por lo explicado antes, la lucha contra la economía sumergida no es una tarea fácil, pero es importante, no sólo por razones de ética social y económica, sino también, o quizás incluso en primer lugar, por razones de buena economía, de buena política y de buena ciudadanía. Es una tarea que afecta a todos en la sociedad, pero sobre todo a los gobiernos, que son los responsables de que las empresas no se “sumerjan”, y de las empresas, que son las que deben evitarse “sumergirse” y evitar que lo hagan las demás organizaciones. No es sólo una cuestión de leyes y sanciones, aunque éstas deben estar presentes. Es, sobre todo, una cuestión del diseño adecuado de las leyes, de las instituciones y de las reglas de funcionamiento de la sociedad: como dijimos antes, la economía sumergida es, a menudo, la respuesta racional, comprensible, pero inmoral, equivocada e indeseable, ante unos mercados laborales, unas regulaciones o un sistema impositivo que acaba siendo ineficaz, injusto y contraproducente.

² Otra cosa es que una empresa se pueda encontrar transitoriamente ante la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones tributarias o de la seguridad social, por ejemplo, por una situación de iliquidez de la que no es culpable, y sin otra solución que un concurso que, probablemente, supondrá la desaparición de la organización. Ante situaciones de este tipo, hay criterios morales, bien conocidos desde antiguo, que son mucho más exigentes que el simple recurso a la economía sumergida. Por ejemplo, la empresa, que sería viable en condiciones normales, debe procurar activamente la continuidad, y no la consecución de beneficios extraordinarios, ni siquiera el mantenimiento de una rentabilidad aceptable; debe procurar que la ocultación de impuestos sea lo más corta posible, con la intención de compensar después el daño que cause, sin perjudicar indebidamente a otros agentes (competidores, trabajadores, etc.), y evitando crear, dentro y fuera de la empresa, una cultura de incumplimiento fiscal.