

# L'economia irregular: Teoria, estimacions i implicacions de política econòmica

Joaquim Trigo i Portela i Carmen Vázquez i Arango (\*)

## Concepte, estimacions i metodologia de càlcul

*Per economia irregular s'entén* el conjunt d'activitats econòmiques que, per voluntat dels agents implicats, escapen al registre oficial. Això implica que es tracta d'activitats productives que, d'acord amb els convenis de registre i comptabilització de tals activitats, haurien de quedar recollides i que, escapen a tal seguiment no per incapacitat de mitjans o errors dels funcionaris responsables sinó per una decisió deliberada.

En aquesta concepció no es fa referència a la naturalesa legal o il·legal, de l'activitat. El robatori és il·legal però és una mera redistribució de recursos, per tant, no entra en l'economia irregular; el contraban, en canvi, que també és il·legal, no es diferencia econòmicament de l'activitat comercial internacional autoritzada i moltes vegades es refereix a tràfic de mercaderies que estan en règim estancat en uns països i en altres no. Alguns serveis personals d'indole individual poden ser ocasionalment delictes i deixar de ser-ho sense més mediació que una disposició administrativa; tals serveis s'inclouen en l'E.I.

Les activitats que, pels convenis de comptabilització del producte nacional, no entren en la seva estimació, no es computen en el càlcul de l'E.I. Així, alguns serveis que es bescanvien o l'autoconsum que pot augmentar en resposta als mateixos incentius que promou l'auge de l'economia irregular, i que té un sentit econòmic molt semblant, no es considera tampoc a efectes de l'estimació de l'E.I.

Per alguns autors hi hauria una diferència entre distintes activitats irregulars. Considerarien com a delictes el frau fiscal o els «delictes monetaris», mentre que considerarien amb un altre criteri l'economia negra o «treball clandestí», al qual atribuirien en exclusiva la denominació d'E.I. Es troben en el seu dret, ja que ningú no té autoritat per a donar definicions fixes i inatacables, si bé la definició inicial és l'acceptada pels autors que, més significadament, s'han ocupat del tema. D'altra banda, a l'hora de jutjar les implicacions per a la política econòmica

(\*) Professora de teoria econòmica de la Facultat d'Econòmiques de la Universitat de Barcelona.

derivades de la presència de l'E.I., deixar de considerar l'evasió fiscal, el frau en el comerç exterior, etc. impediria de fer una correcció de dimensió apropiada.

*Mètodes per a determinar la dimensió de l'E.I.* Són de dos tipus: *directes* i *indirectes*. En els primers es recullen *enquestes directes* a agents econòmics implicats en activitats constitutives d'E.I. Si l'enquesta està degudament dissenyada, compta amb bons entrevistadors i aconsegueix de vèncer reticències lògiques, és una bona via per a obtenir informació zonal o sectorial, compta amb l'inconvenient que és un mètode car, que no sempre els entrevistats faciliten tota la informació, del marc en el qual sofreixen aquestes pressions o de les expectatives vigents en el moment de rebre-les. Per això, la seva llista evidència un ranking contraposat al que, probablement, reflexaria la realitat.

*Estimacions.* D'acord amb el mètode emprat, les estimacions són variables; així, pels EEUU amb el mètode de les auditories fiscals l'IRS estimà que l'E.I. equivalia a l'1,4 % del PIB, mentre que d'acord amb mètodes monetaris s'obtingué un valor del 4 % del PIB segons Tanzi, del 10 % segons Gutmann i del 27 % segons Feige. D'acord amb els comptes nacionals, l'OCDE estimà (D. Blades) el pes de l'E.I. als EEUU en un 4,2 % del PIB, mentre que en base a l'estudi del treball negre, es calculà en un 3-5 % del PIB. En un país petit com Bèlgica, el mètode de les auditories fiscals assenyalà que l'E.I. representava un 18,5 % de la recaptació fiscal. Els estudis basats en mètodes monetaris indirectes oferiren xifres del 15 % del PIB.

A Espanya, amb el mètode de Gutman, s'obtingueren resultats de l'1 % del PNB el 1979 (M.A. Moltó) que dos anys després eren del 2,3 %. Segons Lafuente Fèlez, l'aplicació del mètode de Tanzi el portà a una estimació de l'E.I. xifrada en el 22,9 % de la RN. Carmen Velázquez, en base a discrepàncies entre la CN i les enquestes de pressupostos familiars l'E.I. estava entre el 20-25 % de la RN i per Vázquez-Trigo, en base a enquestes indirectes s'obtenien xifres del 25 %. La comissió que va estudiar el frau fiscal arribà a conclusions que evaluaven l'E.I. en un 23-25 % de la recaptació fiscal, això és, la quantia del dèficit públic actual.

Tan important com la quantia de les xifres que s'escartegen, és la variació en el pes de l'E.I. A aquest respecte el professor B.S. Frey, en un estudi sobre 17 països de l'OCDE, calculà que l'E.I. passà de representar el 4 % del PNB en 1960 (com a mitjana de distints països) al 8,75 % en 1978. En relació a les implicacions d'aquest ritme de creixement i les seves fonts, se'n parlarà en l'apartat 3.

### **El tractament teòric**

El tractament teòric de l'E.I. ha estat absent del cabal de coneixements amb què s'educa els professionals de l'economia. La raó és la novetat del tema. L'E.I. no pot identificar-se amb els mercats negres propis d'èpoques circumstancials de dificultats econòmiques com són situacions de guerra o postguerra, ja que en aquests casos es tracta de dificultats episòdiques mentre que l'E.I. afecta a situacions que, o són estables o s'espera que mostrin més acusadament els trets que han generat l'E.I. D'altra banda, en els mercats negres es tractava amb problemes derivats de l'escassetat, mentre que en l'E.I. moltes vegades es dona el cas oposat. A més, en les situacions de mercat negre, les possibilitats del sector públic per a subvenir a certes necessitats socials solen estar limitades, cosa que no succeeix en les societats modernes afectades per l'E.I. Finalment, la dimensió del sector públic, el volum de PIB que controla i els recursos que extrau a l'economia configuren

una situació qualitativament distinta de la que enmarca els mercats negres que sí que han rebut un adequat tractament teòric.

### **Les causes**

Les causes que promouen l'aparició d'E.I. poden agrupar-se en tres apartats: causes objectives, pressions de l'entorn i causes subjectives. Cap d'elles no és suficient per a explicar plenament l'E.I., per exemple, la crisi força a moltes persones a acceptar ocupacions que no tolerarien en circumstàncies normals, però de no haver-hi algun cost a eliminar no es correria el risc de sanció derivat de treballar en l'E.I. A la inversa, en situacions d'auge econòmic és possible d'acceptar elevats impostos i càrregues socials si la situació permet generar suficients recursos, amb la qual cosa no és tampoc la mera pressió fiscal l'única causa explicativa.

*Les causes objectives.* Les causes objectives agrupen els factors de cost l'eliminació dels quals constitueix un estímul per passar a l'E.I.

1) *La pressió fiscal.* A Espanya el pes del sector públic ha passat del 14,2 % del PIB al 28,7 % en 1982 ó al 34 % si en lloc de considerar els pressupostos es considera la despesa. Aquest drenatge de recursos s'ha assolit incrementant la pressió tributària sobre tots els nivells de renda, però proporcionalment més sobre les rendes més baixes, de forma que contribuents amb ingressos de 500.000 ptes. de l'any 1980 i poder adquisitiu constant, tenien una pressió fiscal del 3,54 % en 1970 i de l'11,47 % en 1982, mentre que per a 5 milions de pessetes es passà del 19,51 % al 27,61 %, amb què l'increment de la pressió suportada per la renda menor augmentà en un 224 % mentre que la major ha sofert un augment proporcional del 41,5 %.

En moltes ocasions es fa referència al pes que suposa el pes del sector públic com a indicador de la pressió fiscal. D'acord amb aquest criteri, Espanya seria un dels països de menor pressió fiscal. No obstant això, aplicant el mètode comparatiu de Frank (pes del sector públic en el PIB/renda per càpita en dòlars) Espanya seria un dels països amb major pressió fiscal.

2) *Les cotitzacions socials.* Les cotitzacions socials representaven en 1955 el 3,70 % del PIB, mentre que en 1982 arribaven al 13,04 %. Des d'un pla individual, la càrrega representada per les càrregues socials ha tingut una trajectòria similar. Els costos conjunts de la Seguretat Social (empresa i treballador) representaven en 1970 un 18,6 % de la retribució dels treballadors inclosos en les tarifes 7 i 10. Aquest percentatge arribava en 1980 al 34,3 %.

Avui dia, un auxiliar administratiu de Banca, amb una base de tarifa de 98.250 pessetes, paga un 7,6 % d'aquesta suma i l'empresa en paga el 30,2 %, de forma que el pagament conjunt és de 37.139 pessetes. Aquest treballador té una percepció en efectiu (després de descomptar la retenció per l'impost sobre la renda) de 56.750 pessetes, per tant les cotitzacions suposen el 65,44 % de la quantitat cobrada.

3) *Els costos derivats de la regulació.* Són de difícil estimació ja que cal computar-hi tant els costos directes d'instal·lacions mínimes, requisits de qualitat de materials, etc., com els indirectes en forma de dedicació de temps directiu assignat a tràmits legals, fiscals, honoraris dels professionals dedicats a aquestes tasques per encàrrec de l'empresa, gestors de les assegurances socials, assessors en comerç exterior, etc.

El capítol més incisiu d'aquesta regulació és el relatiu a la reglamentació laboral i, sobretot, la manca de flexibilitat en la contractació i acomiadament dels treballadors.

4) *Altres factors objectius.* Inclouen l'escàs cost de la contravenció que ve amidat

per la naturalesa de la sanció que s'arrisca i per la probabilitat d'incórrer-hi. El risc real és bastant baix ja que donada l'escassa dotació de mitjans i la naturalesa de la motivació dels distints serveis inspectors: treball, hisenda, etc. la possibilitat de ser detectada alguna irregularitat és petita, i fins i tot en aquest cas és possible d'obtenir sancions rebaixades i, encara més, complimentar-les amb demora. Si es considera que bona part de l'E.I. es desenvolupa acompanyant activitats legals en el sector formal, la naturalesa i quantia de les possibilitats de risc que s'enfronten són múltiples.

*La pressió de l'entorn* ve donada per diversos components: I) *la crisi econòmica* que es perllonga des de fa deu anys i a la qual no es veu una sortida immediata; II) *la pressió de l'E.I.* L'E.I. pressiona l'aparició de més activitat de la mateixa índole, ja que en la mesura que alguna empresa treballa sense pagar assegurances socials, sense fer retencions de renda, sense pagar ITE ni contribucions, pot oferir condicions que només puguin ser igualades pel mateix procediment, de forma que l'E.I. creix per desenvolupament de les activitats que la componen i també per captació de segments de l'economia formal que són atrets a l'E.I. III) *l'acceptació generalitzada* de situacions irregulars com el frau a la seguretat social per part de perceptors de prestacions d'atur que mantenen altres ingressos o l'evasió fiscal, que arriba a l'extrem que l'infractor tributari es vanagloria de la seva habilitat, contribueixen a facilitar l'aparició d'E.I.

*Factors subjectius.* En aquest apartat, que serveix de calaix de sastre per a (combatre) la temptació d'esgotar l'enumeració de factors responsables de l'E.I. poden esmentar-se desacords amb l'actuació del S.P. pel que es refereix als serveis que proporciona tant en el seu àmbit específic (educació, justícia, etc.) com en el referent a la qualitat de l'atenció oferta per la SS (assistència sanitària, pensions, etc). Un altre element a incloure en aquest apartat és la reducció de les il·lusions fiscals com a conseqüència de la millora generalitzada en la formació de la ciutadania i de la incidència de la inflació en la tributació per renda, que en elevar els mínims exempts força a completar declaracions (i, per tant, a assabentar-se exactament de què es paga per impostos directes) i dóna motiu a reflexionar sobre les vies per a evitar aquests pagaments

Es pot fer referència a altres factors de menor incidència quantitativa com són la voluntat de viure al marge dels circuits mercantils, o la de promocionar xarxes de recolzament veïnal, etc. Una altra motivació d'aquesta índole és la voluntat d'aplicar coneixements professionals que no poden plasmar-se degudament en l'activitat formal.

## **Implicacions**

L'E.I. tant per la seva dimensió, com per la seva tendència al creixement, com per la distorsió que introdueix a la política econòmica, té una incidència rellevant en el conjunt de l'economia, tant en el pla individual com a nivell agregat.

En l'àmbit *microeconòmic*, d'una part és una via de sortida a un conjunt de dificultats d'empresa que no són capaces de sobreviure en un marc de crisi perllongada i es reconverteixen evitant costos i rigideses, igualment permet la subsistència de persones incapaces de trobar treball en el sector formal, o facilita la consolidació

d'una activitat incipient que posteriorment es regularitzarà. En el cas de la simple evasió tributària, permet una millor defensa enfront a la inflació i contribueix a mantenir un nivell de consum i estalvi que, en un altre cas, restaria minorat.

A llarg termini, les empreses que treballen plenament en l'àmbit irregular tindran serioses dificultats de creixement a no ser que passin tota o una part de la seva activitat al sector formal. Les possibilitats d'obtenir finançament extern via bancària o recursos en els mercats financers no existeixen per l'E.I., i sense aquest suport no hi ha manera de dotar-se d'equips amb els quals mantenir una productivitat a l'abric de qualsevulla competència.

L'E.I. és una via de sortida a dificultats profundes però no una forma de vida. Amb tot, el pas de l'E.I. al sector formal no es pot donar sense una certa seguretat –o expectativa– de supervivència, pel que, mentre segueixin en vigor els mecanismes i factors que han propiciat l'aparició de l'E.I., la trajectòria entre aquests dos sectors es mantindrà de l'E.F. a l'E.I.

En l'àmbit macroeconòmic deteriora la qualitat de la informació que serveix de base a la presa de decisions per part de les autoritats econòmiques: les xifres d'atur semblen majors que les reals, la inflació es sobrevalora (els preus són més baixos en l'E.I.), el nivell de vida i altres indicadors reflecteixen una realitat inexistent.

El mètode de *FEIGE* parteix de l'equació quantitativa o de canvis clàssica  $MV = PT$ . Si  $M$  i  $V$  són coneguts, pot estimar-se  $PT$ . Suposant constant la relació entre  $PI$  i  $PNB$ , pot calcular-se el  $PNB$  teòric per  $\tau$  cada any. La diferència entre el  $PNB$  així calculat i les dades de la Comptabilitat Nacional és imputable a l'E.I. Com

### Quadre n.º 1

Mitja i mitjana de distints països amb respecte a les pressions que sofreixen per un augment en l'E.I. Dades OCDE 1960-1978.

País	Ranking	
	Mitja	Mitjana
Suècia	17,0	17,0
Noruega	15,1	16,0
Països Baixos	13,8	14,0
Dinamarca	13,8	14,0
Finlàndia	12,6	12,5
Àustria	12,6	13,0
Irlanda	11,4	11,5
Bèlgica	9,9	9,5
Anglaterra	9,5	9,0
Espanya	9,3	8,0
Rep. Fed. Alemanya	5,6	6,0
Suïssa	5,6	5,0
Itàlia	4,9	5,0
Japó	4,8	3,5
França	3,3	3,0
Canadà	2,4	2,0
EEUU	1,5	1,0

en els altres casos, es parteix d'un any en què es suposa que no hi havia E.I. (1939 en aquest cas).

Altres *mètodes indirectes d'índole no monetària* busquen discrepàncies entre despeses computades i ingressos declarats (per exemple, discrepàncies entre les enquestes de pressupostos familiars i la RN) o entre els nivells d'atur calculats d'acord amb mostres d'ocupació fetes i l'atur enregistrat.

Cap dels dos mètodes presentats és perfecte. Cadascun d'ells té limitacions particulars i la seva capacitat per adaptar-se a condicions distintes d'aquelles per a les quals foren dissenyats, és molt desigual. Amb tot, posen en relleu la capacitat de l'economia per a dissenyar instruments amb els quals adaptar-se a l'anàlisi de situacions particulars.

Les estimacions disponibles són molt desiguals i varien amb el mètode de càlcul. Per oferir una visió comparativa sintètica, exposem la classificació feta per B.S. Frey i H. Weck en el *Southern Economic Journal*, núm. 49, 1983, que aplica els mateixos criteris de ponderació a tots els països recollits (vegeu quadre núm. 1).

La identificació de pressions en base als factors objectius que poden generar, o que es suposen responsables, l'E.I. no és suficient per a una estimació externa i prova la conveniència d'adequar el mètode a l'àmbit en què ha d'usar-se. L'estudi homogeneïtzador de B.S. Frey i H. Weck assenyala adequadament les «pressions» rebudes per a entrar en l'E.I. però no pot donar compte de la facilitat a deixar-se pressionar ni sol·licita (cosa que és funció de la sanció que arrisca) i que la informació obtinguda no sol ser fàcilment generalitzable. Un altre mètode directe són les *auditories fiscals* que recullen informació obtinguda de mostres de milers de contribuents degudament seleccionats, els quals els serveis inspectors estudien detingudament; com a exemple més clar d'aquesta metodologia hi ha l'estudi de l'IRS dels EEUU, que es basà en una mostra de 50.000 contribuents. Una variant d'aquesta metodologia que minimitza alguna limitació de les variants esmentades és l'*enquesta selectiva* realitzada a professionals coneixedors de distints àmbits de l'E.I. i que no arriben, en respondre, ni risc professional ni el secret amb què tracten la informació, ja que responen en base a informació agregada. Aquesta darrera via acostuma a ser més completa que l'auditoria fiscal, perquè en aquestes, fins i tot ni en el millor dels casos, sol arribar-se al fons de la situació econòmica estudiada.

Els *mètodes indirectes* busquen la discrepància entre certes magnituds que es suposen conegudes i altres que, d'acord amb certes macrorelacions conegudes, haurien de trobar-se en una certa correspondència amb les primeres. Aquest mètodes indirectes poden ser monetaris o d'altre tipus. Mètodes indirectes monetaris són, per exemple, el de P.M. Gutmann, que es basa en quatre supòsits: I) en l'E.I. només s'utilitza diner efectiu; II) l'E.I. respon només a la regulació i a la pressió fiscal; III) la relació entre moneda en circulació i dipòsits a la vista és estable, i la seva variació respon només als determinants que genera l'E.I. IV) es considera «normal» la relació entre moneda en circulació i la demanda existent en 1937-41, en el qual moment s'accepta que no hi havia l'E.I. Qualsevol augment en la moneda en efectiu s'imputa a pagaments d'E.I. per la qual cosa no és suficient multiplicar aquest augment per la mateixa constant que dóna la relació entre PNB formal i diner en efectiu «normal» per a calcular l'E.I. Les limitacions d'aquest mètode són en tots els seus supòsits, car en l'E.I. també s'usen altres mitjans de pagament, l'únic determinant de l'E.I. no és la pressió fiscal, la relació entre moneda en efectiu i dipòsit a la vista canvia també com a conseqüència de l'augment en el

grau de «bancarització» de l'economia i en la posada a punt de nous sistemes de pagaments, res fa suposar que a l'any escollit no hi hagués E.I. i és dubtós que el nombre de transaccions instrumentades per cada unitat monetària en l'E.I. sigui igual al que es dona en el sector formal.

El mètode de *V. Tanzi* es limita a amidar l'E.I. generada per l'impost sobre la renda. Amb un amidament de la sensibilitat de la demanda d'efectiu enfront als impostos, s'estima la proporció de moneda que pot imputar-se a l'evasió fiscal. El «diner il·legal» es multiplica per la relació efectiu-PNB formal i s'obté la dimensió de l'E.I. Aquest mètode té bona part de les limitacions de l'anterior i el supòsit restrictiu addicional de considerar com a factor desencadenant l'E.I., en exclusiva, l'impost sobre la renda.

La recaptació tributària del sector públic és insuficient per a fer front a les despeses en què incorre, ja que els béns públics són sol·licitats per tota la població amb independència que actuin en l'EF o en l'E.I., inclús els béns públics de consum privat com sanitat o educació són demandats per la població que treballa en el sector irregular però que per la raó que sigui (desocupat amb SS. beneficiari d'un altre actiu, etc.) tenen drets que fan valer. Aquesta situació incentiva un augment de la pressió fiscal i de les càrregues socials sobre el sector formal, fomentant-se un cercle viciós de difícil sortida.

L'E.I. deteriora l'ambient de convivència social. Els pagesos acaben per preguntar-se per les raons que els porten a finançar altes i perllongades assegurances d'atur per a persones amb més serveis públics que no pas hi ha a les zones rurals. En ocasions, la població pren partit per l'E.I. com en el cas del suport popular a contrabandistes o, al contrari, exigeix a les autoritats actuar contundentment contra infractors de normes (transportistes). En qualsevol cas, el conflicte és ben patent.

L'E.I. actua com a taula de salvació, però no és un bon mecanisme per a capejar el temporal de la competència internacional, com tampoc no ho és l'economia rígidament intervinguda i amb una forta pressió tributària. En aquest àmbit, el pas a l'economia irregular permet recuperar una part de la productivitat del treball que és mermada en l'E.F. pels factors objectius exposats, això portaria, en un cert sentit, a una «taiwanització» de l'economia, almenys pel que fa referència a les condicions de treball que prevalen en l'E.I., llargues jornades, productivitat alta, remuneració per rendiment, etc. però només en aquest aspecte, ja que la dotació de capital amb què treballa l'E.I. no és alta –en general– i l'E.I. no pot gaudir de suport públic per a competir en la captació de mercats exteriors, desenvolupar noves línies d'investigació, etc. Per tant, encara que hi hagi en l'E.I. aspectes positius a assenyalar tant pel que fa referència a pal·liar els problemes de la crisi com en el que té d'evidència d'iniciativa i de voluntat individual de resolució dels propis problemes, no sembla que al seu damunt pugui establir-se una estructuració de l'economia tal que permeti parlar d'un «nou model de desenvolupament», i més encara, la consolidació de l'E.I. comportaria una cristallització de les tendències envers una dualització de l'economia que podria significar un retrocés en el grau de desenvolupament assolit.

### **Mesures referents a l'E.I.**

Qualsevulla mesura implica una presa de postura prèvia. Si es considera que l'E.I. és positiva o bé que és un mal menor davant la impotència del sector públic per afrontar els problemes que ha generat l'E.I. o bé, simplement si es creu que

el cost polític de l'actuació és elevat, aleshores l'actuació apropiada seria la inhibició. Aquesta postura és també l'apropiada si el gestor de la política econòmica no té temps per davant per a desenvolupar la seva política i desconfia que els seus successors la continuïn. Això darrer, acompanyat de manca de coneixement de la veritable dimensió de l'E.I. sembla ser el que inspirà l'actuació dels governs anteriors a l'actual.

Si el gestor de la política econòmica opta per atacar l'E.I. ha de pensar, en primer lloc, que el problema no pot separar-se de la resolució de les dificultats que afligeixen a l'E.F. que ha de convertir-se en receptora dels recursos alliberats per l'E.I. Sense aquesta millora de l'E.F., qualsevulla mesura contra l'E.I. implicarà simplement la seva recomposició.

Acabar amb l'E.I. comporta eliminar les causes que la generen, això és: I) eliminar els incentius per entrar en l'E.I. fent menys gravosa la presència en l'E.F. amb una estructura de càrregues fiscals i socials menys penalitzadora de l'activitat productiva; II) augmentar el cost de romandre en l'E.I. amb millores en els serveis d'inspecció i augment de les potestats i quantia sancionadora; III) atacar els factors subjectius que donen suport a la seva permanència.

L'actuació contra l'E.I. comporta costos importants que s'han d'assumir i que van tant contra els agents que es mouen en l'E.I. com contra aquells que se'n beneficien, per exemple, els viatgers dels autobusos «pirates». Permet comptar amb el suport de sectors que són víctimes de l'E.I. però només en la mesura que la repressió vagi acompanyada d'un alleugerament de les càrregues que la promouen.

La generació de suficient confiança en l'autoritat econòmica comporta una recomposició de l'activitat en el sector públic, que la faci més eficaç i capaç d'oferir els mateixos serveis a un menor cost. Això és insuficient per alleugerir la pressió que exerceix sobre l'economia en conjunt, i per tant caldrà considerar seriosament la promoció de serveis complementaris de pensions (Fons de Pensions), privatització de l'assistència sanitària, possibilitat d'abandonar el sistema de la Seguretat Social en determinats casos i, en definitiva, tot un conjunt de mesures que alleugin la càrrega que el S.P. ha de fer recaure damunt l'E.F.

Cap de les orientacions apuntades permet obtenir resultats immediats.