



ECONOMÍA SUMERGIDA: UNA PERSPECTIVA ÉTICA

CONSTRUYENDO CONFIANZA Y COHESIÓN SOCIAL

Autores:

Adela Cortina Orts

Directora académica de la Fundación Étnor y Catedrática de
Ética y Filosofía Política en la Universitat de València

Jesús Conill Sancho

Patrono Fundador de la Fundación Étnor y Catedrático de Ética y
Filosofía Política en la Universitat de València

Domingo García-Marzá

Coordinador de Étnor en Castellón y Catedrático de Ética y
Filosofía Política en la Universitat Jaume I de Castelló

José-Félix Lozano Aguilar

Investigador de la Fundación Étnor y Catedrático de Filosofía
Moral de la Universitat Politècnica de València

Patrici Calvo Cabezas

Investigador de la Fundación Étnor y Profesor Titular de Ética a la
Universitat Jaume I de Castelló

Objetivo del documento

La economía sumergida es un fenómeno global, con una presencia constante en los distintos países, aunque sumamente desigual. A pesar de las dificultades de medir su magnitud, precisamente por su naturaleza oculta, según algunas estimaciones representa el 34% de la economía en el nivel mundial y algo más del 20% de la economía española. Si tomamos como referencia los países de nuestro entorno, España ocupa la tercera posición tras Grecia e Italia y dobla prácticamente la economía sumergida de Países Bajos (Lago-Peñas, 2018). Naturalmente, eso supone una merma considerable de los recursos públicos que una sociedad moderna, configurada como un Estado social y democrático de Derecho, puede destinar a mantener y mejorar sus estructuras básicas y a proteger los derechos de los menos aventajados.

El presente estudio hemos adoptado una perspectiva ética para valorar las causas y consecuencias de este fenómeno. También nos atrevemos a proponer recomendaciones que permitan poner las condiciones para que los agentes sociales implicados cumplan con la parte que les corresponde para conseguir, desde las buenas prácticas, desde las prácticas justas, crear confianza y cohesión social, sin las que las sociedades no pueden funcionar con bien.

ÍNDICE

DIMENSIÓN ÉTICA DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

- 1. Razones para el cumplimiento fiscal: la sociedad como sistema de cooperación**
- 2. Exigencias éticas de justicia**
- 3. Economía Sumergida: Definición, tipología y modelos de empresas**
 - 3.1. Definición
 - 3.2. Tipos de empresa
 - 3.3. Tipología de cooperación y reciprocidad
- 4. Comprensión del fenómeno de economía sumergida: principales factores**
- 5. Relevancia explicativa de la moralidad fiscal (*tax morale*)**
- 6. Impacto social de la economía sumergida**
- 7. La perspectiva de la ética empresarial**
 - 7.1. Liderazgo empresarial: una cuestión de confianza
 - 7.2. La implicación de la empresa: la economía sumergida y los ODS
 - 7.3. La empresa ciudadana
- 8. Cómo reducir la economía sumergida desde la ética. Construir confianza desde la sinergia entre los tres sectores sociales: político (gobiernos), económico (empresas), ciudadano.**
 - a) Nivel legal y político.
 - b) Nivel económico (empresas)
 - c) Ciudadanía
- 9. Referencias bibliográficas**

1. Razones para el cumplimiento fiscal: la sociedad como sistema de cooperación

Existen diversas formas de entender qué es una sociedad política, pero los autores de este informe hace tiempo que optamos por la que se refleja en la cultura política de un Estado Social de Derecho, como es el caso de España y de la Unión Europea, amén de otros países. No sólo teóricamente, sino también por experiencia, consideramos que es el modelo más justo de sociedad política y, por tanto, de Estado. Tal como la caracteriza John Rawls, este tipo de sociedad es un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo, desde una generación hasta la siguiente (Rawls, 1993). No se trata sólo de un sistema de convivencia, sino de un sistema de cooperación, con el que todos deben conseguir ventajas, la primera de ellas la de formar parte de un Estado que protege sus derechos y los del conjunto de la comunidad.

Ésta es la forma del pacto o contrato social, que firman implícitamente quienes viven en este tipo de Estado, por el que se comprometen a cumplir con sus obligaciones y reciben como beneficio la protección de sus derechos. El solo hecho de vivir en una sociedad en que el conjunto de la ciudadanía recibe atención sanitaria, educación y esa relación de bienes que provee el Estado social, bienes que son indivisibles, es un beneficio del que todos participan y, por lo tanto, al que deben contribuir en su medida.

De hecho, los países que ocupan los puestos más elevados en los índices de desarrollo humano (IDH) son aquellos que han incorporado ese *éthos*, ese carácter de contribuir también en el nivel fiscal, como es el caso de los países del Norte de Europa¹. No se trata entonces de especulaciones, sino también de economía

¹ Según los datos del Informe de Desarrollo Humano 2021/22 los primeros lugares lo ocupan: 1. Suiza, 2. Noruega, 3. Islandia, 6. Dinamarca, 7. Suecia, 8. Irlanda, 9. Alemania, 10. Holanda, 11. Finlandia.

empírica, clínica o hermenéutica (Duflo, Esther; Banerjee, 2020; Sachs, 2005; Conill, 2006).

En este contexto de ética, referido a las políticas públicas, es en el que se inserta la reflexión sobre el fenómeno de la economía sumergida, que es distinto del de la corrupción y de otros fenómenos fraudulentos.

2. Exigencias éticas de justicia

Como no resulta evidente a qué nos referimos con la expresión “perspectiva ética”, recurriremos por simplificar a las definiciones que aporta la RAE y que resultan complementarias. Según la RAE, la moral se refiere “a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal, y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva”. Y añade en algún punto “que se refiere al fuero interno o al respeto humano, y no al orden jurídico”. Por su parte, el término “ética” hace referencia al *êthos*, al “conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad”².

De todo ello se sigue que la perspectiva moral o ética se referirá a la vida práctica, a las acciones de las personas, y tratará de evaluarlas desde el punto de vista del bien y del mal, tanto en el caso de las acciones individuales como en el de las colectivas. Y todo ello en relación con la formación del carácter de las personas y de las sociedades.

Naturalmente, ante estas caracterizaciones la gran pregunta es “qué es el bien y el mal moral”, y en este punto, para tratar de un fenómeno como el de la economía sumergida, se hace necesario adoptar una distinción que ha hecho fortuna en el ámbito filosófico al menos desde la Ilustración: la distinción entre lo justo y lo felicitante³.

² En este documento utilizaremos indistintamente los términos ética y moral, porque se refieren a lo mismo, aunque en la vida corriente se recurra fundamentalmente al vocablo “ética”.

³ En lo que hace a las propuestas de felicidad, a los proyectos de vida buena, son cosa de invitación y consejo en una sociedad pluralista, no pueden plantearse jamás como exigencias. Mientras que las exigencias de justicia afectan al conjunto toda la ciudadanía, sea cual fuere su convicción política o religiosa. Precisamente en eso consiste la esencia de una sociedad pluralista: en ella se deben respetar los distintos proyectos de vida buena, seculares o religiosos, pero a la vez nadie puede escudarse en ninguno de esos proyectos para eludir los mínimos de justicia, a no ser que presente públicamente una objeción muy razonada, que tendría que ser aceptada legalmente (Cortina, 1986).

Lo justo es lo que en una sociedad puede exigirse a todos sus miembros con razones morales, aquellas exigencias que la sociedad en su conjunto debe cumplir, y que, a diferencia del derecho, no se imponen por coacción externa, sino que pretenden auto-obligar, obligarles en conciencia – a nivel personal u organizacional – a actuar en esa dirección, ofreciéndoles razones para hacerlo. “Venceréis, pero no convenceréis” es la famosa frase que se atribuye a Unamuno. Las exigencias morales tienen que dar razones para convencer.

Cualquier sociedad que quiera construir una convivencia justa y dotada de cohesión social necesita que sus miembros – personas, organizaciones o instituciones – cumplan con unas exigencias de justicia que no se identifican con las normas legales. Las normas legales coaccionan y sancionan en caso de incumplimiento, mientras que la ética tiene otra forma de obligar, complementaria con la del derecho. *Las exigencias morales de justicia han de incorporarse en la vida cotidiana a través de los valores, los hábitos, las virtudes, las prácticas y las costumbres, porque convencen a la ciudadanía y a las organizaciones de que son indispensables para el tipo de convivencia al que se han comprometido y al que aspiran.*

Decía con toda razón Ortega y Gasset, que las leyes no mejorarán la vida nacional si no se acrece el peso moral del pueblo, que la cultura es un acto de bondad más que de genio y que sólo hay riqueza en los países donde tres cuartas partes de los ciudadanos cumplen con su obligación (Ortega y Gasset, 2004). Con la ética no se trata, pues, de aumentar el número de leyes y de controles, sino de crear las condiciones sociales para una convivencia justa⁴.

Estas consideraciones son necesarias para situar el fenómeno de la economía sumergida en el contexto moral o ético y señalar desde el comienzo que pertenece

⁴ Puede ocurrir también que un conjunto de la población –más o menos amplio- considere que algunas leyes son injustas por razones morales y que, por lo tanto, deben ponerse en cuestión y reformarse. Deben seguir entonces el procedimiento democrático de exponer públicamente el desacuerdo y sustentarlo con razones que sean comprensibles y aceptables. Éste viene siendo uno de los factores del progreso moral-jurídico de las sociedades, que no tendría lugar si únicamente se atendiera a la legalidad existente.

al mundo de las exigencias de justicia de la sociedad, que no se identifican con las legales, porque su fuerza no descansa en la coacción y la sanción externas. Naturalmente la coacción y sanción legales son indispensables para lograr que las gentes cumplan con las exigencias de justicia, porque abundan los polizones – organizaciones y personas – que se benefician de las prestaciones del Estado social, pero no aportan la parte que le corresponde. Sin embargo, como reconoce la mayor parte de la bibliografía que se ocupa del tema, la coacción legal y el miedo a la sanción no bastan, es necesario recurrir a valores éticos como equidad, reciprocidad, cooperación y confianza.

3. Economía Sumergida: Definición y tipos de empresas

3.1. Definición

Según la RAE, la economía sumergida hace referencia al “Conjunto de actividades económicas realizadas de manera oculta para la Hacienda pública”. En la misma línea, pero con mayor profundidad, la define el Fondo Monetario Internacional en el documento “*Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*” (Medina & Schneider, 2018). Ahí se define economía sumergida como aquella que:

“(…) incluye todas las actividades económicas que se esconden de las autoridades oficiales por razones monetarias, reguladoras o institucionales. Las razones monetarias incluyen evitar pagar impuestos y contribuciones a la seguridad social; las razones regulatorias incluyen evitar la burocracia gubernamental o las limitaciones de marco regulatorio; y las razones institucionales incluyen las leyes de corrupción, la calidad de las instituciones políticas y la debilidad de la ley” (Medina & Schneider, 2018:4).

Una de las definiciones de economía sumergida más extendida en el ámbito académico y la que vamos a seguir aquí, es la propuesta por Schneider y colaboradores: “La economía sumergida incluye esas actividades económicas que evaden los impuestos, las contribuciones a la seguridad social o los costes burocráticos relacionados con el cumplimiento de la regulación” (Schneider et al., 2015:112).

Atendiendo a esta definición, la economía sumergida incluiría toda la producción de bienes y servicios desarrollada en una economía de mercado legal, pero que es deliberadamente ocultada a las autoridades y elude, por tanto, el pago de impuestos, las contribuciones a la seguridad social, los estándares de seguridad y mercado de trabajo, e incumple determinados procesos administrativos (Torgler & Schneider, 2009). Se excluyen, por tanto, las actividades criminales o delictivas, actividades para el autoconsumo, actividades caritativas y ocupaciones

domésticas. La economía sumergida se centraría en actividades productivas que aportan un valor a la sociedad y que normalmente formarían parte de la economía regulada y legal, pero que se convierten en sumergidas, y por tanto ilegales, al evadir la regulación y los impuestos.

3.2. Tipos de empresas

Tras la definición, conviene ahora analizar con más detalle la tipología de economía sumergida. Partiendo de la premisa de que la responsabilidad es proporcional al poder, y que las opciones y posibilidades reales de que disponen los agentes tienen su relevancia para la evaluación moral de las acciones, este apartado es esencial.

Al respecto, cabe identificar los diferentes tipos de empresas, tanto desde la perspectiva jurídico-empresarial como desde el punto de vista de la ética empresarial y la responsabilidad social. También es relevante mostrar las diversas tipologías de agentes económicos que pueden estar implicados por diferentes motivos en una actividad económica sumergida, así como los contextos económicos de crisis o de crecimiento económico y los contextos sociales y políticos.

Según la Comisión Europea, “Se considerará empresa toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica. En particular, se considerarán empresas las entidades que ejerzan una actividad artesanal u otras actividades a título individual o familiar, las sociedades de personas y las asociaciones que ejerzan una actividad económica de forma regular” (2003/361/CE: 44). Al respecto, encontramos que la Comisión Europea diferencia dos tipos de empresas —las grandes empresas por un lado y las microempresas y pymes (pequeñas y medianas empresas) por otro— mediante un triple criterio: plantilla, volumen, y balance.

- Microempresas y pymes: para la Comisión Europea, “Las microempresas y las pymes son el motor de la economía europea. Impulsan la creación de puestos

de trabajo y el crecimiento económico, además de garantizar la estabilidad social” (Comisión Europea, 2003). Al respecto, la *Recomendación 2003/361/CE* sobre una nueva tipología para las pymes incluye a las microempresas dentro del concepto Pyme, junto a las pequeñas y medianas empresas, y las distingue según plantilla, volumen de negocio y balance de resultados.

- Grandes empresas: para la Comisión Europea, las grandes empresas son aquellas que presentan dimensiones de plantilla, volumen y balance superior a las PYMES: más de 250 trabajadores, más de 50 millones de euros de facturación anual y más de 43 millones de balance general anual.

Esta categorización puede ayudar a clarificar en mayor medida las grandes diferencias que existen actualmente entre las empresas (ya sean pymes o grandes) a la hora de aceptar o rechazar las actividades sumergidas. Teniendo presente, como hemos dicho al principio de este apartado, que poder implica responsabilidad, esta distinción entre grandes empresas y Pymes es esencial para evaluar su implicación en la economía sumergida y su responsabilidad en la lucha contra ella.

3.3. *Tipología de cooperación y reciprocidad*

La racionalidad económica no es sólo maximizar los resultados, sino que también tiene que ver con ser sostenible económica, social y medioambientalmente, y eso exige cooperación.

- Cooperación: por *cooperación* se entiende todo tipo de relación recíproca donde dos o más personas unen esfuerzos para alcanzar un objetivo mutuamente beneficioso. La *cooperación*, por consiguiente, guarda un estrecho vínculo con la reciprocidad y la confiabilidad de las partes en relación (Ostrom, 1990, 2003).
- Reciprocidad: por *reciprocidad* se entiende todo aquel tipo de comportamiento bidireccional donde las partes en relación responden adecuadamente —en

calidad o cantidad— a la aportación y/o el esfuerzo de los demás en la búsqueda de un objetivo comúnmente beneficioso. La reciprocidad, por consiguiente, no muestra un único rostro. Se trata de un conjunto de comportamientos bidireccionales que, según el objetivo a satisfacer, los agentes económicos hacen servir para generar un tipo de cooperación⁵.

Por todo ello, desde una perspectiva crítica la respuesta a la economía sumergida debe tener en cuenta las distintas especificidades y realidades del *agente* (*económico, económico vulnerable y no económico*)⁶, buscar cursos de acción que sean óptimos y humanamente aceptables, y actuar en diferentes niveles e intensidades según el caso. Y en todo ello juega un papel fundamental la corresponsabilidad o responsabilidad compartida entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

Asimismo, también cabe tener en cuenta los diferentes roles de los *agentes económicos* —consumidores, trabajadores, empresarios, etcétera—, así como la tipología más frecuente de economía sumergida—no declarar actividades, contratación ilegal, incumplimiento de normas de seguridad laboral, falsificación de datos, etc.

En este sentido, centrándose en la *economía sumergida* vinculada con los *agentes no económicos* y en la parte de la *economía sumergida* vinculada con los *agentes económicos vulnerables*, tras la actividad económica oculta subyacen altas cuotas de desigualdad, de alienación y de exclusión (Deaton, 2015; Mara, 2011; Sen, 1999). Así como también un déficit importante de reciprocidad en las relaciones

⁵ Entre las tipologías de reciprocidad más utilizadas en la política y la economía, destaca la *reciprocidad indirecta* —comportamiento básico en la generación y desarrollo de las instituciones; la *reciprocidad fuerte* —comportamiento fundamental a la hora de hacer cumplir las normas y normas de uso de la cooperación, incluso a los *free-riders*; y la *reciprocidad inclusiva* —comportamiento primordial como mecanismo de inclusión económica de los más vulnerables del sistema.

⁶ El *agente económico* corresponde a aquel sujeto físico o jurídico que participa de algún modo en alguno de los procesos de la actividad económica. El *agente económico vulnerable* concierne a todo aquel sujeto físico o jurídico que participa con carencia y/o penuria en alguno de los procesos de la actividad económica. Para éste, la actividad sumergida puede representar una forma de reducir el nivel de carencia y penuria económica. El *agente no económico* se identifica con todo aquel sujeto físico que por motivos ajenos a su voluntad no puede satisfacer su legítimo interés de participar en alguno de los procesos de la actividad económica.

institucionales, empresariales y sociales que lastra las posibilidades de establecer la cooperación y, por tanto, mejorar y sincronizar el sistema (Donati, 2018; Zamagni, 2018).

Más allá del ámbito jurídico, como veremos más adelante, tales cuestiones pueden ser abordadas a través del diseño o rediseño institucional, la elaboración e implementación de programas de formación y concienciación que generen una cultura compartida y la confección e implementación de políticas públicas y propuestas empresariales ajustadas por parte de los gobiernos, de la administración pública, del mercado y la participación comprometida de la sociedad civil.

4. Comprensión del fenómeno de la economía sumergida: principales factores

Un análisis ético de la economía sumergida ha de incluir una perspectiva comprensora y comprensiva de la realidad de que se trata y una reflexión crítica, de discernimiento, de la posible explicación de ésta, atendiendo al contexto concreto y a las circunstancias en las que surge tal fenómeno socioeconómico.

Para comprender dicho fenómeno hace falta descubrir los motivos y las razones de su surgimiento, así como explicarlo recurriendo a las causas y factores que lo generan. Sólo viendo y entendiendo por qué acontece la economía sumergida es posible valorarla y juzgarla recurriendo a los principios éticos que constituyen y orientan un determinado tipo de sociedad como la nuestra, que pretende construirse desde la libertad y atenerse a exigencias de justicia. A lo que hay que añadir un análisis ético también de las consecuencias de los procesos que conlleva tal tipo de economía, a la luz de los principios y valores éticos fundamentales.

Como se ha mostrado en la primera parte de este trabajo sobre la perspectiva ética de la economía sumergida en un Estado social de derecho, la validez moral implica obligación y convicción, es decir, motivación intrínseca, pues sólo así se puede producir “auto-obligación”, un componente esencial de la vida moral, que no se da necesariamente en el nivel legal ni en el político y social, dado que éstos se basan en la coerción externa.

En un Estado social de derecho, de entrada, hay una obligación jurídica y moral de cumplir con la regulación legal y fiscal. Pero para emitir un juicio moral sobre la economía sumergida no basta con tratarla sin más como un tipo de fraude fiscal, sino comprenderla y explicarla teniendo en cuenta algunos aspectos más de tan compleja realidad, como los factores que la favorecen y sus consecuencias.

Factores que generan y/o favorecen la Economía Sumergida

Es preciso llegar hasta las raíces del problema, desvelando los factores por los que surge, y que suelen estar entremezclados en las presuntas justificaciones. En bastantes ocasiones éstas se presentan como argumentos que, aunque no justifican moralmente en todos los casos las prácticas sumergidas de la economía, al menos sirven no sólo para iluminar las situaciones concretas en que se vive la realidad, sino también para estimular un serio debate público sobre el estado de la cuestión que nos ocupa y contribuir a una revisión que mejore las graves deficiencias que genera la economía sumergida.

Entre los *factores* más importantes se encuentran los siguientes:

- a) La calidad de las instituciones (la rigidez del mercado laboral, las inadecuadas normas legales, etc.), y la ineficiencia en la gestión de la administración y las autoridades oficiales, lo cual conlleva costes excesivos e innecesarios.
- b) Las condiciones socioeconómicas, como el desempleo y la presión fiscal. Una de las razones del crecimiento de la economía sumergida ha sido la alta tasa de paro y un mercado de trabajo poco flexible. En tal situación algunos toleran y hasta justifican la economía sumergida, porque consideran que es un alivio en la vida socioeconómica, al menos transitoriamente, aunque a largo plazo sea perjudicial.
- c) La imposición coactiva de la reglamentación oficial por mera coerción punitiva, lo cual provoca una actitud de cierta aversión de los ciudadanos hacia el Estado, porque éste no ha logrado convencerlos de la conveniencia de cumplir las normas y las impone por miedo al castigo.
- d) Algunas concepciones éticas de los agentes sociales, como las utilitaristas – sean explícitas o implícitas –, del modo de entenderse a sí mismos en la vida social, como agentes racionales en busca del máximo beneficio.
- e) La situación de algunos consumidores, que recurren a la economía sumergida no necesariamente por conseguir un precio más bajo, sino que en ocasiones lo hacen por la calidad del servicio, porque es más accesible, rápido y a veces

hasta se les ofrece un servicio personalizado en las más difíciles circunstancias (Williams & Martínez-Pérez, 2014).

- f) El crecimiento de la presión fiscal y el aumento del coste de la regulación⁷. En ocasiones, si no existen oportunidades laborales bien remuneradas, la existencia de pequeñas ayudas del Estado contribuye a que a trabajadores de escasa cualificación les resulte poco atractivo encontrar trabajo en el sector formal por lo que algunos buscan una compensación a través de la economía sumergida.
- g) La necesidad de ser competitivos en el mercado. La manera de reducir los costes para la supervivencia de la actividad de la empresa o de la profesión, ya sea en situación de crisis o de expansión⁸. Ante ciertas situaciones como las importaciones en condiciones ventajosas de productos de otros países se busca evitar el pago de impuestos y de las contribuciones a la Seguridad Social, reduciendo costes de producción y de prestación de servicios. En estas y similares ocasiones se “justifica” la economía sumergida argumentando que otras empresas nacionales o extranjeras no se ven sometidas a tan elevados costes (laborales, fiscales, administrativos) y por eso son más competitivas. La economía sumergida se presenta entonces como una salida alternativa para sobrevivir o para competir en determinadas circunstancias⁹.
- i) La nueva inmigración. La economía sumergida atrae a inmigrantes irregulares en un ámbito de “irregularidad institucionalizada”¹⁰, que además de ofrecer oportunidades vitales constituye una vía hacia el mercado de trabajo regulado (legal). Lo que ocurre es que esta situación irregular, pero tolerada, se caracteriza por la vulnerabilidad de los trabajadores, debido a que la

⁷ Según José M^a Serrano (Serrano, 2010: 234).

⁸ José M^a Serrano afirma que la economía sumergida creció en las expansiones por encima de lo ocurrido en las crisis (Serrano, 2010: 222).

⁹ Las características de ciertos sectores de la economía, como la agricultura, la hostelería, la construcción y el trabajo doméstico, que facilitan el recurso a la economía sumergida.

¹⁰ Vid. Carlota Solé (Solé, 2010). Pero vid. también el reciente Real Decreto en que se reforma el Reglamento sobre derechos, libertades e integración social de los extranjeros en España (BOE del 27 de julio de 2022). Pues hasta ahora, por ejemplo, el hecho de tener permiso de residencia no garantizaba poder trabajar regularmente, lo cual obligaba a entrar en la economía sumergida. Con la nueva regulación se reconoce que hacía falta flexibilizar y ajustar las condiciones del mercado laboral, atendiendo a las necesidades de los trabajadores extranjeros y de las empresas.

marginación legal y la socioeconómica se refuerzan entre sí (temporalidad, horarios especiales, trabajos penosos, peligrosos y precarios en determinados sectores, exclusión social por falta de cobertura jurídica). La nueva inmigración que entra en la economía sumergida (por ejemplo, en Grecia, Italia y España) proviene del intento de salir de la pobreza, la miseria y otras situaciones vitales en ocasiones trágicas. Esta nueva emigración se diferencia de la que se dio en Europa en los años 60 desde los países del sur a los de Centroeuropa dado que respondía principalmente a una necesidad del mercado laboral y a la voluntad de prosperar social y económicamente, pero donde había un fuerte interés por volver al país de origen. Lo cual cambia y matiza su valoración moral. Pues al menos una buena parte de los inmigrantes de esta nueva inmigración entra en la economía sumergida ya “preexistente”(Serrano, 2010), porque les permite subsistir ganándose la vida, aunque sea en precarias o pésimas condiciones, hasta que logran acceder al mercado laboral dentro de la legalidad vigente y así formar parte de la estructura institucional de cooperación. Porque la economía sumergida no genera auténtica cohesión social, dado que sus agentes y afectados viven en la incertidumbre, a la espera de encontrar mejores oportunidades vitales para su futuro, porque no son “*Gastarbeiter*” (que desean volver a su país de origen), sino que tienen expectativas de ser reconocidos plenamente (legalmente) por las instituciones como miembros del país en que se encuentran.

Existen dos factores más, que son de otra índole diferente a los anteriormente aludidos y que son especialmente relevantes:

- a) La ausencia de una ética cívica que alimente e ilumine la vida social en todas sus dimensiones es uno de los factores que contribuyen a que surja y persista la economía sumergida. La débil calidad moral de la sociedad favorece una cierta tolerancia social o laxitud. Una sociedad desmoralizada – baja de moral – no es raro que también se muestre débil en sus exigencias morales en relación con la economía sumergida. En definitiva, se suele reconocer que en nuestra sociedad cada cual “va a la suya”, sacando el máximo beneficio de su situación

según sus posibilidades: “Si puedo, ¿por qué no?”. Si en la sociedad en general se funciona así, será difícil impedir que respecto al fenómeno de la economía sumergida haya también laxitud moral.

- b) La baja moralidad fiscal constituye una de las causas más significativas que explican el incumplimiento de los deberes fiscales. Dado que el factor decisivo para la moralidad fiscal es la confianza, cuando lo que predomina en la sociedad es la desconfianza no es raro que se produzca una cierta disgregación social y se recurra a la economía sumergida para lograr objetivos económicos y sociales que parecen beneficiosos en determinadas circunstancias. Por tanto, sólo si se establecen políticas públicas fiables se estimulará el cumplimiento de las normas fiscales. La moralidad fiscal no se logra por un mero cálculo de los posibles beneficios maximizando la utilidad del cumplimiento (no basta el modelo de racionalidad del denominado “*homo oeconomicus*”). Para lograr un buen nivel de moralidad fiscal hace falta fomentar unos motivos e incentivos que no se reducen a los pecuniarios, ni al miedo a las sanciones y castigos, es decir, a un sistema punitivo. Es necesario recurrir a normas no escritas, ni establecidas oficialmente, pero compartidas socialmente de modo efectivo. Hace falta recurrir a la trama de relaciones sociales, valores, prácticas, expectativas y actitudes de un “*homo sociologicus*” con conciencia moral. La moralidad fiscal está vinculada principalmente con una “motivación intrínseca” por el valor o bien interno de contribuir al orden de cooperación social pagando los impuestos, las cotizaciones sociales y cumpliendo las demás obligaciones fiscales. No bastan la coacción, el miedo al castigo o a la pérdida de reputación para lograr que se cumplan las obligaciones fiscales. Sin tener una convicción moral y forjarse un *êthos* que predisponga a cumplir con las obligaciones por honestidad personal es muy difícil evitar la tentación de eludir los impuestos y las cargas sociales cuando por algún otro motivo resulta beneficioso en el nivel económico, social y político.

5. Relevancia explicativa de la moralidad fiscal (tax morale)

Según algunos estudios, la moralidad fiscal explicaría más del 20% de la variación del tamaño de la economía sumergida (Torgler & Schneider, 2009). Otros estudios muestran que el nivel de moralidad fiscal depende de si los ciudadanos perciben el sistema fiscal como justo o si por el contrario consideran que los impuestos son mal utilizados por el gobierno (Williams & Bezeredi, 2018). Pero también el sistema axiológico y las creencias religiosas juegan un papel relevante en la disposición a pagar impuestos. Así, la OCDE en su informe de 2013 afirmaba que aquellos que se identifican con una fe o una creencia religiosa tienen una actitud positiva a pagar impuestos (OECD, 2013). Parece claro que una alta moral fiscal y unas normas sociales fuertes reducen las probabilidades de que los individuos se impliquen en la economía sumergida.

Por su parte el estudio de Williams y Horodnic basado en más de 27.000 entrevistas en los 28 países de la Unión Europea concluye que la moral fiscal media para los 28 países es de un 2,19 de aceptabilidad (donde 1 es totalmente inaceptable y 10 totalmente aceptable) (Williams & Horodnic, 2016). La gran conclusión de este estudio es que el enfoque de actor racional, que maximiza el beneficio esperable con independencia del contexto, es insuficiente para comprender el fenómeno de la moralidad fiscal. Y, en la misma línea, los estudios de Culiberg y Bajde concluyen que la filosofía moral individual juega un papel determinante al identificar estas prácticas como no éticas e influye de forma relevante en la toma de decisiones de no participar en la evasión fiscal (Culiberg & Bajde, 2014).

Los factores que con mayor fuerza influyen en la moralidad fiscal son los siguientes: a) instituciones formales, b) instituciones informales que incluyen

las influencias sociales; y c) características sociodemográficas y valores personales (OECD, 2013; Schneider, F. and Enste, 2004; Torgler & Schneider, 2009)¹¹.

a) La influencia de las instituciones en la moralidad fiscal es un aspecto muy relevante, porque se presupone que existe un “contrato social” entre los ciudadanos y el gobierno, y que los ciudadanos pagan los impuestos a cambio de la provisión de servicios; por tanto, la acción eficiente del gobierno aumenta la tendencia al cumplimiento de las normas y favorece la moralidad fiscal, porque suscita confianza en las instituciones y en quienes ejercen las funciones que tienen encomendadas (gobierno, parlamento, sistema legal, estado de derecho, agencia tributaria, funcionarios, políticos). La moral fiscal depende de cómo se percibe la situación de la justicia y de la eficiencia de los poderes públicos. Si los ciudadanos tienen poca confianza y se sienten defraudados y hasta engañados, la moral fiscal decrecerá y los ciudadanos no tendrán motivos suficientes para cumplir las normas, sino que en ocasiones evadirán impuestos como un mecanismo de defensa ante lo que consideran una situación general de injusticia. En cambio, tras un proceso de auténtica modernización socioeconómica, política y ética, con el aumento también de la integridad personal, el aumento de la moralidad fiscal será un apoyo importante del sistema democrático liberal-social.

b) Como el ser humano no es un individuo aislado, sino que vive en relación con los demás en estructuras sociales y culturales, la formación de su conciencia y la orientación de su comportamiento se rige por valores, normas y creencias compartidas socialmente. De ahí que la violación de tales instancias conlleve sanciones internas (como sentimiento de culpabilidad o vergüenza) y externas (estigma social, mala reputación, marginación, etc.). Cuanto mayor sea el sentido de comunidad con los demás más aumentará la moralidad fiscal y la conciencia de obligación, ya

¹¹ Sería interesante también prestar atención al factor religioso en la construcción de la conciencia fiscal y en el cumplimiento de las correspondientes obligaciones

que el sentimiento de pertenencia a una comunidad provoca sentirse corresponsable. Aunque es difícil de lograr, éste es el mejor antídoto contra los “*free riders*”.

- c) La integridad personal, los sentimientos morales y la razón ética refuerzan la moralidad fiscal, que constituye un apoyo de los valores de los que se nutre la democracia.

De todo ello se sigue que una estrategia de cumplimiento que se base sólo en la detección y el castigo puede ser buena como punto de partida para la administración fiscal (*tax administration*), pero no un buen punto de llegada. Ha de tener en cuenta el amplio espectro de motivaciones reales, incluidas las éticas, que explican por qué la gente paga impuestos (Alm & Torgler, 2011).

Un análisis ético de las situaciones en que la circunstancia incita a sumergirse puede complicar el juicio ético de las actuaciones concretas de algunos agentes en la vida económica. Pues hay que distinguir entre lo que pueda ser un planteamiento o enfoque empresarial y lo que es resultado de una situación complicada debido a determinadas circunstancias. Ciertamente, en principio, es injusto no contribuir al buen funcionamiento de la sociedad mediante los impuestos y no cumplir con las obligaciones fiscales. Pero el hecho de que haya empresas, profesionales y consumidores que se ven incitados a no cumplir requiere una reflexión ética más comprehensiva de la situación de economía sumergida. Conviene revisar las condiciones concretas en que se encuentran los agentes socioeconómicos en tales circunstancias antes de emitir un juicio ético sumario, sin antes desvelar las responsabilidades de los que tienen también la obligación de evitar que tales situaciones se produzcan. Puede suceder que su omisión no sea ilegal, pero sí es inmoral, con el agravante de que quienes así actúan desde una posición de privilegio están provocando además que otros se vean abocados a situaciones lamentables de marginación social.

6. Impacto social de la economía sumergida

Las consecuencias económicas de la economía sumergida son claras: menos dinero para sufragar bienes y servicios públicos, y sobrecarga económica para quienes cumplen las reglas. Y no sólo se trata del dinero efectivo que desvía la economía sumergida, sino del daño que hace al sistema económico en general.

Como dice Lago-Peñas: “En síntesis, la economía sumergida distorsiona la competencia entre quienes cumplen las reglas y quienes no; al tiempo que reduce las bases imponibles y alimenta un fraude fiscal que daña la recaudación, la eficiencia y la equidad del sistema tributario” (Lago-Peñas, 2018:19).

Y, si alarmante es la magnitud económica de la economía sumergida, no lo es menos las consecuencias sociales que genera, como advierte Argandoña: “(...) cuando una empresa o un sector utiliza la economía sumergida para su estrategia a largo plazo está cometiendo un error empresarial, directivo y ético. La decisión puede ser injusta con el conjunto de la sociedad (omite el pago de impuestos que contribuyen al bien común, erosiona la legitimidad de las instituciones, las leyes y la economía de mercado), con los competidores (obtiene ventajas ilegales), con los empleados (queda fuera del sistema de protección social, reduce la posibilidad de acumular pensiones, se les priva de las posibilidades de formación).” (Argandoña, 2010:4).

En conclusión, las consecuencias sociales que genera la economía sumergida son esencialmente cuatro: daña el bien común, erosiona la legitimidad de las leyes, de las instituciones y del libre mercado, genera conductas insolidarias, y difunde una cultura de incumplimiento de reglas del juego.

Entre los impactos negativos que la economía sumergida genera a nivel social destacaríamos:

- a) La economía sumergida incrementa la desigualdad al reducir los recursos públicos para ayudar a los peor situados. La economía sumergida supone a un

menor volumen en la recaudación tributaria, lo cual merma la capacidad del Estado de proveer los bienes públicos necesarios. La economía sumergida priva al Estado de fondos esenciales para financiar la educación, sanidad, pensiones, infraestructuras, etc. En el peor de los casos (como se vio en la crisis de 2008), el gasto público no alcanza a cubrir necesidades básicas lo que supone un empobrecimiento de los peor situados.

- b) La economía sumergida incrementa la vulnerabilidad de los trabajadores. Un efecto especialmente negativo es el impacto en los trabajadores. Las personas que se emplean en la economía sumergida se encuentran en peores condiciones que quienes están en la actividad económica legal, y por tanto son más vulnerables a la explotación. Esta situación es especialmente grave por dos razones. Por una, afecta con mayor proporción a personas con baja cualificación y con menos recursos y posibilidades; personas que ya están, de partida, en una peor situación. Y por otra, les deja desprotegidos en caso de adversidad (enfermedad, accidente, envejecimiento, etc.).
- c) La economía sumergida genera una situación de vulnerabilidad de los consumidores. Aun cuando a corto plazo puede ser una opción más barata o accesible para los consumidores, sitúa a estos en una situación de vulnerabilidad dado que sus derechos como consumidores no pueden ser ejercidos. En el ámbito de la economía sumergida los consumidores no tienen capacidad de acción ante un abuso o mal servicio.
- d) Dificulta la construcción de sentido de pertenencia social y la creación de capital social. Una importante consecuencia de la economía sumergida sea la debilitación de la sociedad civil. Quienes actúan en la economía sumergida actúan como individuos aprovechados que incumplen las reglas para beneficio particular y con ello están dando a entender que las reglas, normas y valores que unen a la comunidad a la que pertenecen, no les obligan. Además, se extiende la idea de que actuar fuera de la regulación es ventajosa. A esto hay que añadir, que estas personas no sienten como obligación el contribuir al bien

social ni al esfuerzo de redistribución que significa pagar impuestos, por lo que supone una erosión en las iniciativas para reducir la desigualdad y generar cohesión social.

- e) Debilitación de los valores de la igualdad, solidaridad y fomento del individualismo posesivo. Los actores que participan en la economía sumergida (productores/ proveedores y consumidores) se comportan de forma egoísta y buscan la ventaja de la desigualdad para conseguir su beneficio. Estos actores son conscientes de que se están poniendo en una situación de ventaja (desigualdad) que no podría sostenerse si todo el mundo actuara como ellos. A la vez, consideran que no tienen obligación de contribuir al bien común y su lógica suele ser “que cada uno se salve a sí mismo”. Cuando los comportamientos individualistas consiguen el éxito, estos comportamientos se ven reforzados y tienden a extenderse. Y si, además, socialmente se entiende el éxito como el incremento de posesiones materiales y la capacidad de consumo como fuente de identidad y legitimación social de los comportamientos “aprovechados” (*free-riders*) está casi asegurada.
- f) Deslegitimación de la ley y de las reglas de convivencia. La economía sumergida erosiona la confianza de los ciudadanos en las empresas y en el marco jurídico. Se extiende la idea de que “si otros no cumplen, ¿por qué tengo que cumplir yo?” Esto nos lleva a una espiral de desconfianza y de erosión de la idea de contrato social que está a la base de la democracia liberal, tal y como hemos apuntado anteriormente. Los comportamientos aprovechados debilitan no solo la confianza interpersonal, sino también en el marco legislativo y en la empresa (García-Marzá, 2004).
- g) Desconfianza en las instituciones y en el sistema de mercado. El hecho de que la economía sumergida exista y tenga un peso relevante en el PIB supone un doble atentado contra las instituciones y el sistema de mercado. Primero porque quienes participan en la economía sumergida desobedecen las reglas institucionales y las reglas de la libre competencia (no puede haber

competencia libre cuando unos cumplen y otros no). Si los actores económicos no compiten en igualdad de condiciones ni operan bajo el mismo marco institucional se distorsiona la competencia y supone una ventaja ilegítima para los incumplidores. Y segundo, porque el hecho de que las instituciones públicas no sean capaces de acabar con las prácticas de economía sumergida pone de manifiesto su debilidad y poca eficacia.

7. La perspectiva de la ética empresarial

7.1. Liderazgo empresarial: una cuestión de confianza

Como estamos viendo en este análisis de la dimensión moral de la economía sumergida, la confianza es un factor clave para explicar el comportamiento de los contribuyentes, ciudadanos y empresas. La ética empresarial, como ética aplicada, tiene la misión de explicitar y convertir en recursos morales, las bases éticas que subyacen a la confianza depositada en la empresa (García-Marzá, 2004). De ahí que sea importante situar nuestro análisis en algunos datos empíricos que nos acerquen a la realidad actual, a la confianza que en la actualidad nos merecen las empresas. Como veremos, la confianza constituye un factor explicativo del cumplimiento fiscal.

El barómetro Edelman de la confianza de 2022 concluía que los gobiernos y medios de comunicación alimentan un nuevo “ciclo de la desconfianza” y apunta a que “el liderazgo social es ahora una función central de las empresas” (Edelman, 2022). En el caso español, las ONGs y empresas son consideradas más éticas y competentes, ante la disminución de la confianza en el gobierno y los medios, considerados incluso como “fuerzas divisorias de la sociedad”. Al preguntar por el liderazgo en la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales para resolver los problemas de la sociedad, las empresas alcanzan un 53%, mientras que el gobierno un 44%. A la hora de obtener resultados, de ejecutar con éxito planes y estrategias, las empresas alcanzan un 63% y el gobierno un 43%.

Este reconocimiento abre una nueva expectativa depositada en las empresas y de la que depende la confianza que nos merecen, de ahí que todos los grupos de interés reclamen que las empresas rindan cuentas. Un 82% de los encuestados espera que los CEOs asuman una postura visible al hablar de los retos sociales con sus grupos de interés (*Stakeholder*) o para hablar de lo que su empresa hace en beneficio de la sociedad. Pero también aparece el riesgo moral en este barómetro.

El 58% de los encuestados piensa que al abordar cada problema social las empresas pueden hacer más. Sin responder a esta imputación corremos el riesgo de seguir el camino de los gobiernos y los medios en el actual ciclo de la desconfianza. Bien sabemos que restaurar la confianza es clave para la estabilidad social.

La confianza depende, como vemos en el informe, de la aproximación de la empresa a este horizonte de actuación. De esta distancia entre aquello que la empresa debe hacer y lo que hace depende su credibilidad y, con ella, la confianza que nos merece.

Uno de los elementos clave del incumplimiento de estas expectativas es, precisamente, la evasión de impuestos y el fraude fiscal. Según el Instituto de estudios fiscales la mitad de este dinero negro es fraude laboral, lo que afecta alrededor de un millón de empleos ocultos. Aunque no son la única fuente de economía sumergida, constituye todo un desafío para mantener estos índices de confianza en las empresas puesto que, como se ha dicho anteriormente, la economía sumergida no solo priva al Estado de fondos esenciales para financiar la educación, la sanidad y las pensiones, sino también para defender a los menos favorecidos, así como para lograr una sociedad más justa y sostenible (Giachi, 2014; Lago-Peñas, 2018).

7.2. La implicación de la empresa: la economía sumergida y los ODS

Las expectativas depositadas en la empresa y de las que depende la confianza que nos merece el tejido empresarial se concretan por primera vez en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puesto que allí se definen tanto las prioridades del desarrollo sostenible a nivel mundial, como la responsabilidad de la empresa en su cumplimiento. Los ODS hacen una llamada a la acción entre gobiernos, empresas y sociedad civil, para poner fin a la pobreza y crear una vida digna y de oportunidades para todos, dentro de los límites del planeta. A diferencia de sus predecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los ODS exigen la

intervención de las empresas para que apliquen su creatividad e innovación a la hora de resolver los retos del desarrollo sostenible. Los ODS han sido acordados por 193 países, pero se reconoce explícitamente que su éxito depende, en gran medida, de la acción y la colaboración de todos los actores, tanto del estado como de la sociedad civil, sector privado incluido. El ex secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, afirma: “El empresariado es un socio vital para la consecución de los ODS. Las empresas pueden contribuir a través de la actividad principal de su negocio, por lo que pedimos a las empresas de todo el mundo, que evalúen su impacto, establezcan metas ambiciosas y comuniquen de forma transparente sus resultados” (United Nations, 2012: 3).

La responsabilidad de las empresas en la lucha contra la economía sumergida y el fraude fiscal se encuentra dentro de la Agenda 2030. A pesar de no constituir un ODS específico, la importancia de la recaudación tributaria y de las políticas fiscales se mencionan varias veces en las metas y los indicadores en los que estos se subdividen, dado su papel en la financiación de las actividades estatales, así como el carácter redistributivo de los ingresos, que también constituye una herramienta para reducir las desigualdades. Éste es el caso, por ejemplo, del objetivo 8, que exige indicadores del trabajo decente y crecimiento económico. También el objetivo 10, que establece la reducción de la desigualdad dentro y entre países. La fiscalidad aparece en dos subobjetivos: subobjetivo 4 (adopción de políticas fiscales como un medio para lograr progresivamente la igualdad) y subobjetivo 5 (mejorar la inspección y regulación de estas medidas). En el objetivo 17, (fortalecimiento de los medios para implementar y revitalizar la asociación mundial para el desarrollo sostenible), la tributación aparece relacionado con los subobjetivos 1, 2 y 5 relacionados con la inversión extranjera en los países menos desarrollados.

La situación señalada por la ONU muestra que, para reducir el contraste social, es necesario combatir la desigualdad no solo dentro de las naciones, sino principalmente entre ellas. La cooperación internacional para que haya armonía entre los sistemas tributarios es fundamental para este esfuerzo, ya que evita la

evasión y los delitos de fraude fiscal. De hecho, en una reunión de la Cumbre de la ONU con las principales organizaciones económicas y financieras internacionales, el secretario general, António Guterres, hizo la siguiente solicitud: “Pido a la comunidad internacional que establezca mecanismos efectivos para combatir la evasión fiscal, el lavado de dinero y los flujos financieros ilícitos, para que los países en desarrollo puedan movilizar mejor sus propios recursos. La imposición eficiente es esencial para promover un crecimiento más inclusivo y sostenible. Es esencial que la globalización funcione para todos” (Naciones Unidas., 2019).

7.3. *La empresa ciudadana*

Al igual que ocurre con las personas, también las organizaciones, administraciones, empresas, universidades, etc., tienen un carácter, una manera determinada de decir y hacer, de comportarse. Precisamente la palabra “carácter” en griego es “ethos”. De ahí que la ética se refiera, en este sentido, al carácter de las personas y de las organizaciones. Decimos que una empresa es competitiva, eficiente, productiva, etc., pero también decimos que es fiable, responsable, integra o respetuosa. Con estos valores lo que hacemos es describir su carácter, aquello que la distingue de otras empresas. Este carácter se consigue día a día, tomando decisiones prudentes y justas, comportándose de una determinada forma y logrando que las conductas se conviertan en hábitos, en buenas prácticas, fuente de motivación y fuerza para actuar, configurando así la voluntad y la reputación de la empresa. No existe ninguna empresa ni organización sin carácter (Cortina, 1994). La ética de la empresa se dirige a convertir este carácter en un factor de reputación, de credibilidad y generación de confianza. Unos recursos que, en contextos globales y complejos como los actuales, constituyen un activo para lo que podemos denominar *una empresa ciudadana* (García-Marzá, 2004).

Como hemos visto, la empresa constituye hoy en día un claro ejemplo del nuevo protagonismo de la sociedad civil, de una nueva distribución de la responsabilidad por lo público, como bien muestra la llamada directa a su implicación actual en el

cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Como bien recoge el barómetro Edelman, la empresa está aumentando su capacidad de acción y junto a ella su responsabilidad social, entendiendo por ésta la necesidad de responder de sus acciones ante la sociedad.

Una economía sostenible se refiere al patrón de crecimiento que concilia el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, favoreciendo el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y garantizando el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Este es el horizonte de actuación en el que se incluye la dimensión moral de la economía sumergida, como incumplimiento de las obligaciones fiscales, legales y morales, que se esperan de la empresa. El concepto de empresa ciudadana es aquella que es capaz de responder de lo que se espera de ella, de dar razón de sus decisiones y acciones de cara a esta economía sostenible. Si la responsabilidad social se entiende como la concreción de las obligaciones que la empresa tiene con la sociedad, pagar los impuestos correspondientes, no entrar en el mundo de la economía sumergida, es una obligación moral, puesto que de su contribución fiscal depende, como hemos visto, la construcción de un estado social y democrático de derecho. Dicho de otra forma, es condición de posibilidad de una sociedad más justa. Sin embargo, una empresa ciudadana no solo es consciente de esta obligación moral sino también lo es de que su cumplimiento debe ser público para generar confianza. Romper el ciclo de la desconfianza presupone informar de manera veraz –medible, evaluable y comparable – de sus esfuerzos por acercarse al horizonte de acción que suponen las expectativas legítimas en juego, entre ellas su contribución fiscal para una redistribución justa de las cargas y beneficios de la cooperación social, por decirlo con Rawls.

No es solo que los directivos sean conscientes y capaces de gestionar la responsabilidad social de la empresa, es que la empresa debe poseer una

infraestructura ética que nos permita diferenciar entre una gestión ética y una gestión estratégica de los objetivos del desarrollo, en este caso de las obligaciones fiscales. No existe otra vara de medir el cumplimiento fiscal más allá de hacer públicos los esfuerzos por responder de lo que hace o deja de hacer. En este sentido decimos que la ética no es solo una cuestión de conciencia y voluntad individual, sino que debe incorporarse, formar parte del diseño institucional de la empresa (Horodnic, 2018).

La construcción de esta infraestructura ética, la aplicación de la ética al diseño institucional de la empresa, admite múltiples posibilidades. No obstante, podemos reconocer cuatro pasos fundamentales a la hora de hablar de una ética empresarial, de una gestión de las bases éticas de la confianza depositada en la empresa: los códigos éticos y de conducta; las memorias de responsabilidad o informes de sostenibilidad; el comité de ética; y la línea ética como caminos de participación de todas las partes implicadas (García-Marzá, 2017).

Este diseño institucional tiene como misión básica la de dar a conocer el compromiso ético de la empresa con una economía sostenible, el cumplimiento en este caso de sus obligaciones fiscales. En general, estamos ante diferentes pasos progresivos para la generación de confianza en la responsabilidad social de las empresas, en la aportación de razones para lograr la convicción de que estamos ante una gestión ética de la responsabilidad social y no solo ante un uso instrumental o estratégico. Pasos que no son independientes, sino que constituyen más bien un sistema en el sentido en que remiten unos a otros cuando pensamos en gestionar la confianza. De ahí que deban incluirse en el propio código ético, pues no dejan de ser compromisos adquiridos por la empresa ante la sociedad y, por tanto, una guía para la toma de decisiones y para las buenas prácticas.

Nunca debemos olvidar que el suelo en el que se apoya este diseño institucional no es otro que el de una cultura ética. Una cultura que incluye en nuestro caso, una moral fiscal entendida como motivación intrínseca para el cumplimiento tributario, derivada de la obligación moral, de la creencia de que pagar impuestos constituye

una contribución importante para la sociedad (Frey & Torgler, 2007). Desde el punto de vista institucional, la moral fiscal se podría considerar como la legitimidad que el contribuyente otorga a la norma que prescribe que los impuestos deben ser pagados, en función de sus valores éticos y políticos, así como de sus expectativas de legitimidad. Desde este punto de vista, tanto personal como institucional, la moral fiscal es condición necesaria para la credibilidad y la confianza en la empresa.

8. Cómo reducir la economía sumergida desde la ética. Construir confianza desde la sinergia de los tres sectores sociales: político, económico y ciudadano.

El procedimiento más extendido para reducir la economía sumergida suele ser la disuasión que se intenta reforzando las sanciones penales por las infracciones, aumentando el número de agencias supervisoras y recurriendo a la ciencia de datos para descubrir a los infractores.

Estas medidas son necesarias porque los recursos obtenidos a través del sistema fiscal son indispensables para construir el Estado social. Pero la disuasión legal y el temor a la pérdida de reputación social son mecanismos insuficientes. Intentar guardar la viña recurriendo sólo al miedo no es un procedimiento ético ni tampoco eficaz. Como hemos dicho, es preciso también mostrar con hechos que el ejercicio de la responsabilidad fiscal es una contribución a la propia sociedad que proporciona compensaciones presentes y futuras a la persona misma y al conjunto de la sociedad. Para lograrlo se necesita crear un marco social e institucional que haga creíble esta afirmación y que permita empoderar a los agentes sociales.

La Fundación ÉTNOR viene insistiendo desde su creación en que los problemas económicos y sociales deben ser abordados desde la sinergia entre los tres sectores sociales: político, económico y ciudadano. Los tres son agentes de la vida social y en sus actuaciones deben generar la confianza necesaria para que la sociedad funcione de modo adecuado. Y deben hacerlo de forma proactiva, construyendo el presente y proyectando el futuro de manera que la economía sumergida deje de ser una opción atractiva. En este sentido proponemos las siguientes recomendaciones.

a) Nivel legal y político.

- Las regulaciones deben ser claras a la hora de entenderlas y sencillas a la hora de aplicarlas. La opacidad y la complejidad invitan a eludirlas. Hace falta mayor transparencia y explicabilidad.

En lo que respecta a la claridad, así lo exige el movimiento del Lenguaje Claro, recordando que la claridad no es sólo la cortesía del filósofo, sino sobre todo un derecho de la ciudadanía a comprender sin problemas los textos que le afectan seriamente. Y en cuanto a la sencillez en la aplicación, la mayor parte de la bibliografía sobre el tema insiste en que la complejidad de las regulaciones es disuasoria, sobre todo para las empresas que no pueden permitirse contar con personal especializado, que son la mayoría.

- La regulación tiene que ser justa en la formulación y equitativa en la aplicación, porque es lo que le corresponde y porque la percepción de la justicia del sistema fiscal, la equidad y el destino de los impuestos son razones muy relevantes para evitar la economía sumergida.
- Los gobiernos deben demostrar con hechos que tratan de invertir los recursos públicos para el bien de la ciudadanía en ámbitos que afectan a los mínimos de justicia (infraestructuras, sanidad, bases para que las empresas puedan funcionar adecuadamente, creando empleo y riqueza, investigación, educación, etc.), y no para permanecer en el poder, contentar a sus posibles votantes y aumentar su número de cara a las siguientes elecciones. Invertir los recursos de acuerdo con los mínimos de justicia exigibles es la forma de convencer y de crear cohesión social.

En caso contrario, incluso las gentes con una elevada moral fiscal, que están dispuestas a cumplir con sus obligaciones fiscales de buen grado siempre que los recursos se empleen para el bien común, las cumplirán sólo por la fuerza de la coacción externa, por temor al castigo. Los gobernantes irresponsables no generan confianza, por mucho que dominen los medios de comunicación y las redes sociales. Ésta no es la forma de crear la cohesión social, desde la justicia,

que caracteriza al Estado social y democrático de derecho a diferencia del Estado democrático neoliberal y del comunismo capitalista.

- Los servidores públicos deben ser competentes en la gestión de los recursos, y no ser elegidos por su fidelidad al jefe. Elegir al incompetente es una forma de corromper el servicio público y de generar injusticia y desconfianza. La ejemplaridad en los servidores públicos es un requisito indispensable para que se genere la conciencia fiscal entre la ciudadanía.
- Las instituciones públicas deben ser eficientes y eficaces en la consecución de sus fines. La erosión de las instituciones desincentiva la conciencia fiscal, porque puede llegar a hacerla irracional. Si las instituciones no ejercen la tarea que les corresponde, difícilmente la ciudadanía se sabrá moralmente responsable.
- Las diferentes administraciones deben proveerse de sus propios mecanismos de autorregulación, seguimiento y control, con una coordinación entre ellas que dificulte la economía sumergida.
- Deben incrementarse el personal técnico de inspección y los medios materiales de que disponen las instituciones de inspección laboral y fiscal¹²
- Las instituciones de supervisión y control deben actuar con especial contundencia en los casos de explotación de los grupos más vulnerables. La situación de personas inmigrantes debe contar con un marco jurídico claro que respete sus derechos y evite que se vean abocados a la explotación y la marginación.
- Es crucial fomentar la formación ética y de responsabilidad social de los actores económico. De especial relevancia sería incluir materias de ética en la formación universitaria y en la Formación Profesional de los futuros directivos y profesionales.

¹² Según datos de Gestha 2021, España se encuentra muy por debajo del resto de países de la UE. Un empleado de Hacienda por cada 1.928 contribuyentes, Francia 860; Alemania 729 (Datos de Gestha 2021).

Nivel económico

Como bien ha dicho Amartya Sen, la meta de la economía consiste también en ayudar a crear buenas sociedades (Sen, 1993 y 2003). En este sentido proponemos para las empresas las siguientes recomendaciones, además de cumplir con las obligaciones fiscales.

- Creación de empleo digno. Es esencial recordar que la ética de la empresa va mucho más allá de los marcos legales y que insta a mantener los puestos de trabajo existentes y a crear aquellos que sean necesarios para la buena atención a los clientes. La creación de empleo digno es el mejor antídoto contra la economía sumergida y la empresa privada es la que tiene mayor capacidad de crear puestos de trabajo. Y, evidentemente, el empleo permite atender a las necesidades de la población, que es lo que legitima la existencia del mundo empresarial, incluidas las entidades financieras.
- Asumir los compromisos de la empresa ciudadana, tal como la hemos caracterizado, que aporta beneficios a la sociedad y además se beneficia de trabajar en países en que reinan el orden y la cohesión social. Esto incluye canalizar por vía democrática la crítica a la legislación que las empresas consideren injusta, porque es una forma de ejercer la ciudadanía empresarial. Es preciso recordar que “a mayor poder, mayor responsabilidad” y, por lo tanto, que hay que hacer una mención especial a las grandes empresas que pueden asumir los costes burocráticos del cuidado de la fiscalidad.
- Explicitar su compromiso con la transparencia y la visibilidad de sus estrategias de gestión, entre ellas sus políticas fiscales, laborales, etc. Existen mecanismos de autorregulación (códigos éticos, auditorías éticas, etc.) que, a nivel corporativo, promueven la credibilidad en aquello que las empresas dicen y hacen (García-Marzá, 2017). Visibilizar las buenas prácticas es entonces indispensable.
- Desarrollar una infraestructura ética que soporte, potencie y permita gestionar los compromisos éticos de la empresa. Es recomendable sumarse a la nueva generación de códigos de ética que incluyen en su seno las medidas necesarias

para su cumplimiento, desde los informes de sostenibilidad hasta los comités de ética y los canales internos y externos de comunicación.

- Trabajar con los organismos internacionales para conseguir que las grandes plataformas tengan obligaciones fiscales legalmente y se sometan a un control, de forma que contribuyan al bien común y dejen de actuar como polizones o gorriones en los países en los que obtienen beneficios.
- Gestionar la responsabilidad fiscal como un activo de la empresa, como un factor clave para la confianza y la reputación, capaz de atraer talento y buenos profesionales, así como afianzar una buena reputación tanto en el mercado como en la sociedad civil.

b) Ciudadanía

- Potenciar la ética cívica, propia de las sociedades con democracia liberal-social, de modo que la ciudadanía comprenda la necesidad de cumplir con las exigencias de justicia, entre las que cuenta la contribución fiscal al bien común. Una sociedad “baja de moral” se desinteresa del bien común.
- Transitar de una ciudadanía económica pasiva, basada solo en derechos, a una ciudadanía activa que incluya las responsabilidades de los agentes económicos en la lucha contra la economía sumergida: inversores, trabajadores, consumidores, proveedores, etc. La responsabilidad siempre es corresponsabilidad, responsabilidad compartida de acuerdo con la capacidad de acción disponible.
- Fomentar las alianzas y redes de confianza entre las empresas fiscalmente responsables, las diferentes administraciones, las organizaciones de la sociedad civil y las universidades, con el fin de mantener una posición común de reciprocidad y respaldo mutuo.
- Los medios de comunicación deben asumir su importante cuota de responsabilidad, denunciando las malas prácticas, informando de las consecuencias que tienen para nuestros Estados sociales de Derecho y

visibilizando las buenas prácticas. Su ayuda es indispensable para reducir el elevado índice de aceptación de las malas prácticas.

- Fomentar la ética profesional tanto de los técnicos de Hacienda como de los directivos de los departamentos empresariales va de suyo.
- Crear un registro de buenas prácticas tributarias como referencia tanto para los diferentes procesos de formación, como para los medios de comunicación y la opinión pública en general.
- Cultivar la moralidad fiscal es uno de los retos de nuestras sociedades. La conciencia de obligación moral de pagar impuestos para contribuir al bienestar de la sociedad supone la internalización de valores y normas morales en torno al cumplimiento de normas fiscales. Esta conciencia de la obligación moral de pagar impuestos se debe cultivar no sólo a través de la educación, sino mostrando con hechos que ejercer la responsabilidad fiscal contribuye a la justicia y el bienestar de la sociedad.

9. Referencias bibliográficas

- Alm, J., & Torgler, B. (2011). Do ethics matter? Tax compliance and morality. *Journal of Business Ethics*, 101(4), 635–651.
- Argandoña, A. (2010). *La economía sumergida: Consideraciones éticas* (Vol. 3).
- Conill, J. (2006). *Horizontes de economía ética*. Tecnos.
- Cortina, A. (1986). *Ética mínima*. Tecnos.
- Cortina, A. (1994). *Ética de la empresa*. Trotta.
- Culiberg, B., & Bajde, D. (2014). Do You Need a Receipt? Exploring Consumer Participation in Consumption Tax Evasion as an Ethical Dilemma. *Journal of Business Ethics*, 124(2), 271–282. <https://doi.org/10.1007/s10551-013-1870-4>
- Deaton, A. (2015). *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Donati, P. (2018). Capital social, relaciones sociales y bienes públicos: qué conexiones? *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 23, 151–168.
- Duflo, Esther; Banerjee, A. (2020). *Buena economía para tiempos difíciles*. Taurus.
- Edelman. (2022). *Edelman Trust Barometer*.
- Frey, B., & Torgler, B. (2007). Tax Morale and Conditional Cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35(1), 136–159.
- García-Marzá, D. (2004). *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*. Trotta.
- García-Marzá, D. (2017). De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura ética para la comunicación de la responsabilidad social. *El Profesional de La Información*, 26(2), 268–276.
- Giachi, S. (2014). Dimensiones Sociales del fraude fiscal. Confianza y moral fiscal en la España contemporánea. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 73–98.
- Horodnic, I. A. (2018). Tax morale and institutional theory: a systematic review. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(10), 868–886.
- Lago-Peñas, S. (2018). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?* Funcas.

- Mara, E.-R. (2011). Causes and consequences of underground economy. *Munich Personal RePEc Archive*, 1109–1116.
- Medina, L., & Schneider, F. (2018). *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the last 20 Years?*
- Naciones Unidas. (2019). Combatir la evasión fiscal ayudaría a financiar el Desarrollo Sostenible en América Latina. *Noticias ONU*.
- OECD. (2013). *What drives tax morale?* (Issue March).
- Ortega y Gasset, J. (2004). La cuestión moral. In *Obras Completas: Vol. IV* (p. 211). Taurus.
- Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2003). Toward a behavioral theory linking trust, reciprocity, and regulation. In E. Ostrom & J. Walker (Eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary lessons from experimental research*. (pp. 19–79). Russell Sage Foundation.
- Rawls, J. (1993). *Liberalismo político*. Columbia University Press.
- Recomendación de La Comisión de 6 Mayo de 2003 Sobre La Definición de Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas. (2003).
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza*. Debate.
- Schneider, F. and Enste, D. (2004). *The Shadow Economy. An international Survey*. Cambridge University Press.
- Schneider, F., Linsbauer, K., & Heinemann, F. (2015). Religion and the shadow economy. *Kyklos*, 68(1), 111–141. <https://doi.org/10.1111/kykl.12075>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Planeta.
- Sen, A. (2020). *Sobre ética y economía*. Alianza Editorial.
- Serrano, J.-M. (2010). Economía bajo la superficie. In *Implicaciones de la economía sumergida en España* (pp. 221–240). Círculo de Empresarios.
- Solé, C. (2010). Inmigración irregular y mercado de trabajo. In *Implicaciones de la economía sumergida en España* (pp. 241–273). Círculo de Empresarios.
- Torgler, B., & Schneider, F. (2009). The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. *Journal of Economic Psychology*, 30(2), 228–245. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2008.08.004>
- UNDP. (2022). *Human Development Report 2021/22. Uncertain times, unsettled lives: shaping our future in a transforming world*. UNDP.

United Nations. (2012). *The Millennium Development Goals Report*.

Williams, C. C., & Horodnic, I. A. (2016). Tackling the undeclared economy in the European Union: an evaluation of the tax morale approach. *Industrial Relations Journal*, 47(4), 322–340. <https://doi.org/10.1111/irj.12142>

Williams, C. C., & Martinez-Perez, A. (2014). Why do consumers purchase goods and services in the informal economy? *Journal of Business Research*, 67(5), 802–806. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.11.048>

Zamagni, S. (2018). Civil Economy: A new Approach to the Market in the Age of the Fourth Industrial Revolution. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 23, 151–168.

