



Estudio sobre la eficacia de las políticas de lucha contra el trabajo no declarado (VT/2021/0380)

Informe final

(Versión traducida por la Secretaría de Políticas Europeas de UGT)



COMISIÓN EUROPEA

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

Dirección de Movilidad Laboral y Asuntos Internacionales

Unidad E.1, Movilidad Laboral, Servicios Públicos de Empleo,
ELA

Correo electrónico EMPL-E1-unit@ec.europa.eu

Comisión Europea

B-1049 Bruselas

**Estudio sobre la eficacia de las
políticas de lucha contra el
trabajo no declarado
(VT/2021/0380)**

Informe final

Manuscrito terminado en julio de 2022.

Edición revisada en junio de 2023.

Este estudio ha sido redactado por Helen Quaresma (ICF), Caroline Euler (ICF), Ivona, Koronhalyova (ICF), Robert Thornton-Lee (ICF), Ioana Alexandra Horodnic (Facultad de Economía y Administración de Empresas "Alexandru Ioan Cuza" Universidad de Iași), Josip Franic (Instituto de Finanzas Públicas, Croacia), Chris Thouny y Luca Barbieri de Cambridge Econometrics. El informe ha sido revisado y supervisado por Ruslan Stefanov (CSD) y Anette Scorpetta (European Centre for Social Welfare Policy and Research). El equipo del estudio agradece las revisiones y comentarios previos de Erich Kirchler (Universidad de Viena).

AVISO LEGAL

Este documento ha sido elaborado para la Comisión Europea, pero refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión Europea no se hace responsable de ninguna consecuencia derivada de la reutilización de esta publicación. Más información sobre la Unión Europea en Internet (<http://www.europa.eu>).

PDF

ISBN 978-92-68-05364-5

doi: 10.2767/065213

KE-04-23-704-EN-N

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023

© Unión Europea, 2023



La política de reutilización de los documentos de la Comisión Europea se aplica mediante la Decisión 2011/833/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2011, relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39). Salvo que se indique lo contrario, la reutilización de este documento está autorizada bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Esto significa que la reutilización está permitida siempre que se cite el crédito correspondiente y se indique cualquier cambio.

Para cualquier uso o reproducción de elementos que no sean propiedad de la Unión Europea, puede ser necesario solicitar permiso directamente a los respectivos titulares de los derechos.

Resumen ejecutivo

Introducción

La Comisión Europea define a grandes rasgos el **trabajo no declarado** como "cualquier actividad remunerada que es legal en cuanto a su naturaleza, pero que no se declara a las autoridades públicas". El trabajo no declarado tiene importantes implicaciones económicas y sociales, como la pérdida de cotizaciones a la seguridad social e impuestos, pero también una mayor incidencia de accidentes laborales, pérdida de oportunidades de desarrollo profesional para los trabajadores, competencia desleal y distorsiones del mercado para las empresas, entre otras. La Unión Europea (UE) se ha fijado el objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 78% de la población de entre 20 y 64 años para 2030 (Pilar Europeo de Derechos Sociales). La lucha contra el trabajo no declarado puede contribuir a este objetivo creando más trabajo declarado.

En este contexto, la Comisión Europea puso en marcha este estudio para **recabar más información y pruebas empíricas sobre las políticas y combinaciones de políticas que han tenido éxito en la lucha contra el trabajo no declarado**. Este estudio revisó las pruebas empíricas de toda la gama de medidas políticas directas e indirectas, incluida su eficacia potencial para transformar el trabajo no declarado en trabajo declarado. Se trataba de identificar las políticas más eficaces para reducir el volumen de trabajo no declarado y los daños vinculados en función del tipo de trabajo no declarado, los grupos destinatarios (impulsores) y/o las especificidades geográficas.

Metodología

El estudio llevó a cabo una metaevaluación de los estudios sobre los tipos y las causas del trabajo no declarado para determinar su impacto en los instrumentos políticos y en la magnitud del trabajo no declarado. El estudio llevó a cabo una metaevaluación de las recomendaciones relativas a la eficacia de las políticas de lucha contra el trabajo no declarado. El ámbito del estudio fueron los últimos 20 años. Se centró en los 27 Estados miembros de la UE (UE-27), así como en los datos recogidos en los países desarrollados o en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en general.

Hallazgos

Definiciones y tipos de trabajo no declarado

El objetivo del estudio era revisar los estudios relativos a las **definiciones, tipos y características** del trabajo no declarado y sus posibles causas:

- **La bibliografía sólo abarca amplios tipos de trabajo no declarado**, incluido el empleo no registrado, el empleo infradeclarado (salarios de sobre y otras formas de ocultar la duración verdadera/completa o la remuneración del empleo), el trabajo por cuenta propia no registrado y el falso trabajo por cuenta propia.
- El examen de los **marcos jurídicos** demuestra que éstos se centran en las penas y sanciones y se refieren en gran medida a los mismos tipos generales de trabajo no declarado. En este contexto, cabe señalar que las sanciones por trabajo no declarado (infracciones de la legislación laboral, impago de la seguridad social) forman parte de un tipo de legislación diferente al de las sanciones por impago de impuestos. No se ha demostrado hasta qué punto estos marcos jurídicos son complementarios o contradictorios.
- Siguen existiendo **importantes lagunas** en cuanto a las características de los tipos de trabajo no declarado. Por ejemplo, las categorías actuales no proporcionan suficiente información sobre **cómo pueden agruparse dentro de esta tipología formas más complejas de trabajo no declarado**, como las cadenas de subcontratación o el trabajo en plataformas.

- Otra limitación de la tipología es que las definiciones actuales se centran principalmente en las **motivaciones fiscales o financieras** para dedicarse al trabajo no declarado (para evadir impuestos o pagos a la seguridad social), pero menos en otras **como la participación en la sociedad** (trabajando), la ausencia de servicios estatales de calidad asequibles (por ejemplo, atención a las personas mayores), las trampas del endeudamiento, la falta de oportunidades o la promoción de la solidaridad y el intercambio sociales. Reorientar la tipología hacia estos últimos tipos de motivaciones permitiría centrar las intervenciones políticas de forma más exhaustiva en medidas que puedan mejorar la moral fiscal (como motor importante del trabajo no declarado).
- Las limitaciones de la tipología actual del trabajo no declarado podrían superarse si los enfoques políticos tuvieran en cuenta una tipología más local, agrupando los tipos de trabajo no declarado y añadiendo factores o perfiles de riesgo específicos del país o la región (por ejemplo, centrándose en las formas más comunes de trabajo no declarado específicas de la región, a nivel nacional y sus factores), así como la vulnerabilidad (por ejemplo, grupos específicos que necesitan atención o protección específica). A la hora de desarrollar medidas políticas específicas, podría ser útil diferenciar las responsabilidades de todas las partes interesadas, incluidos los usuarios, los facilitadores y los anunciantes, así como el motor abordado. También podría dar más visibilidad a la combinación de políticas que logran los mejores resultados.

Factores

El estudio pretendía identificar los factores impulsores y determinantes que conducen a la participación en el trabajo no declarado y relacionarlos con los tipos de trabajo no declarado identificados para ofrecer una mejor visión de conjunto del abanico de políticas que abordan cada tipo de trabajo no declarado.

- Más en general, las características socioeconómicas influyen en el trabajo no declarado: **la edad y el sexo están relacionados con el trabajo no declarado**. Por lo que respecta a la edad, los datos sugieren que cuanto mayor es la persona, menor es su potencial de trabajo no declarado. Al mismo tiempo, los individuos se ven influidos por su experiencia vital en su categoría de edad, lo que significa que el trabajo no declarado es posible a cualquier edad. El género tiene un efecto directo e indirecto en la aparición del trabajo no declarado. Existe una mayor probabilidad de que los hombres se dediquen al trabajo no declarado. En cuanto a la **educación**, no se ha establecido un vínculo general claro que se correlacione con la aparición del trabajo no declarado. En cuanto a los factores específicos de las empresas, los datos indican que **el trabajo no declarado es más frecuente en las pequeñas empresas y las microempresas**. En cuanto al ámbito sectorial, el trabajo no declarado es más frecuente en las empresas que operan en los sectores de la **agricultura** y la **construcción**.
- La bibliografía disponible aporta pocas ideas o conclusiones firmes sobre cómo influyen las características sociodemográficas en los **tipos específicos de trabajo no declarado**. A pesar de ello, algunas indicaciones podrían ser de interés para el desarrollo de políticas eficaces: el **género** no es un factor significativo para el empleo no declarado; y el falso trabajo por cuenta propia podría ser más frecuente entre las personas con un **alto nivel educativo** que entre las personas no cualificadas. Lamentablemente, se encontraron pocas pruebas en relación con el tamaño del hogar y el tamaño del asentamiento (rural/urbano).
- En relación con los **factores económicos y sistémicos** más amplios del trabajo no declarado, la cuestión de si la **presión fiscal** influye en la magnitud del trabajo no declarado no puede demostrarse empíricamente.
- Los análisis destacan la insignificancia de la proporción de **población inmigrante** en el tamaño de la economía no declarada y señalan más bien la **falta de recursos financieros en general como un factor importante** que anima a los trabajadores a realizar trabajo no declarado. Aunque algunos proveedores de mano de obra participan en el trabajo no declarado por **necesidad**, muchos lo hacen simplemente para desafiar a las autoridades y/o aumentar su riqueza. **La insatisfacción con el trabajo de la administración pública, la desconfianza en las autoridades y la baja moral fiscal** son los motivadores más importantes.

- Existe un **vacío en la bibliografía con respecto a otros factores sistémicos**, lo que impide extraer conclusiones sobre el papel de la corrupción, el blanqueo de dinero, la represión, el Estado de Derecho, la facilidad para hacer negocios, la calidad de la seguridad social, la viabilidad del sistema de pensiones y otros factores específicos de cada país como probables determinantes del trabajo no declarado.

Escala / volumen

El estudio resume las investigaciones sobre las estimaciones más recientes de la magnitud del trabajo no declarado.

- Los datos empíricos actuales sobre la magnitud y la dinámica del trabajo no declarado **son difíciles de atribuir al éxito de las políticas**.
- Los estudios utilizan diversos métodos y cálculos matemáticos para estimar el trabajo no declarado. Lo más frecuente es expresar la proporción de trabajo no declarado como **parte (porcentaje) de la población activa** y, a continuación, como **parte (porcentaje) del PIB**. Sin embargo, debido a la naturaleza compleja (oculta) del trabajo no declarado, otros estudios utilizan otros métodos de estimación, lo que **limita las posibilidades de comparar resultados** e identificar tendencias del trabajo no declarado en los Estados miembros de la UE a lo largo del tiempo.
- En **2017**, un estudio estimó que el tamaño medio de la economía sumergida en la UE-27 era del **16,3 % del PIB** a precios de mercado (precios corrientes). Otro estudio estimó que, en **2019**, la proporción de trabajo no declarado representó una media del **14,8 % del valor añadido bruto (VAB)** en la UE-27. Las estimaciones sugieren que la economía sumergida y la proporción de trabajo no declarado en la UE-27 se redujeron durante el período 2013-2023.
- **En cuanto a los tipos específicos de trabajo no declarado, sólo existen estimaciones sobre el volumen del trabajo no declarado o de los salarios de sobre**, así como de forma más general en las relaciones laborales. Los datos indican una tendencia del trabajo no declarado como la forma más frecuente de trabajo no declarado en la UE.
- Un enfoque **acordado** para estimar el trabajo no declarado de forma continua sería preferible a nivel de la UE para seguir controlando el volumen y proporcionar una base comparativa.

Daño

El estudio presenta datos sobre los daños causados por el trabajo no declarado con vistas a identificar las políticas a las que puede ser necesario dar prioridad para reducir las formas más perjudiciales de trabajo no declarado.

- Las **investigaciones existentes se centran en los perjuicios económicos para la sociedad en general**, sin estimar específicamente dichos perjuicios ni clasificar las características más perjudiciales del trabajo no declarado.
- Se estima que el daño creado por el trabajo no declarado¹ representa **el 6,5% del gasto público total** de la UE-27 (basado en datos de 2019). De la pérdida total de ingresos fiscales del 6,5 % (o 425 279 millones de euros), **el 4,1 % se produjo dentro de una relación laboral**, el 2,4 % fue causado por el trabajo no declarado realizado por trabajadores autónomos y solo el 0,1 % por el trabajo no declarado de trabajadores familiares (con importantes variaciones entre países).

¹ A partir del valor estimado del trabajo no declarado (estimado en 2019 en el 14,3% del VAB), se examinó el total de ingresos fiscales perdidos y, a continuación, se calculó el impuesto perdido (es decir, los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales relacionadas con el trabajo) como porcentaje del gasto público.

- El **daño de la economía sumergida más ampliamente** (equivalente al 16,3 % del PIB de la UE-27 en 2017) basado en el total de ingresos fiscales perdidos **puede estimarse en un 13,9 % del gasto público total** (ingresos públicos perdidos de 850 427 millones de euros).
- El estudio destaca que **el daño social del trabajo no declarado y la economía sumergida se estima que es significativo**, incluso con las limitadas medidas utilizadas para su estimación.
- Las políticas deben centrarse en las formas de trabajo no declarado más perjudiciales para la sociedad en general, protegiendo a las personas más vulnerables y transformando su situación de trabajo no declarado o infradeclarado en una situación declarada.

Intervenciones políticas contra el trabajo no declarado

El estudio identifica el tipo de intervenciones políticas que suelen buscar los Estados miembros de la UE para hacer frente al trabajo no declarado y presenta pruebas de su eficacia.

- Europa Occidental y Europa Central y Oriental son **las regiones de la UE más estudiadas** en relación con los indicadores socioeconómicos que podrían afectar al trabajo no declarado y las políticas conexas. Normalmente, las consideraciones relativas al **"cumplimiento de las obligaciones fiscales"** son más frecuentes en **Europa Occidental**, mientras que las cuestiones relacionadas con la **"participación en el trabajo no declarado"** son más importantes en Europa Central y Oriental, lo que sugiere diferentes formas de aplicar las políticas recomendadas.
- Las intervenciones políticas recomendadas tienden a ser más generales y de alto nivel que a implicar medidas específicas y detalladas. **"Facilitar información" es la recomendación más común** para abordar el trabajo no declarado en ambas regiones. **Europa Occidental tiene una mayor variedad de recomendaciones. Europa Central y Oriental tiene una proporción algo mayor de recomendaciones que entran en las categorías de "modernizar las instituciones formales" y "abordar los factores determinantes del trabajo no declarado"**, lo que puede estar relacionado con un menor rendimiento en los indicadores socioeconómicos elegidos.
- Los estudios realizados demuestran que las **intervenciones para hacer cumplir** la normativa son muy eficaces, especialmente las auditorías y las inspecciones. Sin embargo, **las intervenciones de disuasión directa deben estudiarse cuidadosamente** para garantizar que se utilizan de forma adecuada y selectiva. No entender el contexto de una intervención podría tener **la consecuencia no deseada de aumentar el trabajo no declarado o el incumplimiento fiscal**, ya que las personas se sienten injustamente perseguidas y controladas.
- **Las medidas indirectas** desempeñan un papel importante a la hora de abordar elementos del trabajo no declarado, especialmente los relacionados con el incumplimiento fiscal. **Simplificar la comunicación** es una forma rentable de aumentar el cumplimiento y reducir los costes globales de la aplicación de la normativa.
- **Los cambios legislativos y reglamentarios** son importantes para hacer frente al trabajo no declarado. Las opciones legislativas deben equilibrarse cuidadosamente para garantizar que promulgan cambios positivos. De lo contrario, podrían crear situaciones adversas en las que las normas sociales y jurídicas no estén sincronizadas.

Combinaciones de políticas recomendadas para abordar eficazmente el trabajo no declarado según la investigación

Mediante la revisión de pruebas empíricas, el estudio identifica combinaciones de políticas que podrían contribuir a un marco holístico para abordar cada tipo de trabajo no declarado. Estos datos pueden utilizarse en los Estados miembros para el diseño de políticas.

- Los datos sugieren **no depender únicamente de la aplicación de la ley, los incentivos o las intervenciones indirectas a la hora de abordar el trabajo no**

declarado. Los datos confirman la necesidad de desarrollar enfoques políticos contextualizados a nivel local o regional y que respondan al tipo de trabajo no declarado. Esto respalda la idea de que es importante un enfoque holístico para abordar el trabajo no declarado.

- Para que se consideren óptimas, **las intervenciones coercitivas necesitan una estrategia que combine otras intervenciones**, como el aumento de los niveles de concienciación pública en torno a los requisitos de cumplimiento fiscal, una combinación de cartas de recordatorio de auditorías y sanciones enviadas a las personas que se autodenuncian, la necesidad de tener en cuenta los ingresos indirectos a la hora de valorar la utilidad de una auditoría para garantizar la rentabilidad, y la inclusión de mensajes sobre normas sociales para apelar al sentido de obligación moral de las personas.
- Sin embargo, cuando la **moral fiscal subyacente** en una sociedad se considera baja, el aumento de los esfuerzos de aplicación tendrá un efecto marginal. En su lugar, es necesario hacer más hincapié en responder a los problemas subyacentes que impulsan esa baja moral fiscal. Está claro que "basarse únicamente en la disuasión, sin tener en cuenta las normas sociales, es probablemente una respuesta insuficiente a los crecientes niveles de incumplimiento".

6 Conclusiones y recomendaciones

Tras el análisis de los capítulos anteriores, este capítulo final se centra en resumir los resultados de la investigación y ofrecer un resumen de:

- Las características de los tipos de trabajo no declarado identificados y sus posibles causas;
- La magnitud de los tipos de trabajo no declarado identificados y los daños estimados;
- Los tipos de políticas que han aplicado los Estados miembros de la UE y su eficacia a la hora de abordar el trabajo no declarado para entender si se puede demostrar empíricamente un enfoque holístico;
- La medida en que esto se traduce en una matriz de intervención política concreta para abordar tipos específicos de trabajo no declarado.

6.1 Datos sobre los tipos de trabajo no declarado y sus posibles determinantes

El objetivo de esta investigación era ofrecer una visión multidimensional de tres grandes tipos de trabajo no declarado que le sirvieron de punto de partida. Estas tres formas fueron:

- Empleo no declarado;
- Empleo no declarado - incluidos los salarios de sobre (un salario en efectivo pagado por un empleador formal a un empleado formal además de su salario oficial declarado);
- Trabajo por cuenta propia no declarado.

La revisión jurídica y la bibliografía confirman en líneas generales estos tipos de trabajo no declarado, pero es necesario afinar más centrándose en las subcategorías y sus características para ayudar a contextualizar y orientar las intervenciones políticas. Este es el caso concreto de las formas más complejas de trabajo no declarado (en cadenas de subcontratación, situaciones de empresas de trabajo temporal o economía de plataforma). Se han hecho intentos en este sentido, pero hasta la fecha estos esfuerzos sólo han servido parcialmente para obtener una visión general del trabajo no declarado y sus causas.

Además de estas definiciones, la investigación concluyó que el falso trabajo por cuenta propia era una forma adicional de trabajo no declarado, aunque totalmente distinta del trabajo por cuenta propia no declarado. Esto se debe a que el falso trabajo por cuenta propia se declara incorrectamente a efectos de la seguridad social, mientras que el trabajo por cuenta propia no declarado no se registra en absoluto. El falso autoempleo, así como el autoempleo infradeclarado, pueden estar a nivel nacional más estrechamente relacionados con el fraude fiscal y en las cotizaciones a la seguridad social.

La revisión de las definiciones legales del trabajo no declarado también señaló que algunas formas de trabajo no declarado se identifican como más graves. Es el caso del "trabajo no declarado organizado". Además, algunos Estados miembros también reconocen a los "facilitadores del trabajo no declarado" y a los "anunciantes". Sin embargo, la bibliografía no ha analizado más a fondo el papel de las diferentes partes interesadas que contribuyen al trabajo no declarado. No obstante, sería útil al considerar formas complejas de trabajo no declarado. Tampoco se comprende cómo se disimula en la práctica el trabajo no declarado (en concreto, los flujos de dinero).

Cuando las definiciones (jurídicas) se centran principalmente en el tipo de "infracción", como la no declaración del empleo, estas definiciones sólo pueden ofrecer una explicación parcial del fenómeno y son limitadas en su comprensión de los perjuicios para las partes implicadas (especialmente los perjuicios causados a los trabajadores, o a otras empresas que operan legalmente) que produce cada uno de estos tipos de trabajo no declarado.

Del mismo modo, centrarse en determinadas métricas para comprender el éxito de las políticas puede resultar poco útil, ya que simplemente ofrece una métrica desconectada de

una comprensión cualitativa subyacente de los mecanismos de cambio. Por ejemplo, centrarse en el nivel de multas recaudadas al sancionar a los implicados no proporciona ninguna información sobre si las multas se han pagado, a qué se han destinado o si los sancionados han transformado sus prácticas no declaradas en prácticas declaradas. Además, cuando se aportan pruebas que demuestran la conversión de infracciones laborales en empleo formal, se echa en falta un trabajo longitudinal o de seguimiento que proporcione una visión más clara y profunda de los cambios que se produjeron para el trabajador, y si mejoró su calidad de vida o la precariedad de su empleo.

En este sentido, existe un problema generalizado en este ámbito para integrar la investigación en modelos teóricos que describan las motivaciones de quienes se dedican al trabajo no declarado. Por ejemplo, la información sobre cómo la lucha contra la pobreza también ayuda a abordar el trabajo no declarado y, en última instancia, tiene el potencial de mejorar la calidad de vida de aquellos a los que tales políticas ayudan. Ha habido algunos intentos de conseguirlo, en concreto el modelo ofrecido por Pfau-Effinger (2009) que delimita las motivaciones individuales clave en los tipos de trabajo no declarado:

- Tipo 1: El tipo de "huida de la pobreza" - suministrado por trabajadores con el objetivo de evitar la pobreza extrema inmediata;
- Tipo 2: El "pluriempleo": el trabajo por cuenta propia como actividad secundaria.
- Tipo 3: El tipo "orientado a la solidaridad": intercambio de bienes y servicios para crear una red social.

Aún así, se necesita más en este sentido para complementar plenamente los modelos teóricos esbozados anteriormente en este informe. La tipología anterior no incluye, por ejemplo, a los que quieren ganar y beneficiarse al máximo de sus actividades empresariales y no pagar la parte que les corresponde en forma de impuestos o salarios y condiciones de empleo.

Por último, no existen pruebas empíricas sobre el papel del tipo de pagos utilizados (en efectivo, en especie, etc.) para el trabajo no declarado y los tipos de trabajo no declarado.

En las investigaciones examinadas se mencionaron una gran variedad de factores. Los resultados confirmaron la importancia de algunos factores sociodemográficos a nivel individual para el empleo no declarado y sub-declarado, así como "otras violaciones" (formas fraudulentas de contratación). No se encontraron pruebas sobre los factores que impulsan el trabajo por cuenta propia no declarado. La investigación disponible también carece de información sobre los factores más sistémicos que influyen en los tipos de trabajo no declarado.

En relación con los factores sociodemográficos y específicos de cada persona, el análisis revela que el sexo y la edad desempeñan claramente un papel directo e indirecto en el trabajo no declarado, aunque las pruebas disponibles sólo pueden demostrar lo evidente. A este respecto, sólo son interesantes algunas indicaciones:

- Se constató una tendencia a que los hombres participen más en el trabajo no declarado (aunque con variaciones según el sector en el que se centren los estudios). El género no es significativo en el caso del empleo no declarado;
- No existe una relación general entre el nivel de estudios y la oferta de trabajo no declarado. Más bien, las escasas pruebas apuntan a que el falso trabajo por cuenta propia podría ser más frecuente entre las personas con un alto nivel educativo que entre las personas no cualificadas. Además, el ámbito cuasi-formal parece abarcar tanto a los trabajadores mal pagados como a los que se encuentran en el nivel superior de la mano de obra;
- El trabajo no declarado es más frecuente en las pequeñas empresas y las microempresas, sobre todo en las que operan en los sectores de la agricultura y la construcción.

En relación con los factores económicos y sistémicos más amplios que impulsan el trabajo no declarado, los resultados sistematizados no lograron ofrecer una respuesta clara sobre la relevancia de la presión fiscal. Aunque un número considerable de estudios apuntaba en ambas direcciones, prevalecieron los que no encontraron ningún efecto.

A pesar de la escasez de datos, algunos de los factores que impulsan el trabajo no declarado son evidentes. Por ejemplo, la falta de recursos económicos es un factor importante que anima a los trabajadores a realizar trabajos no declarados. El origen migrante o inmigrante no tiene un efecto significativo sobre el trabajo no declarado.

Aunque algunos proveedores de mano de obra participan en el trabajo no declarado por necesidad, muchos lo hacen simplemente para desafiar a las autoridades y/o aumentar su riqueza. La insatisfacción con el trabajo de la administración pública, la desconfianza en las autoridades y la baja moral fiscal son los motivadores más importantes. Sin embargo, existe un vacío importante en la literatura con respecto a otros impulsores sistémicos, lo que impide sacar conclusiones sobre el papel de la corrupción, la represión, el Estado de Derecho, la facilidad para hacer negocios, la calidad de la seguridad social, la viabilidad del sistema de pensiones y otras peculiaridades a nivel de país subrayadas en la literatura como probables determinantes del trabajo no declarado.

La elaboración de una tipología multidimensional de los factores y tipos de trabajo no declarado que tenga en cuenta tanto los riesgos como las motivaciones, tanto a nivel estructural (o de factores sistémicos) como individual, sólo ha sido posible parcialmente debido a las lagunas en las pruebas empíricas que se han señalado.

6.2 Volumen de trabajo no declarado y perjuicio para la economía de la UE

Varios estudios estiman el volumen del trabajo no declarado a escala nacional. Sin embargo, debido a las metodologías divergentes utilizadas para estimar el tamaño de la economía no declarada, estos estudios no pueden compararse. Sólo existen unos pocos estudios multinacionales para distintos periodos de tiempo, pero que tampoco utilicen el mismo método de estimación del trabajo no declarado. Esto limita la comparabilidad.

Se identificaron cinco estudios recientes que muestran las tendencias del volumen de trabajo no declarado a lo largo del tiempo en los Estados miembros de la UE. Para 2017, un estudio estimó que el tamaño medio de la economía sumergida en la UE-27 era del 16,3 % del PIB a precios de mercado (precios corrientes). Un estudio estimó en 2019 que la proporción de trabajo no declarado representaba en promedio el 14,8% del VAB en la UE-27. Las estimaciones sugieren que la economía sumergida y la proporción de trabajo no declarado en la UE-27 se redujeron en los últimos 10 años.

Los estudios realizados hasta ahora no han evaluado los daños del trabajo no declarado para las economías de los Estados miembros de la UE y las partes interesadas relacionadas. Por ello, a efectos del presente estudio se han calculado estimaciones. El perjuicio de la economía sumergida y/o del trabajo no declarado sólo puede estimarse en términos de pérdida de ingresos públicos. Para la economía sumergida, esto representa el 13,9 % para la UE-27 (según datos de 2017) del gasto público. En cuanto al trabajo no declarado, representa el 6,5 % (según datos de 2019).

La mayor parte del trabajo no declarado se produce en las relaciones laborales (trabajo infradeclarado). Del 6,5% de ingresos públicos perdidos, el 4,1% corresponde al trabajo no declarado.

No obstante, este dato debe interpretarse con cautela. Por ejemplo, en un caso en el que el trabajo no declarado es predominantemente una "salida de la pobreza", significa que las intervenciones públicas deberían tener como objetivo mejorar los ingresos de los hogares (por ejemplo, mayores prestaciones para los regímenes de renta mínima para delimitar el riesgo de pobreza) u otras medidas deberían mejorar la distribución del bienestar, el acceso al mercado laboral o los salarios, por ejemplo. Si tales intervenciones han contribuido a reducir el trabajo no declarado o han contribuido a delimitar la pérdida de impuestos/pagos a la seguridad social, no se ha evidenciado en la investigación que se ha recogido para este estudio.

6.3 Pruebas de que las políticas abordan eficazmente el trabajo no declarado

Como se indica en el capítulo 4, diversas intervenciones políticas demostraron su eficacia para hacer frente al volumen de trabajo no declarado. En los trabajos centrados en las intervenciones para hacer cumplir la ley se demostró claramente la eficacia de medidas como las auditorías y las inspecciones, pero en las conclusiones de estos trabajos se señalaba la necesidad de tener cuidado a la hora de aplicar medidas de disuasión directa. Es decir, que dichas medidas se utilicen de forma adecuada y discriminatoria, con una clara comprensión del contexto en el que se están desplegando. De lo contrario, puede aumentar el trabajo no declarado o el incumplimiento de las obligaciones fiscales, ya que las empresas y los particulares se sienten injustamente perseguidos, excesivamente vigilados y controlados. Un aspecto importante que se desprende de estos estudios es el reconocimiento de que la eficacia de las medidas coercitivas es decreciente y de que nunca pueden transformar totalmente el trabajo no declarado en trabajo declarado. Por ello, los estudios abogan por una combinación de intervenciones que garantice una estrategia de aplicación óptima. Dicha combinación incluía un aumento de la concienciación pública en torno a los requisitos de cumplimiento fiscal (Lesnik, Kracun y Jagric, 2014), una combinación de cartas de recordatorio de auditorías y sanciones enviadas a las personas que se autodenunciaban (Hasseldine, 2007), la necesidad de tener en cuenta los ingresos indirectos (ingresos generados por actividades secundarias y no por la actividad principal) a la hora de valorar la utilidad de una auditoría para garantizar la rentabilidad (Advani, Elming y Shaw, 2015) y la inclusión de mensajes éticos para apelar al sentido de obligación moral de las personas. No obstante, hay una serie de publicaciones que destacan la importancia de comprender y centrarse en la moral fiscal subyacente en una región para garantizar una aplicación eficaz. Cuando la moral fiscal es baja, la aplicación por sí sola no solucionará el problema del trabajo no declarado (Francic, 2020). Por lo tanto, también podría darse prioridad a las intervenciones destinadas a mejorar la información, ya que se consideran eficaces para contrarrestar el trabajo no declarado.

La información y la comunicación clara de los procesos de cumplimiento fiscal ofrecieron avances demostrables en la aceleración de los índices de pago de impuestos y en la mejora del cumplimiento general. Aquí hay dos aspectos: uno es sistémico y estructural, centrado en las estructuras administrativas y burocráticas de una región, y el otro se centra en la identificación y comunicación con empresas y particulares para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Si una región destaca por tener procesos y sistemas administrativos onerosos, hay que tomar medidas para racionalizarlos y mejorarlos. Como se demostró en Bélgica, la simplificación de los mensajes enviados desde la autoridad fiscal nacional aumentó las tasas de cumplimiento fiscal (De Neve, et al. 2019). Del mismo modo, en regiones donde se ha demostrado que la moral fiscal es alta, se ha observado cierta eficacia de las comunicaciones que apelan a las normas sociales y morales locales, y que identifican a los individuos como parte de una minoría de incumplidores (Hallsworth et al. 2017; Larkin et al. 2018). Un punto importante a considerar aquí es el coste de implementación de una iniciativa de este tipo. Las campañas de comunicación son rentables en dos frentes: en primer lugar, en el aumento del cumplimiento fiscal y, en segundo lugar, en la consiguiente reducción de los costes relacionados con las actividades de ejecución y, como tales, constituyen un importante complemento de las intervenciones directas de ejecución.

Las intervenciones legislativas tienen un gran potencial para colmar las lagunas normativas, mejorar la protección de los trabajadores, ofrecer alivio a los contribuyentes (Gorodnichenko, Martínez-Vázquez y Sabirianova, 2008) y ampliar la capacidad de las autoridades nacionales para hacer cumplir la ley. Es necesario prestar más atención a un enfoque jurídico coherente sobre lo que se considera trabajo no declarado, cómo se sanciona (tasa administrativa, otras sanciones) y cómo se distingue de la corrupción, el fraude, la delincuencia fiscal y el blanqueo de dinero. Las opciones normativas deben ser cuidadosamente elaboradas y equilibradas. Como se demostró en Italia (Vallanti y Gianfreda, 2020), la consecuencia no deseada de la acción legislativa aumentó la carga reguladora sobre las empresas más pequeñas que, para aliviar la carga de una mayor regulación, recurrieron a acuerdos de empleo informal.

Por último, deben detectarse y corregirse las deficiencias en el funcionamiento de la administración pública para mejorar las intervenciones administrativas con una prestación de servicios más eficaz, proporcionando sistemas de información y recaudación fiscal más comprensibles.

La diversificación de los equipos de aplicación dentro de las agencias tributarias nacionales para incluir expertos en TI junto a los inspectores tradicionales para garantizar que las agencias sean capaces de seguir el ritmo de las transformaciones digitales y los aspectos digitales del trabajo no declarado, es también un punto a considerar.

Referencias

- Baric, M. and Williams, C.C., 'Tackling the undeclared economy in Croatia', *South-Eastern Europe Journal of Economics*, Vol. 11, No 1, 2013, pp. 67–102.
- Baumol, W.J. and Blinder, A., *Macroeconomics: Principles and Policy*, South-Western Publishing, Cincinnati, OH, 2008.
- Becker, K.F., *The informal economy*, Stockholm, Swedish International Development Agency, 2004.
- Bologna, J., *The effect of informal employment and corruption on income levels in Brazil*, 2014, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2489057
- Buehn, A., Karmann, A. and Schneider, F., 'Shadow economy and do-it-yourself activities: the German case', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 165, No 4, 2009, pp. 701–722.
- Ciccarone, G., Giuli, F. and Marchetti, E., 'Tackling undeclared work. Suggestions from a business cycle model with search frictions', *Economia Politica*, Società editrice il Mulino, 2, 2014, pp. 125–148.
- Davis, S.J., and Henrekson, M., 'Tax effects on work activity, industry mix and shadow economy size: evidence from rich-country comparisons', in: R. Gomez-Salvador, A. Lamo, B. Petrongolo, M. Ward, and E. Wasmer (Eds.), *Labour supply and incentives to work in Europe*, Northampton, MA, Edward Elgar, 2005, pp. 44–104.
- Dell'Anno, R., 'The shadow economy in Portugal: an analysis with the MIMIC approach', *Journal of Applied Economics*, Vol. 10, No 2, 2007, pp. 253–277.
- De Groen, W.P., Maselli, I., *The impact of the collaborative economy on the labour market*, Centre for European Policy Studies Special Report No 138, European Union, Brussels, 2016.
- De Soto, H., *The other path: the invisible revolution in the third world*, New York, Harper and Row, 1989.
- De Soto, H., *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, London, Black Swan, 2001.
- EPRS, *Improving working conditions in platform work* (PE 730.315), European Parliamentary Research Service, 2022.
- Eurofound, *The digital age: Implications of automation, digitisation and platforms for work and employment. Challenges and prospects in the EU series*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.
- Williams, C., Horodnic, I., *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*, Brussels: European Platform tackling undeclared work, 2017
- European Commission, *Digital labour platforms in the EU. Mapping and business models*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
- European Commission, *Eurobarometer 92.1 (2019)*, GESIS data archive, Cologne, ZA7579 Data file Version 3.0.0, 2021, available at: <https://doi.org/10.4232/1.13716>
- Eilat, Y. and Zinnes, C., 'The shadow economy in transition countries: Friend or foe? A policy perspective', *World Development*, Vol. 30, No 7, 2002, pp. 1233–1254.
- Feld, L.P. and Larsen, C., 'Self-perceptions, government policies and tax compliance in Germany', *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, 2012, pp. 78–103.

- Franić, J., *Envelope wage practices: Underlying motivations from the perspective of workers* (thesis), Sheffield, University of Sheffield, 2017.
- Helmke, G. and Levitsky, S., 'Informal institutions and comparative politics: a research agenda', *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No 6, 2004, pp. 725-740.
- Horodnic A.V. and Horodnic I.A., *Labour force in the construction industry – the case of (in Romanian), Bucharest: The General Federation of Trade Unions FAMILIA (FGS FAMILIA)*, 2022.
- Horodnic, I.A., 'Tax morale and institutional theory: a systematic review', *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 38, No 9/10, 2018, pp. 868–886.
- Horodnic, I.A., and Williams C.C., *Institutional Asymmetry and the Acceptability of Undeclared Work*, Synthesis Report, SHADOWS Working Paper no. 01-2019, University of Sheffield, UK, 2019, available at: <https://ssrn.com/abstract=3327379> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3327379>
- Horodnic, I.A. and Williams, C.C., 'Tackling undeclared work in the European Union: beyond the rational economic actor approach', *Policy Studies*, Vol. 43, No 1, 2022, pp. 21-55, doi 10.1080/01442872.2019.1649384.
- Isachen, A.J., Klovland, J. and Storm, S., 'The hidden economy in Norway', In V. Tanzi (Ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington, MA, DC Heath Lexigton Books, 1982, pp. 209-231.
- Jessen, J. and Kluve, J., 'The effectiveness of interventions to reduce informality in low and middle income countries', *World Development*, Vol. 138 No. 2, pp. 1-35, 2021.
- Krasniqi, B.A. and Williams, C.C., 'Explaining individual- and country-level variations in unregistered employment using a multi-level model: evidence from 35 Eurasian countries', *South East European Journal of Economics and Business*, Vol. 12, No 2, 2017, pp. 61–71.
- Kayaoglu, A. and Williams, C.C., 'Beyond the declared/undeclared economy dualism: Evaluating individual and country level variations in the prevalence of under-declared employment', *International Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No 4, 2017, pp. 36–47.
- Loayza, N.V. and Rigolini, J., 'Informal employment: Safety net or growth engine?' *World Development*, Vol. 39, No 9, 2011, pp. 1503–1515.
- Luttmer, E.F.P. and Singhal, M., 'Tax morale', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28 No 4, 2014, pp. 149-168.
- Murphy, R., *Closing the European tax gap: A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament*, Downham Market, Tax Research LLP, 2012.
- North, D.C., *Institution, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Omri, A., 'Formal versus informal entrepreneurship in emerging economies: The roles of governance and the financial sector', *Journal of Business Research*, Vol. 108, 2020, pp. 277-290.
- Orviska, M. and Hudson, J., 'Tax evasion, civic duty and the law-abiding citizen', *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, 2003, pp. 83-102.
- Pavlovaite, I., Jakubowska, K., Broeck, P., V. and Terziev, P., *Tools and approaches to tackle fraudulent temporary agency work, prompting undeclared work*, Brussels: European Platform tackling undeclared work, 2021.

- Perry, G.E. and Maloney, W.F., 'Overview: informality – exit and exclusion', in: G.E. Perry, W.F. Maloney, O.S. Arias, P. Fajnzylber, A.D. Mason and J. Saavedra-Chanduvi (Eds.), *Informality: exit and exclusion*, Washington DC, World Bank, 2007, pp. 1-20.
- Putniņš, T.J. and Sauka, A., 'Measuring the shadow economy using company managers,' *Journal of Comparative Economics*, Vol. 43, No 2, 2015, pp. 471–490.
- Reimers, H.-E., Schneider, F.G. and Seitz, F., 'Payment innovations, the shadow economy and cash demand of households in euro area countries', *CESifo Working Paper No. 8574*, 2020, available at: <https://ssrn.com/abstract=3702126> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3702126>
- Schneider, F., *Payment Habits and the Use of Cash in Austria: An empirical investigation*, Working paper, July 2016.
- Seitz, F., Reimers, H.-E., Schneider, F., 'Cash in circulation and the shadow economy: an empirical investigation for euro area countries and beyond', *Journal of Business & Economic Policy*, Vol. 7, No 2, 2020, pp 10-32.
- Smith, J.D., 'Market motives in the informal economy', in: W. Gaertner and A. Weing (Eds.), *The economics of the shadow economy*, Heidelberg, Springer, 1985, pp.161-177.
- Takala, K. and Virén, M., 'Is cash used only in the shadow economy?', *International Economic Journal*, Vol. 24, 2010, pp. 525-540.
- Teobaldelli, D., 'Federalism and the shadow economy', *Public Choice*, Vol. 146, 2011, pp. 269–289.
- Torgler, B., 'Tax morale, Eastern Europe and European enlargement', *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 45, No 1-2, 2012, pp. 11-25.
- Torgler, B. and Schneider, F., 'What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries', *Social Science Quarterly*, Vol. 88, No 2, 2007, pp. 443-470.
- Torgler, B. and Schneider, F., 'The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy', *Journal of Economic Psychology*, Vol. 30, No 2, 2009, pp. 228-245.
- Williams, C.C., 'Explaining cross-national variations in the size of the shadow economy in Central and Eastern Europe', *Debatte*, Vol. 22, No 2, 2014, pp. 241–258.
- Williams, C.C., *Entrepreneurship in the Informal Sector: An Institutional Perspective*, Routledge, 2017.
- Williams, C.C., *Modern Guide to the Informal Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, (forthcoming 2023).
- Williams, C.C. and Horodnic, I.A., 'Explaining the prevalence of illegitimate wage practices in Southern Europe: an institutional analysis', *South European Society and Politics*, Vol. 20, No 2, 2015, pp. 203-221.
- Williams, C.C. and Horodnic, I.A., 'An institutional theory of the informal economy: some lessons from the United Kingdom', *International Journal of Social Economics*, Vol. 43, No 7, 2016, pp. 722-738.
- Williams, C.C. and Horodnic, I.A., 'Evaluating the policy approaches for tackling undeclared work in the European Union', *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 35, No 5, 2017, pp. 916–636.
- Williams, C.C. and Horodnic, A.V., 'Why is informal employment more common in some countries? An exploratory analysis of 112 countries', *Employee Relations*, Vol. 41, No 6, 2019, pp. 1434-1450.

Williams, C. C., and E. Puts., *Platform survey report: organisational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle undeclared work, and the use of Databases and Digital Tools*, Brussels, European Commission, 2017.

Williams, C.C., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. and Horodnic, I.A., *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: Estimates using the Labour Input Method*, Brussels, European Commission, 2017.

Williams, C.C., Llobera Vila, M. and Horodnic, A., *Tackling undeclared work in the collaborative economy and bogus self-employment*, 2020), available at: <https://ssrn.com/abstract=3707054> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3707054>

Windebank, J. and Horodnic, I.A., 'Explaining participation in undeclared work in France: lessons for policy evaluation', *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 37, No 3-4, 2017, pp. 203-217.

