

## **RESUMEN**

---

# **ESTUDIO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA**

### **Objetivo**

El Estudio tiene como finalidad proporcionar un conocimiento actualizado de la dimensión, distribución, consecuencias y soluciones del fenómeno de la economía sumergida en la Ciudad Autónoma con el fin de comprender mejor el funcionamiento de la economía melillense y proponer medidas que reduzcan el impacto negativo de la misma.

### **Estructura**

El Estudio está estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, una introducción en la que se presenta el estudio y se explica la metodología seguida para la realización del mismo, mediante entrevistas en profundidad y una extensa documentación de fuentes secundarias.

A continuación, se hace una aproximación a la realidad socioeconómica de Melilla en la que se recogen las características sociodemográficas, el empleo, la economía, las nuevas tecnologías en las empresas, la población asalariada, el régimen fiscal de Melilla, el surgimiento del IPSI y la normativa en materia de impuestos aplicable a la Ciudad Autónoma de Melilla.

Para posteriormente centrarse en el fenómeno de la economía sumergida en Melilla, dando un repaso a la situación internacional y nacional para luego estudiar detenidamente el caso de nuestra ciudad en cuanto a motivaciones de la economía sumergida, procedimientos para ocultar la actividad productiva, tipos de irregularidad laboral, dualización del mercado de trabajo, actitudes ante la economía sumergida y la formación y el empleo.

Los capítulos dedicados a las conclusiones que se plasman en un análisis DAFO, a las políticas de afloramiento de la economía sumergida y a la propuesta de un programa de actuaciones a corto plazo merecen especial atención por lo que a más adelante se van a exponer de forma resumida.

## Datos de Interés

En base a los datos que se obtienen, se puede concluir que la economía sumergida tiene una importante presencia en España, aunque con sensibles diferencias entre las regiones. Siendo en las regiones del sur en las que se da una mayor incidencia. Melilla, al igual que sucede con Ceuta, tiene un importante peso de la economía sumergida que es difícilmente aprehensible estadísticamente. A diferencia de otras regiones donde las actividades irregulares se explican por el peso de sectores como la agricultura, la ganadería, la construcción y la hostelería, en Melilla es el comercio atípico la principal fuente, si bien no la única, de empleo irregular.

La especial situación geográfica de Melilla en el norte de África determina tanto las actividades económicas que se pueden desarrollar, la competencia del entorno al que se enfrentan y también el alto porcentaje de ilegalidad. La economía sumergida en Melilla está profundamente relacionada con las características de un mercado laboral poco cualificado, sometido a la presión migratoria y segmentado en función del origen étnico y geográfico. También el gran peso del sector público en la economía melillense contribuye a la pervivencia de prácticas de informalidad empresariales y laborales.

En noviembre de 2007, los Técnicos del Ministerio de Hacienda calculaban que la Economía Sumergida en España superaba el 23% del PIB. Unos 207.000 millones de euros. Dentro del Sector inmobiliario, la evasión fiscal alcanza unos 8.600 millones anuales. En cuanto a la situación en Melilla los estudios consultados para la realización de este informe arrojan diferentes cifras sobre el peso de la economía sumergida, aunque todos oscilan entre el 22% y el 25% del volumen de la economía de la Ciudad Autónoma.

## Efectos de la Economía Sumergida en Melilla: Análisis D.A.F.O.

Partiendo del estudio del Profesor Santos Ruesga y del PE. Se hace un análisis DAFO en el que destacan como:

### Debilidades

- Limitación territorial y carencia de materias primas.
- Baja dotación en infraestructuras de transporte.
- Escaso desarrollo de la industria.
- Sector servicios poco dinámico y dependiente de Marruecos.
- Reducida dimensión del tejido empresarial de la ciudad.
- Sector de la Construcción en fase de estancamiento.
- Debilidad de la demanda interna y dependencia externa del comercio.
- Necesidad de modernización del sector comercial y actitudes empresariales pasivas.
- Mercado laboral limitado.
- Altos niveles de empleo sumergido
- Inestabilidad jurídica e institucional a largo plazo
- Deficiente control de la economía sumergida

### Amenazas

- Desarme arancelario de Marruecos
- Reducción de los fondos estructurales como consecuencia del proceso de ampliación de la Unión Europea.
- Presión migratoria
- Política de desarrollo económico del Gobierno de Marruecos.
- Brecha digital
- Desfase formativo

### Fortalezas

- Situación geoestratégica de Melilla como enclave europeo en el Magreb. Comercio muy desarrollado
- Desarrollo de proyectos empresariales en Marruecos

### Oportunidades

- Plan Estratégico de Melilla
- Oferta formativa
- Desarrollo de los yacimientos de empleo
- Crecimiento del turismo

## Políticas de afloramiento de la economía sumergida

La economía sumergida es un fenómeno generalizado que se da en todos los sectores y en todos los territorios de España. En Melilla tiene mayor presencia por las características socio-empresariales y geográficas de Melilla pero esto no quiere decir que haya una predisposición mayor de la sociedad melillense hacia las prácticas irregulares.

También se producen consecuencias sobre el mercado de trabajo, como la precarización y la desprotección de los trabajadores. Según el estudio el fenómeno de la economía sumergida genera cierta permisividad entre los melillenses, lo que provoca un desaliento en los comportamientos responsables y los llamamientos de las instituciones públicas hacia la transparencia en el comportamiento económico acaban cayendo en saco roto.

La erradicación total de la economía sumergida en Melilla es un objetivo que no se puede alcanzar a corto plazo. Una transformación progresiva debería facilitar el afloramiento de parte de las actividades económicas que actualmente se encuentran sumergidas, trabajando por mejorar sus márgenes de rentabilidad y pudiendo hacer frente a sus obligaciones legales y tributarias.

Ahora bien, la erradicación de la economía sumergida pasa por cambios en el marco económico y normativo y por una mayor intensidad en el control y la sanción, más que por la persecución a los agentes económicos que practican la economía sumergida.

Las posibles políticas a aplicar son complejas en su diseño y ejecución. En ellas tienen que participar diferentes instancias administrativas (estatal, autonómica) en distintos campos, fiscal, laboral, judicial,...) y se han de combinar actuaciones concretas en el corto plazo (medidas de control o sanción por ejemplo), con otras más genéricas y a largo plazo, (favorecer una cultura empresarial que apueste por la transparencia y la competitividad).

Además, deben colaborar no sólo diferentes instancias de las Administraciones Públicas, sino también otras instituciones sociales: sindicatos y organizaciones empresariales por encontrarse más próximas a los agentes de la producción y potenciales sujetos de prácticas de la economía sumergida.

Como posibles Políticas de afloramiento de la Economía Sumergida, el estudio establece las siguientes recomendaciones:

### **Estudios e investigaciones.**

Siendo especialmente interesante investigar: La dinámica de funcionamiento del comercio atípico, los procesos de inserción laboral que conducen a la dualización del mercado laboral en función del origen étnico y geográfico de los trabajadores. Por parte de los organismos de control laboral, fiscal y tributario es necesario conocer con relativa precisión la extensión del fenómeno en todos los tributos y regímenes y sus variaciones en cada momento, determinando las causas que lo motivan.

### **Sensibilización ciudadana.**

Gobierno Autónomo debería diseñar políticas de sensibilización y difusión sobre los efectos negativos dirigidas al conjunto de la sociedad y, de manera especial, hacia el empresariado.

Los estudios revisados hacen hincapié en que la tolerancia hacia el fraude es consecuencia del escaso conocimiento que se tiene de los costes que ocasiona a la sociedad y a cada ciudadano.

Las principales medidas que pueden adoptarse para aumentar la sensibilización ciudadana contra la economía sumergida son:

- Explicar en qué consiste la economía sumergida y cómo afecta negativamente a las empresas, trabajadores y al propio estado del bienestar.
- Dar a conocer la información disponible sobre la entidad del fenómeno, y los resultados alcanzados en el control de la economía sumergida, el empleo irregular, el fraude a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública.
- Fomentar los valores morales y éticos de respeto a los demás ciudadanos y los restantes valores cívicos y colectivos frente a los puramente individuales.
- Mejorar la percepción social respecto a la relación de intercambio entre los ingresos y gastos públicos.
- Fomentar en los ciudadanos el sentimiento de pertenencia al sistema de protección social no sólo como destinatarios pasivos, sino como copartícipes en el mismo a través de sus contribuciones.
- Subrayar la importancia de la cooperación ciudadana para aflorar la economía sumergida y el empleo irregular.
- Reforzar ante la sociedad la imagen de objetividad, calidad técnica y dedicación de los órganos de la administración que tienen encomendado el control del fraude.

### **Control y sanción.**

Se debe hacer un especial esfuerzo en mejorar los procedimientos de control y sanción de las irregularidades económicas, fiscales y laborales. Los entrevistados han solicitado además mayores actuaciones de inspección y de investigación para conseguir un mejor conocimiento de la dinámica de la economía sumergida.

Sistema sancionador y de control:

- Han de sustentarse en los principios de equilibrio y equidad.
- La naturaleza y graduación de las sanciones han de ser coherentes con los distintos tipos de fraude y de irregularidad laboral que implica la ocultación de actividad productiva y proporcionales a la entidad del incumplimiento.
- El sistema sancionador ha de combinar la efectividad en la ejecución de las sanciones con la toma en consideración de los factores del entorno en que se produce el incumplimiento.

## **Concienciación.**

Uno de los objetivos de las políticas de prevención del fraude fiscal es conseguir que los contribuyentes perciban una relación de equilibrio entre los impuestos soportados y los bienes y servicios públicos recibidos, tanto en términos absolutos como en relación con otros contribuyentes.

Las actuaciones que normalmente se recomiendan son:

- Difundir los servicios públicos que el contribuyente recibe, ya que la mayoría de los contribuyentes desconocen muchos de los bienes y servicios públicos de los que se benefician y su coste.
- Evitar la ineficiencia, del despilfarro o la malversación de los caudales públicos. Pues si el contribuyente estima que sus impuestos no se destinan a mejorar los servicios públicos, puede encontrar legitimación subjetiva para su conducta fraudulenta.

## **Programa de actuaciones a corto plazo y medidas adoptadas por otros entes públicos.**

### **Realización de una campaña de información y concienciación contra la economía sumergida**

Los objetivos y mensajes básicos de esta campaña informativa deberían ser:

1.- Sensibilizar a la población sobre las repercusiones negativas que tiene el empleo irregular y la economía sumergida sobre toda la sociedad, evitando los efectos que provoca, tales como:

- a. Favorecer la competencia desleal.
- b. Empeorar las condiciones laborales.
- c. Disminuir los ingresos públicos.
- d. Favorecer la existencia de empresa sin continuidad.
- e. Retroalimenta el proceso generando mayor ocultación.
- f. Implica el diseño de políticas económicas erróneas.

2.- Informar sobre las ayudas que las administraciones y en especial la Ciudad de Melilla ponen a disposición de las empresas.

### **Creación de una comisión de formación**

Una de las medidas que pueden favorecer el afloramiento de parte del empleo irregular es la mejora en la cualificación de la mano de obra melillense. Para lo que se propone la creación de una comisión en la que participasen organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, representantes de las administraciones públicas, las entidades privadas que imparten formación no reglada —continua y ocupacional— en la Ciudad Autónoma de Melilla.

El objetivo principal:

- Sería la definición y concreción por parte de todos los agentes de las acciones de formación necesarias para cubrir las necesidades de desarrollo socioeconómico a corto, medio y largo plazo.
- También debería controlar y fomentar la calidad de la formación que se imparte.
- Así como la buena gestión de los fondos públicos que se destinen a la formación.

### **Medidas específicas de inserción laboral para trabajadores de baja cualificación**

El mercado laboral de Melilla se compone de muchos ocupados y demandantes de empleo que podemos calificar como trabajadores de baja cualificación (TBC), englobando en este concepto a las personas que no han completado los estudios secundarios.

El principal problema para estos trabajadores es que muestran una baja participación en acciones de formación continua y ocupacional que podrían mejorar sus capacidades y su situación laboral.

### **Puesta en práctica de iniciativas tendentes a reducir los niveles de fracaso escolar y abandono del sistema educativo.**

No es suficiente con garantizar vías educativas postobligatorias de amplio acceso y en teoría (aunque no en la práctica), mucha permeabilidad. Se necesitan sistemas especiales para los jóvenes con problemas y para aquellos que necesitan más tiempo, más ayuda y oportunidades de formación específicas, con el objetivo de conseguir un nivel de cualificaciones mínimas.

Es primordial establecer una oferta educativa con múltiples oportunidades de formación, que de esta forma creen así un margen para distintas cadencias y esferas de aprendizaje.

### **Programas de atracción de trabajadores inmigrantes con cláusulas de retorno.**

En colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las organizaciones empresariales, el Gobierno de la Ciudad Autónoma debería impulsar la cobertura de necesidades de mano de obra cualificada con trabajadores inmigrantes. Estas contrataciones se harían en origen y los inmigrantes deberían retornar a sus países una vez finalizado el contrato laboral.

### **Mejora de las tareas de control, supervisión y sanción**

Se considera fundamental una mayor coordinación entre los diferentes organismos que pueden combatir la economía sumergida: Inspección de trabajo, Agencia tributaria, Policía local de Melilla, Guardia Civil, Gobierno de la Ciudad Autónoma, etc.

Una opción sería la creación de una Comisión de Trabajo por el Afloramiento de la Economía Sumergida con presencia de todas estos organismos y que, de manera periódica, realizasen actuaciones conjuntas de control, supervisión y sanción.

### **Control de la subcontratación en el sector público**

Las administraciones públicas, que tienen un peso muy importante en la economía local, tienen la responsabilidad de vigilar las condiciones en las que se desarrolla el trabajo por parte de las empresas subcontratadas. Adicionalmente, las empresas que hayan sido sancionadas anteriormente por prácticas ilegales relacionadas con la economía sumergida y el empleo irregular, deberían quedar imposibilitadas para su participación en concursos y licencias públicas.

## **Difusión de las líneas de ayuda existentes para la informatización de las PYMES**

Hemos comprobado a lo largo del estudio que la Ciudad Autónoma de Melilla debe hacer un importante esfuerzo por mejorar la presencia de la informática y de las tecnologías de la información y la comunicación en el tejido empresarial.

En este sentido, por medio del Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Melilla para el desarrollo del Plan Avanza, se están llevando a cabo iniciativas muy interesantes con la cooperación de ambas instituciones. Sin embargo, sería recomendable una mayor difusión de las actuaciones que se están llevando a cabo.

Asimismo, se debe dar mayor publicidad a las líneas de financiación para PYMES que establece el Plan Avanza, tanto para la adquisición de equipos y software informático, como para fomentar la presencia en Internet mediante la creación de páginas Web y las conexiones de alta velocidad.

## **Desarrollo de un programa de actuación a partir del estudio de Nuevos Yacimientos de Empleo**

Paralelamente a esta investigación se ha desarrollado un estudio sobre la presencia, evolución y posibilidades de desarrollo de Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) en Melilla.

Los NYE se configuran como elementos esenciales para diversificar la economía melillense y de manera inducida, reducir el peso de las actividades sumergidas en la ciudad.

A partir del estudio, las diferentes administraciones deberían diseñar acciones de apoyo para el surgimiento y la consolidación de empresas ubicadas en estos yacimientos de empleo. Conviene señalar que muchas de estas actividades pueden haber estado cubiertas por la economía sumergida como el caso de la atención a personas dependientes, la recogida y reciclaje de determinados residuos, los servicios a la infancia, etc.

En la medida en que los apoyos institucionales sean atractivos, se puede conseguir la creación de empresas legales en estos ámbitos. Sería importante estudiar las repercusiones de la nueva Ley de Atención a la Dependencia para la generación de empresas en este ámbito, tradicionalmente con importante presencia en la economía sumergida.

## **Programas de profesionalización del servicio doméstico y atención informal.**

Dentro del desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo se debe hacer especial énfasis en la profesionalización del servicio doméstico y de la atención informal a mayores o niños. El desarrollo bien de empresas mixtas (capital público y privado) bien de empresas privadas pero con fuerte apoyo público en este ámbito de actividad es una realidad en otras regiones y ciudades españolas y europeas.

## **Difundir la aplicación del nuevo Estatuto del Trabajador Autónomo**

Las mejoras para los trabajadores autónomos que recoge el nuevo Estatuto debería ser difundida por los agentes políticos y económicos de Melilla, con la finalidad de conseguir que muchos de los autónomos que desarrollan su actividad en la economía sumergida se decidan a legalizar su situación.

## **Mayor control del mercado de alquiler de viviendas**

El colectivo de Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) calcula que existen alrededor de 977.306 alquileres no declarados en España, lo que representa el 60,5% del total del parque de viviendas alquiladas y unas rentas sumergidas de 1.800 millones de euros anuales aproximadamente. Esta información se ha obtenido cruzando los datos de las estadísticas del INE y del IRPF correspondientes a 2004, las últimas disponibles.

Las comunidades autónomas de Canarias, Murcia, Extremadura superan el 75% del fraude fiscal por alquileres de vivienda y no tienen desgravaciones fiscales a favor de los inquilinos mientras que Ceuta y Melilla concentran, con un 82%, el mayor porcentaje de pisos alquilados sumergidos.

El alto número de alquileres sumergidos en Melilla se explicaría por la población militar itinerante y por los inmigrantes, cuyos domicilios suelen ser provisionales. La consecuencia es la existencia de un importante volumen de economía sumergida y fraude fiscal en el mercado de alquiler inmobiliario, que disminuye el volumen de ingresos de la administración pública.

Ante esta situación, el informe de los Técnicos de Hacienda considera "prioritario" que los esfuerzos de la Agencia Tributaria a corto y medio plazo se centren fundamentalmente en combatir el fraude inmobiliario y el blanqueo de capitales, a través de la adopción de una serie de medidas organizativas, fiscales e iniciativas legislativas más exigentes que las actuales.