



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.10.2007  
COM(2007) 628 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado

### 1. INTRODUCCIÓN

Se entiende por trabajo no declarado «*cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas, teniendo en cuenta las diferencias en el sistema regulador de los Estados miembros*». Esta definición<sup>1</sup> vincula el trabajo no declarado con el fraude fiscal y el fraude a la seguridad social y abarca diversas actividades, que van desde los servicios domésticos informales hasta el trabajo clandestino realizado por residentes ilegales, pero deja fuera las actividades delictivas. El trabajo no declarado es un fenómeno complejo en el que inciden numerosos factores económicos, sociales, institucionales y culturales, pero se admite generalmente que tiende a obstruir las políticas económicas, presupuestarias y sociales orientadas al crecimiento.

Tanto los empresarios (y consumidores) como los empleados (y trabajadores por cuenta propia) pueden recurrir al trabajo no declarado atraídos por los beneficios potenciales —frente al riesgo de ser sancionados— que resultan de evitar el pago de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, los derechos sociales (salario mínimo, legislación en materia de protección del empleo, permisos, etc.) y los gastos derivados de cumplir la normativa (requisitos de afiliación o legislación en materia de salud y seguridad). En la medida en que el trabajo no declarado compite con actividades que cumplen la legislación e, incluso, las desplaza, constituye la principal fuente de dumping social. En el caso del trabajo no declarado realizado por personas físicas que reciben prestaciones para compensar su inactividad, se da también una situación de fraude social.

El trabajo no declarado ya fue objeto de análisis en la Comunicación de la Comisión de 1998, en la que se exponían sus causas y efectos y se ponían de relieve varias experiencias en materia de política. Dicha Comunicación preparó el camino para un debate político sobre el trabajo no declarado en toda la UE, que culminó con la adopción del enfoque político común establecido en las Directrices de Empleo 2003-2005<sup>2</sup>. En estas Directrices se abogaba por una combinación equilibrada de prevención (en particular, mediante el establecimiento de legislación adecuada en materia administrativa, fiscal y de prestaciones) y sensibilización, sanciones y cumplimiento de la ley. Dicha combinación de políticas se expuso con más detalle en la Resolución del Consejo de 29 de octubre de 2003 sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular<sup>3</sup>, en la que, además, se instaba a la participación activa de los interlocutores sociales. Asimismo, la Comunicación fue uno de los elementos

---

1 COM(1998) 219.

2 DO L 197 de 5.8.2003 (directriz específica nº 9, sobre el trabajo no declarado).

3 DO C 260 de 29.10.2003, p. 1.

inspiradores del experimento acometido en 2000 que permitió reducir el IVA sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra<sup>4</sup>.

En un contexto en el que la importancia de la economía informal no remite e incluso se percibe su crecimiento en determinados sectores (como el de la construcción) y formas de trabajo, la preocupación puede llegar hasta el punto de preguntarse si la atención política que se está prestando al trabajo no declarado es suficiente. La presente Comunicación pretende, pues, subrayar la pertinencia de las políticas en materia de lucha contra el trabajo no declarado, estableciendo el balance de las medidas adoptadas en los Estados miembros e ilustrando las posibilidades de aprendizaje mutuo en materia de buenas prácticas. El análisis se apoya, además, en nuevos datos procedentes de una encuesta armonizada, realizada para arrojar más luz sobre las características y los motivos del trabajo no declarado.

## **2. PERTINENCIA DE LAS POLÍTICAS DESTINADAS A COMBATIR EL TRABAJO NO DECLARADO**

La aplicación con éxito de las políticas destinadas a transformar el trabajo informal en formas de empleo formal contribuirá a lograr los principales objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo.

El trabajo no declarado tiene implicaciones negativas que afectan a los tres pilares de la Estrategia de Lisboa y, en particular, a los objetivos globales de la Estrategia Europea de Empleo (pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo y cohesión social). Desde una perspectiva macroeconómica, reduce la recaudación tributaria y menoscaba la financiación de los sistemas de seguridad social. Desde una perspectiva microeconómica, el trabajo no declarado tiende a distorsionar la competencia leal entre las empresas, allanando el camino para el dumping social. Asimismo, da lugar a la ineficacia productiva, ya que, tradicionalmente, las actividades informales han evitado acceder a los servicios y aportes formales (créditos, por ejemplo) y han preferido seguir siendo pequeñas.

En el reciente Libro Verde sobre el Derecho laboral<sup>5</sup> se identificó el trabajo no declarado como el factor que en mayor medida contribuye al dumping social y, por tanto, como una de las cuestiones clave para la modernización del Derecho laboral en la UE. Por otro lado, el trabajo no declarado tiende a asociarse con condiciones precarias de trabajo para las personas físicas y los consiguientes riesgos para la salud de los trabajadores, con bajas perspectivas de carrera y con insuficiente cobertura de protección social. En este contexto, los interlocutores sociales de la UE han previsto realizar un análisis conjunto del trabajo no declarado en el marco de su programa de trabajo para 2006-2008<sup>6</sup>. La consiguiente consulta sobre el Libro Verde<sup>7</sup> puso de manifiesto el fuerte apoyo procedente de las administraciones para incrementar la cooperación administrativa a nivel de la UE y ampliar el intercambio de

---

4 Directiva 1999/85/CE (DO L 277 de 28.10.1999, en virtud de la cual se permitía a los Estados miembros aplicar un tipo reducido de IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra, como la reparación y renovación de viviendas particulares, la peluquería, la limpieza de cristales, los servicios de asistencia a domicilio y los pequeños servicios de reparación. Este experimento se prolongó hasta el 31 de diciembre de 2010 en virtud de la Directiva 2006/18/CE (DO L 51 de 22.2.2006, p. 12).

5 «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», COM(2006) 708, de 22 de noviembre de 2006.

6 Programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos, 2006-2008.

7 Conclusiones de la consulta pública sobre el Libro Verde de la Comisión «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» [COM(2007) xxx].

información y buenas prácticas, al tiempo que los interlocutores sociales y otras partes interesadas confirmaban las prioridades políticas establecidas en la Resolución del Consejo de 2003. En particular, los sindicatos se mostraron favorables a mejorar el marco jurídico y su cumplimiento a nivel europeo, a fin de combatir el fraude social transfronterizo.

El consenso es cada vez mayor en cuanto al coste del trabajo no declarado para los sistemas de seguridad social: no sólo la pérdida de ingresos debilita su base financiera, sino que, además, la confianza y credibilidad en dichos sistemas queda mermada. De hecho, a menudo los trabajadores no declarados pueden tener derecho a subsidios por desempleo, inactividad o familia, pero, al mismo tiempo, renuncian a todas las ventajas que se derivan de trabajar con un contrato formal, como las pensiones contributivas, la formación o la perspectiva de progresar tanto en cuestión de sueldo como de posición, y se arriesgan a no poder trabajar más que en actividades no declaradas. Las reformas de los sistemas de protección social pueden proporcionar fuertes incentivos para la declaración del trabajo, como se puso de relieve en el Informe de síntesis de 2006 sobre pensiones adecuadas y viables<sup>8</sup>.

Asimismo, cada día es más evidente el problema de contar con un mercado laboral segmentado, en el que numerosos grupos de trabajadores se ven atrapados en actividades con protección inadecuada. El trabajo no declarado representa un caso extremo de segmentación del mercado laboral<sup>9</sup>.

La posibilidad de encontrar trabajo no declarado constituye un factor clave de atracción que fomenta la inmigración ilegal. A los residentes ilegales, que tienden a quedarse fuera del sistema de seguridad social, el trabajo no declarado a menudo se les ofrece en condiciones socialmente inaceptables y que infringen la normativa de salud y seguridad. El 16 de mayo de 2007, la Comisión presentó una propuesta de Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países<sup>10</sup>.

### **3. DATOS SOBRE EL TRABAJO NO DECLARADO**

#### **A. Impulsores del trabajo no declarado**

Existe preocupación en torno al creciente margen de crecimiento para el trabajo no declarado, a la vista de los siguientes factores:

- La creciente demanda de servicios domésticos y servicios de asistencia, como resultado de cambios sociodemográficos combinados, posiblemente, con la reducción del tiempo de trabajo.
- La tendencia hacia relaciones laborales más reducidas y menos jerárquicas, con sistemas de remuneración más flexibles o basados en la contabilización del tiempo.
- El trabajo por cuenta propia (incluido el falso trabajo por cuenta propia) y la subcontratación y, de manera más general, los contratos flexibles y el trabajo a la

---

8 SEC(2006) 304.2.

9 «Hacia los principios comunes de la flexiguridad», COM(2007) 359, de 27 de junio de 2007.

10 Véase el documento COM(2007) 249, de 16 de mayo de 2007.

demanda, cuando se utilizan de manera incorrecta para evitar declarar parte de los ingresos.

- El cada vez más fácil establecimiento de agrupaciones empresariales transfronterizas, que requiere la cooperación internacional eficaz entre los organismos y sistemas de supervisión y control.

## **B. Datos estadísticos a nivel de la UE**

### *Problemas de contabilización*

El hecho de que el trabajo no declarado no sea objeto de observación ni de registro y pueda tener distintas definiciones en las legislaciones nacionales hace que sea complicado obtener estimaciones fiables sobre el alcance que tiene en los Estados miembros. Sin embargo, a fin de adoptar medidas políticas adecuadas, es indispensable evaluar el alcance y las características de este tipo de trabajo.

El trabajo no declarado se puede medir tanto directa como indirectamente. Los métodos indirectos se basan en la comparación de agregados macroeconómicos (como cuentas nacionales, consumo de electricidad o transacciones al contado). Los métodos indirectos (especialmente, los monetarios) suelen sobrestimar el nivel de trabajo no declarado y no dicen mucho sobre sus características socioeconómicas. Los métodos directos, por el contrario, se basan en encuestas estadísticas y presentan ventajas en cuanto a comparabilidad y detalle, pero tienden a declarar niveles por debajo de la realidad. Por consiguiente, para conocer a fondo el alcance del trabajo no declarado y sus causas, es necesario combinar ambos métodos. Además, hay abundante información administrativa, que no se aprovecha sistemáticamente y que podría utilizarse para completar los resultados de los análisis directos e indirectos (por ejemplo, las estadísticas procedentes de las inspecciones).

### *Estimaciones nacionales*

Las mejores estimaciones disponibles hasta el momento del nivel global de trabajo no declarado en los Estados miembros, basadas en métodos indirectos, se recogieron a través de un estudio llevado a cabo para la Comisión en 2004<sup>11</sup>. En dicho estudio se puso de manifiesto que el alcance y las características del trabajo no declarado difieren enormemente de un Estado miembro a otro, con valores que igualan o superan el 20 % del PIB en algunos países del sur y del este de Europa. Un balance establecido recientemente por expertos de la red del Observatorio Europeo del Empleo<sup>12</sup> indica que el trabajo no declarado sigue aumentando en varios Estados miembros<sup>13</sup>, mientras que en algunos de los nuevos la fuerte creación de empleo de los últimos años y la emergente carencia de mano de obra han provocado una disminución del fenómeno.

---

11 «Undeclared Work in an Enlarged Union» (El trabajo no declarado en una Unión ampliada); mayo de 2004, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/incentive\\_measures/activities\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm).

12 [www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net).

13 No se tienen en cuenta los efectos de las recientes campañas de regularización de residentes ilegales nacionales de terceros países en Italia, España y Portugal.

### **C. Características del trabajo no declarado y formas que adopta según Eurobarómetro**

Además del estudio de 2004, en el segundo trimestre de 2007 se llevó a cabo una encuesta especial de Eurobarómetro (nº 284) sobre el trabajo no declarado, utilizando métodos directos, en los veintisiete Estados miembros de la UE. Dicha encuesta se centró en opiniones públicas sobre el trabajo no declarado, en la demanda y en la oferta, en las razones para recurrir al trabajo no declarado a la hora de contratar, así como en las características socioeconómicas de los productores y consumidores.

Habida cuenta de la sensibilidad del asunto, el carácter experimental de la encuesta y el escaso número de encuestados que declararon recurrir al trabajo no declarado, los resultados han de interpretarse con sumo cuidado. En concreto, es probable que los resultados cuantitativos sólo proporcionen un límite inferior a los valores reales. La encuesta de Eurobarómetro está basada en una muestra establecida, por lo que no puede proporcionar datos fiables sobre la situación de los residentes ilegales nacionales de terceros países o de los ciudadanos procedentes de los nuevos Estados miembros sometidos a restricciones temporales de libre circulación. No obstante, los resultados indican, por ejemplo:

- la existencia de un amplio mercado para el trabajo no declarado en toda la UE, en particular en el ámbito de los servicios domésticos;
- que evitar el pago de las cargas fiscales y administrativas (en particular, en el caso del trabajo atípico, como las actividades estacionales) constituye el principal impulsor, y no tanto la necesidad;
- la importancia de los sueldos en mano<sup>14</sup>, especialmente en el sector de la construcción;
- la prevalencia entre estudiantes, trabajadores por cuenta propia y desempleados;
- el escaso conocimiento de las sanciones en caso de ser descubierto.

### **4. POLÍTICAS PARA REDUCIR EL TRABAJO NO DECLARADO**

A la vista de la complejidad y la heterogeneidad del trabajo no declarado, no existen soluciones sencillas para combatirlo. Es necesario un enfoque político equilibrado, consistente en medidas que pongan freno a su desarrollo o lo impidan, y su aplicación, en el que participen los interlocutores sociales. Este tipo de enfoque fue el establecido en la Resolución del Consejo de 2003 sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular, en la que se instaba a:

- reducir el atractivo financiero del trabajo no declarado derivado de la configuración de los sistemas fiscales y de prestaciones y la permisividad del sistema de protección social con respecto a la ejecución del trabajo no declarado;
- reformar y simplificar los trámites administrativos, con vistas a reducir el coste derivado del cumplimiento de la legislación;

---

14 Es decir, el porcentaje del total de los sueldos que se paga al contado, en mano y sin declarar.

- reforzar los mecanismos de vigilancia y sanción, con la participación de las inspecciones de trabajo, las oficinas fiscales y los interlocutores sociales;
- cooperación transfronteriza entre los Estados miembros; y
- actividades de sensibilización.

A continuación se exponen las principales actuaciones políticas en las áreas mencionadas y se ilustran con ejemplos de prácticas innovadoras<sup>15</sup> introducidas en los Estados miembros.

### **A. El atractivo financiero del trabajo no declarado**

Los datos disponibles confirman que el nivel percibido, la configuración y la implementación de los diferentes tipos de impuestos (en particular, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social) son importantes impulsores del trabajo no declarado. Sin embargo, otros factores también contribuyen, por ejemplo, la confianza de la gente en los sistemas fiscales y de protección social.

En este sentido, la mayoría de los Estados miembros ha mejorado los incentivos financieros del trabajo regular, en particular incrementando la base de la renta exenta de impuestos y estableciendo salarios mínimos adecuados, bien mediante legislación, bien a través de acuerdos colectivos. Las estadísticas confirman la reducción general, aunque lenta, de la carga fiscal sobre los trabajos con escasa remuneración. En la UE, el total de la cuña fiscal sobre el trabajo disminuyó en torno a 1,2 puntos porcentuales de media entre 2000 y 2005<sup>16</sup>. Sin embargo, al mantenerse el nivel bruto medio en el 40 % aproximadamente, puede que estas reducciones sigan sin convencer, cuando existe la opción del trabajo no declarado (en particular, en combinación con las prestaciones). Además, el efecto de estas reducciones puede quedar invalidado en el caso de las horas extraordinarias, que, en muchos Estados miembros, están sujetas a una fiscalidad muy superior.

Se han introducido aumentos significativos en los salarios mínimos, en particular en los nuevos Estados miembros. Estos se establecían normalmente con cautela (por debajo de la mitad del salario medio), para evitar que se destruyeran puestos regulares y se sustituyeran por trabajo no declarado. Además, en muchos nuevos Estados miembros en los que la práctica de los sueldos en mano está muy extendida, el aumento de los salarios mínimos reduce el margen de negociación de dichos sueldos en mano.

Las prestaciones relacionadas con el trabajo y las prestaciones mínimas de asistencia social deberían establecerse de manera que permitan vivir en condiciones dignas, sin que por ello el trabajo regular deje de ser más atractivo que el no declarado combinado con las prestaciones. En la mayoría de los Estados miembros se han introducido controles más estrictos de los beneficiarios de las prestaciones.

La elevada cantidad de trabajadores por cuenta propia en algunos Estados miembros indica la existencia de posibles distorsiones entre los sistemas fiscales y de seguridad social para

---

15 Los ejemplos no reflejan un orden de preferencia ni las referencias de los países son exhaustivas. En el sitio web del Observatorio Europeo del Empleo figura una lista más amplia de prácticas innovadoras ([www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net)), así como en la documentación presentada en una conferencia internacional sobre el trabajo no declarado y la evasión de impuestos celebrada en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007 ([http://socialsecurity.fgov.be/european\\_congress/](http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/)).

16 Véase Eurostat, Indicadores estructurales, cuña fiscal sobre trabajadores con bajos salarios.

asalariados y trabajadores por cuenta propia, derivada de los inferiores tipos impositivos del impuesto de sociedades frente al impuesto sobre la renta y a las diferencias en el trato de los trabajadores por cuenta propia y los asalariados en los sistemas de seguridad social. La introducción de un tipo impositivo fijo único en Eslovaquia y Estonia podría considerarse un intento de acabar con esas distorsiones.

Algunas lecciones en materia de política:

- Desde la perspectiva del trabajo no declarado, el equilibrio entre incentivos y «desincentivos» en los sistemas de seguridad social puede mejorarse, garantizando niveles adecuados de ayuda a la renta y reconocimiento del vínculo entre derechos y cotizaciones, mediante controles de los beneficiarios de las prestaciones y sanciones financieras adecuadas por fraude fiscal y fraude a la seguridad social.
- Puntos que han de observarse: i) la fiscalidad de las horas extraordinarias, ii) el respeto de los salarios mínimos o los salarios establecidos en virtud de convenios colectivos y su posible función como niveles de referencia para los sueldos en mano, iii) las distorsiones fiscales entre el estatus de asalariado y el de trabajador por cuenta propia, y iv) la reducción de la fiscalidad sobre los empleos con baja productividad.

## **B. Reforma administrativa y simplificación**

Junto con la fiscalidad del trabajo, la carga administrativa, en particular en el caso del trabajo atípico y estacional, parece ser el principal impulsor del trabajo no declarado. En algunos casos extremos, la combinación de la baja productividad con cargas administrativas o fiscales hace que determinadas actividades dejen de ser viables desde el punto de vista económico en la economía formal.

Se han introducido sistemas simplificados para la afiliación de los trabajadores en Grecia (trabajadores en régimen familiar), Francia (temporeros de la agricultura y la hostelería), Países Bajos (limpieza doméstica) y Alemania («mini-jobs»), lo que ha dado lugar a la creación de numerosos puestos de trabajo. En España, donde las comparaciones regionales ponen de manifiesto una correlación entre la incidencia de los contratos temporales y el trabajo no declarado, el convenio de los interlocutores sociales concluido en 2005 con el objetivo de reducir el empleo temporal puede considerarse también un paso prometedor hacia la regularización del trabajo no declarado.

En Bélgica, Austria y España se han introducido vales de servicio y facilidades para la prestación de servicios domésticos regulares, mientras que en Dinamarca su uso se redujo en 2001. Los resultados en cuanto a creación de empleo a menudo han sido muy positivos, mientras que los resultados en materia presupuestaria son mixtos.

En la medida en que el trabajo no declarado puede tener lugar en combinación con la evasión de impuestos indirectos, algunos Estados miembros se han acogido a la posibilidad que ofrece la Directiva 1999/85/CE de aplicar un tipo reducido de IVA sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra. Los datos que hablan de creación de empleo a raíz de una única reducción del IVA son limitados. Por lo que se refiere a la renovación y el mantenimiento de viviendas, algunos Estados miembros (como Finlandia, Suecia e Italia) han



optado por que el consumidor aplique una deducción a la base imponible, por considerarlo un instrumento más eficaz.

Desde la adhesión de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004, el Reino Unido, Irlanda y Suecia abrieron sus mercados laborales a los trabajadores de estos nuevos Estados miembros, mientras que los demás aplicaron disposiciones transitorias a los trabajadores procedentes de ocho de ellos.

La Comisión, en su informe sobre el funcionamiento de las disposiciones transitorias contempladas en el Tratado de Adhesión, declaró que las restricciones en el acceso al mercado laboral podían agravar el recurso al trabajo no declarado<sup>17</sup>.

Desde el 1 de mayo de 2006, algunos Estados miembros de la Europa de los Quince (Finlandia, España, Portugal, Grecia, Italia, Países Bajos y, pronto, Luxemburgo) han retirado todas sus restricciones, mientras que otros han simplificado las suyas, en un contexto de rigidez de los mercados laborales. Recientemente, Alemania y Austria han anunciado la liberalización del acceso para los especialistas cualificados. El 1 de enero de 2007, diez Estados miembros de la Europa de los Veinticinco (Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia) liberaron el acceso de los trabajadores búlgaros y rumanos a sus mercados laborales con arreglo a la legislación nacional.

Algunas lecciones en materia de política:

- Se puede seguir mejorando el Derecho laboral y los sistemas administrativos para afrontar más adecuadamente las necesidades y carencias a corto plazo en el mercado de trabajo.
- Queda mucho por hacer para, a través de planteamientos sectoriales, transformar el trabajo no declarado en trabajo regular (en particular, por lo que se refiere a la restauración, la agricultura y los servicios domésticos).
- En general, debería respetarse y facilitarse el acervo comunitario sobre la libre circulación de trabajadores (en particular, a través de EURES).
- Habría que aprovechar mejor las posibilidades que ofrece la administración electrónica, la afiliación en línea y el intercambio de información entre bases de datos administrativas.

### **C. Vigilancia y sanciones**

En el Libro Verde de la Comisión sobre el Derecho laboral<sup>18</sup>, se puso de relieve la necesidad de una cooperación más eficaz a nivel nacional entre diferentes organismos públicos, como las inspecciones de trabajo o las autoridades fiscales y de la seguridad social, y se afirmó que «el fortalecimiento de los recursos y la mejora de las prácticas de estas autoridades de control

---

17 COM(2006) 48 final, de 8 de febrero de 2006, relativo al período del 1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2006. Está previsto un nuevo informe antes de que finalice la segunda fase, el 30 de abril de 2009, o la primera fase, el 31 de diciembre de 2008, en el caso de Bulgaria y Rumanía.

18 COM(2006) 708, mencionado anteriormente.

y su colaboración con determinados interlocutores pueden contribuir a reducir las causas del trabajo no declarado».

En varios Estados miembros (Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Eslovaquia, etc.) se han aprobado nuevas leyes y planes de acción destinados a mejorar la localización del trabajo no declarado. En muchos casos, se ha actualizado la definición del trabajo no declarado para reflejar la evolución de los mercados laborales (trabajo a través de agencias, subcontratación, etc.) y se han adoptado criterios para detectar el falso trabajo por cuenta propia.

La mejora de la capacidad de seguimiento y control de los organismos de la seguridad social, las inspecciones de trabajo y los sindicatos se ha convertido en una prioridad en muchos Estados miembros. Se han creado estructuras interministeriales de coordinación en Francia, Bélgica, Irlanda e Italia. Se han establecido interfaces entre las bases de datos pertinentes (por ejemplo, en Portugal).

Se ha generalizado la obligación de los empresarios de dar de alta a los trabajadores desde el primer día de trabajo. Asimismo, se ha establecido la responsabilidad de aquellos que pueden recurrir al trabajo no declarado en Alemania (desde 2004, los hogares tienen la obligación de conservar las facturas de servicios de construcción y mantenimiento) y en Austria (los hoteles y restaurantes tienen la obligación de llevar una contabilidad actualizada y completa según el criterio de caja).

Se han celebrado convenios de interlocutores sociales en muchos países, en particular en el sector de la construcción (Alemania, Finlandia e Italia). En Italia, la legislación presupuestaria establece que, en 2007, el Ministerio de Trabajo, en colaboración con los interlocutores sociales, deberá introducir un sistema normativo para calcular el número real de horas trabajadas («indici di congruità»).

Se han introducido sanciones para los empresarios que contraten a residentes ilegales nacionales de terceros países (Finlandia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido, entre otros) y, en muchos casos, se han reforzado, incluso a través de la prohibición de participar en contratos públicos. En este contexto, la Comisión ha presentado recientemente una propuesta de Directiva para garantizar que todos los Estados miembros introducen y hacen cumplir sanciones similares a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países, como parte de una política global de la UE en materia de migración<sup>19</sup>.

Algunas lecciones en materia de política:

- La afiliación obligatoria de los trabajadores es un requisito previo para detectar el trabajo no declarado; las excepciones a la práctica de contratos de trabajo escritos deberían limitarse al mínimo.
- Queda mucho por hacer en materia de soluciones sectoriales para controlar y regularizar el trabajo no declarado con la participación de los interlocutores sociales.
- El éxito de las políticas para combatir el trabajo no declarado depende de la colaboración ente los diversos organismos responsables de los impuestos, el

---

19 Véase el documento COM(2007) 249, de 16 de mayo de 2007.

trabajo y la inmigración, así como del cumplimiento de la legislación y la aplicación de sanciones.

#### **D. Cooperación transfronteriza en el seno de la UE**

En el contexto de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores, se han celebrado acuerdos bilaterales de cooperación entre Francia, Bélgica y Alemania, entre otros, y está previsto celebrar algunos más (entre Italia, España, Polonia y Chequia). Además, un grupo de Estados miembros ha establecido una red de colaboración con vistas a promover e intercambiar experiencias sobre la base de una agenda política más amplia relacionada con el trabajo no declarado<sup>20</sup>.

La Comisión ha llegado a la conclusión de que la cooperación entre Estados miembros debería mejorar, en particular en el ámbito del desplazamiento de trabajadores<sup>21</sup>. En este contexto, la Comisión tiene previsto adoptar una Recomendación destinada a reforzar dicha cooperación a través del uso del Sistema de Información del Mercado Interior, así como una Decisión destinada a crear un comité de alto nivel. Dicho comité debería prestar su apoyo y ayuda a los Estados miembros para la identificación y el intercambio de buenas prácticas relativas al control y el cumplimiento de la legislación en el caso de los trabajadores desplazados.

Asimismo, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, presentada por la Comisión en 2006, por el que se establece el procedimiento de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social [que sustituirá al Reglamento (CEE) n° 1408/71 una vez adoptado el Reglamento de aplicación], también contiene disposiciones para reforzar la cooperación entre los organismos de la seguridad social de los Estados miembros.

Lección en materia de política:

- El marco institucional para el control de los desplazamientos transfronterizos de los trabajadores necesita adaptarse continuamente al creciente ritmo y a la complejidad de las actividades transfronterizas.

#### **E. Sensibilización**

Se han llevado a cabo con éxito varias campañas de sensibilización (por ejemplo, la campaña danesa «Fair Play»). En los nuevos Estados miembros, dichas campañas a menudo se han llevado a cabo a gran escala y se han centrado en cuestiones específicas, como los sueldos en mano (por ejemplo, «Work Contract Works» en Letonia).

Lecciones en materia de política:

- Aún queda margen para seguir sensibilizando al público sobre los riesgos derivados del trabajo no declarado, en particular por lo que se refiere a las

---

20 ENUW (Red europea sobre el trabajo no declarado), creada entre socios públicos de cinco Estados miembros (Alemania, Francia, Italia, Bélgica y Rumanía) y coordinada por el Ministerio de Trabajo italiano.

21 COM(2007) 304 final, de 13 de junio de 2007, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios.

sanciones (véanse los resultados de Eurobarómetro); los interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar al respecto.

- Es importante informar a los ciudadanos sobre los efectos positivos del pago completo de los impuestos y el carácter asegurador de las cotizaciones a la seguridad social.

## 5. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

No hay indicios convincentes de que el trabajo no declarado haya disminuido notablemente en los últimos años. El trabajo no declarado sigue siendo una opción financiera atractiva, en particular combinado con el fraude del IVA y las posibilidades de operar a mayor escala, en la UE. Si bien en los Estados miembros se han llevado a cabo acciones políticas, éstas han sido poco sistemáticas, y hay una falta aparente de evaluación de resultados y de puesta en común de experiencias. Es hora de que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos en la lucha contra el trabajo no declarado.

- Pese a algunos progresos realizados (fiscalidad del trabajo en el caso de los salarios bajos), es necesario hacer más, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, para seguir reduciendo la fiscalidad del trabajo, mediante la mejora de la calidad de las finanzas públicas, en particular la eficiencia del gasto público y los sistemas impositivos, la reducción de los costes laborales no salariales y la transformación de la carga fiscal en fuentes de ingresos alternativas<sup>22</sup>. Aún hay margen para reducir las complejidades administrativas de los sistemas fiscales y de prestaciones, que pueden ser incentivos para el trabajo no declarado, en particular para los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas empresas.
- La Comisión considera que las disposiciones transitorias que limitan la movilidad de los trabajadores procedentes de los nuevos Estados miembros obstaculizan el recurso al trabajo declarado y pueden, por tanto, agravar la práctica del trabajo no declarado, mientras que la evolución actual del mercado laboral crea mejores oportunidades para el trabajo regular. En este contexto, la Comisión insta a los Estados miembros, responsables de dichas disposiciones, a revisarlas lo antes posible o, en cualquier caso, al término de la segunda fase, el 30 de abril de 2009, por lo que se refiere a los ocho Estados miembros afectados, y al término de la primera fase, el 31 de diciembre de 2008, por lo que se refiere a Bulgaria y Rumanía.
- Se invita a los Estados miembros a prestar la debida atención al trabajo no declarado a la hora de decidir las vías que pretenden seguir para la aplicación de los principios comunes de flexiguridad.

---

22 Véanse las Directrices integradas nº 2, 3, 5 y 22. Las Directrices de Empleo contenían referencias anteriores a la transformación de la carga fiscal sobre el trabajo en fiscalidad indirecta o medioambiental (véase, por ejemplo, la edición de 2001). Véase también el Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas, COM(2007) 140, de 28 de marzo de 2007, y la Comunicación «Los valores europeos en un mundo globalizado», COM(2005) 525, de 3 de noviembre de 2005.

- La Comisión insta a los interlocutores sociales a ponerse de acuerdo en iniciativas concretas en el ámbito del trabajo no declarado en el contexto de sus programas de trabajo conjuntos, a nivel europeo interprofesional, sectorial y nacional.
- La vigilancia y el cumplimiento efectivos son componentes importantes de un planteamiento político global; en este contexto, la Comisión recuerda su propuesta legislativa sobre sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países.
- La Comisión investigará la viabilidad de crear una plataforma europea de cooperación entre las inspecciones laborales y otros organismos pertinentes de supervisión y control.
- Para permitir el seguimiento del progreso en la transformación del trabajo no declarado en trabajo regular, los Estados miembros deberían investigar con la Comisión la metodología más adecuada para cuantificar la existencia de trabajo no declarado; a tal fin, en 2008 se realizará un estudio en el marco del programa Progress.
- La Comisión tratará el trabajo no declarado como una prioridad en su programa de aprendizaje mutuo; las partes interesadas tendrán la oportunidad, en el marco del programa Progress, de presentar propuestas de campañas informativas, encuestas y actividades de evaluación, así como iniciativas para intercambiar información sobre buenas prácticas.