Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

Medidas orientadas a atajar el problema del trabajo no declarado en la Unión Europea

Resumen ejecutivo

Introducción

En los 27 Estados miembros de la Unión Europea (UE-27) y Noruega, se está invirtiendo un notable esfuerzo en elaborar y en poner a prueba medidas políticas orientadas a atajar el problema del trabajo no declarado. Aunque ya se habían acometido anteriormente intentos de describir el abanico de medidas aplicadas en los distintos países, se ha echado en falta la existencia de un «banco de conocimientos» que permita concretar de manera más específica qué medidas se han revelado más eficaces. Con el fin de colmar este vacío, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) emprendió un proyecto destinado a desarrollar una herramienta de estas características, encargando una investigación que pasaría revista a la eficacia de las medidas y a su vez evaluaría hasta qué punto resultan transferibles.

El primer paso para la elaboración de dicha herramienta fue un informe publicado en 2008 y por el que se encomendaba una investigación sobre la eficacia de las medidas adoptadas en cinco países: Bélgica, Dinamarca, Italia, Polonia y el Reino Unido. El presente informe amplía el alcance del estudio original y pasa revista a las medidas adoptadas en 28 países (los Estados miembros de la UE más Noruega). También presenta un nuevo capítulo sobre la naturaleza y el alcance del trabajo no declarado en la UE-27, sobre la base de los resultados de la encuesta Eurobarómetro correspondiente a 2007. El resultado de la iniciativa es un banco de conocimientos que ha experimentado un notable incremento y en el que se revisan hasta tres medidas adoptadas en cada uno de los 28 países objeto del estudio. Por consiguiente, representa el primer paso importante hacia la creación de un núcleo de enseñanzas o un banco de recursos exhaustivo en virtud del cual los interlocutores sociales puedan compartir y mancomunar conocimientos sobre el modo de atajar el problema del trabajo no declarado, analizar las evaluaciones de las iniciativas políticas y explorar su viabilidad y su transferibilidad a otros sectores, países y profesiones.

Contexto político

Como quiera que el trabajo no declarado afecta a todos los Estados miembros de la UE, se trata de un problema de interés compartido en el ámbito del empleo y capaz de afectar significativamente a las finanzas públicas, debido a las pérdidas que entraña en materia de recaudación fiscal y cotizaciones sociales. El trabajo no declarado también repercute negativamente sobre la cobertura de la seguridad social de las personas físicas. Para atajar el problema del trabajo no declarado en la UE-27 en general y en cada país en particular es importante reducir los incentivos económicos que dan pábulo al ejercicio de una ocupación no declarada y modificar las actitudes. La Comisión Europea, en su segunda Comunicación sobre el trabajo no declarado, *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, de 2007, ha alentado un mayor uso de las estrategias «disuasorias» a la vez que de las estrategias «capacitadoras». La Comisión reconoce que, aunque se han adoptado medidas disuasorias, paliativas y preventivas, pocos países están desarrollando medidas orientadas a promover la «moralidad fiscal»; por lo tanto, recomienda multiplicar las iniciativas de sensibilización a fin de variar las actitudes a este respecto.

Habida cuenta de la multiplicación de los planteamientos y de las diversas medidas políticas aplicadas desde el cambio de milenio, cada vez reviste mayor importancia para los interlocutores sociales intercambiar los mutuos conocimientos y entender qué funciona y qué no. No obstante, pese a las diversas actuaciones políticas emprendidas en los Estados miembros, se echa en falta una evaluación de los resultados así como la puesta en común de conocimientos especializados. El problema derivado de la falta de aprendizaje mutuo coordinado también ha sido puesto de relieve en una Resolución del Parlamento Europeo de 2008 por la que se instaba a los Estados miembros a intensificar la lucha contra el trabajo no declarado. La Resolución insta en particular a la Comisión a que considere la posibilidad de crear una base de datos «sobre los diferentes

enfoques y medidas aplicadas a escala nacional por cada Estado miembro y que estudie su viabilidad y la posibilidad de aplicación en otros sectores y Estados miembros».

Conclusiones principales

Hasta hoy, el desarrollo de un debate bien documentado sobre cómo atajar el problema del trabajo no declarado, tanto en la UE-27 como en los distintos países, se ha visto seriamente entorpecido por la deficiente comprensión de la naturaleza del fenómeno. El estudio ha revelado que no es idéntico en todas partes y que varía, por ejemplo, en lo que se refiere al tipo de trabajo no declarado, a su distribución por sectores y a los motivos que inducen a ejercer este tipo de ocupación. Por consiguiente, una medida que en un país o región puede resultar relevante a la hora de atajar el problema del trabajo no declarado puede perder eficacia en otro contexto. Así pues, un planteamiento «unívoco» no es el más indicado para atajar el problema del trabajo no declarado; por el contrario, será preciso desarrollar fórmulas, planteamientos y medidas adaptados a cada caso en cuestión y que permitan adecuarse a las circunstancias concretas de los distintos países o regiones.

Para entender las prácticas actualmente utilizadas en los distintos países, se ha recurrido a una tipología de los posibles planteamientos y medidas políticas disponibles que distingue entre dos planteamientos políticos generales: el planteamiento disuasorio, que aspira a detectar y sancionar el incumplimiento de la normativa, y el planteamiento orientado a fomentar de manera positiva una conducta respetuosa con la norma. La conclusión principal consiste en que, en todos los países analizados, se ha venido adoptando tradicionalmente el planteamiento disuasorio, con el fin de incrementar la probabilidad, intuida o real, de ser detectado y sancionado. No obstante, en época más reciente, y en particular desde la publicación en 2003 de la novena directriz para las políticas de empleo, se ha registrado un apreciable incremento en el uso de un planteamiento que incita a incrementar las capacidades y basado en medidas que aspiran a facilitar la regularización laboral en vez de sancionar el empleo informal. Cabe incluir entre dichas medidas: las medidas preventivas orientadas a interrumpir el incumplimiento de la normativa en origen, los incentivos que alientan a los trabajadores no declarados a pasarse a la esfera del trabajo declarado y las medidas que fomentan la «moralidad fiscal». A pesar de estas medidas, las iniciativas encaminadas a fomentar la adhesión al principio de la «moralidad fiscal» no se han ido consolidando sino tras una lenta andadura.

La evaluación del amplio abanico de planteamientos y medidas políticas aplicadas en la UE-27 y Noruega ofrece una perspectiva de las mejores prácticas y presenta algunos ejemplos prácticos en este terreno. Las iniciativas adoptadas incluyen las medidas disuasorias, las medidas preventivas, las medidas «paliativas», que tratan de legitimar el trabajo no declarado, y las medidas encaminadas a modificar las actitudes y a concienciar en relación con las obligaciones fiscales. Una conclusión clave es que las buenas prácticas no se limitan simplemente a la elección de las medidas políticas concretas que resulten eficaces para atajar el trabajo no declarado, sino que también tienen en cuenta la manera más eficaz de agrupar dichas medidas políticas en combinaciones y secuencias diversas. Por consiguiente, evaluar qué combinaciones y secuencias de medidas resultan eficaces y transferibles debe ser parte integrante del proceso de análisis.

Indicadores políticos

- Las evaluaciones de medidas específicas ofrecen a los países una sólida base para decidir si conviene ensayar determinada iniciativa en su propio país.
- Es preciso ahondar en la investigación de la eficacia de las medidas específicas orientadas a atajar el problema del trabajo no declarado, así como en su transferibilidad.
- Es necesario entender mejor las combinaciones y las secuencias de medidas políticas más eficaces y adecuadas en los diversos contextos.
- El estudio pone de manifiesto que aprender de las experiencias de otros países, antes de aplicar las propias medidas, ha sido más una excepción que la regla. Por consiguiente, han de fomentarse las iniciativas orientadas a poner en común experiencias y a aprender de otros de una manera activa, con vistas a aplicar un planteamiento transnacional e interregional.
- Existe asimismo la necesidad de ampliar los conocimientos sobre las medidas políticas mediante la recopilación de datos proporcionados por un mayor espectro de países, incluidos los países de Australasia, América del Norte y el «Sur».
- Es necesario incrementar el uso de las iniciativas de sensibilización orientadas a modificar actitudes, en particular con vistas a fomentar el desarrollo de la «moralidad fiscal».

Información adicional

El informe *Measures to tackle undeclared work in the European Union* (*Medidas para atajar el problema del trabajo no declarado en la Unión Europea*) puede consultarse en http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. El «banco de conocimientos» relativo a estudios de caso en materia de trabajo no declarado que lo acompaña puede asimismo consultarse en línea en: http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php

Radoslaw Owczarzak, Director de investigación
row@eurofound.europa.eu.