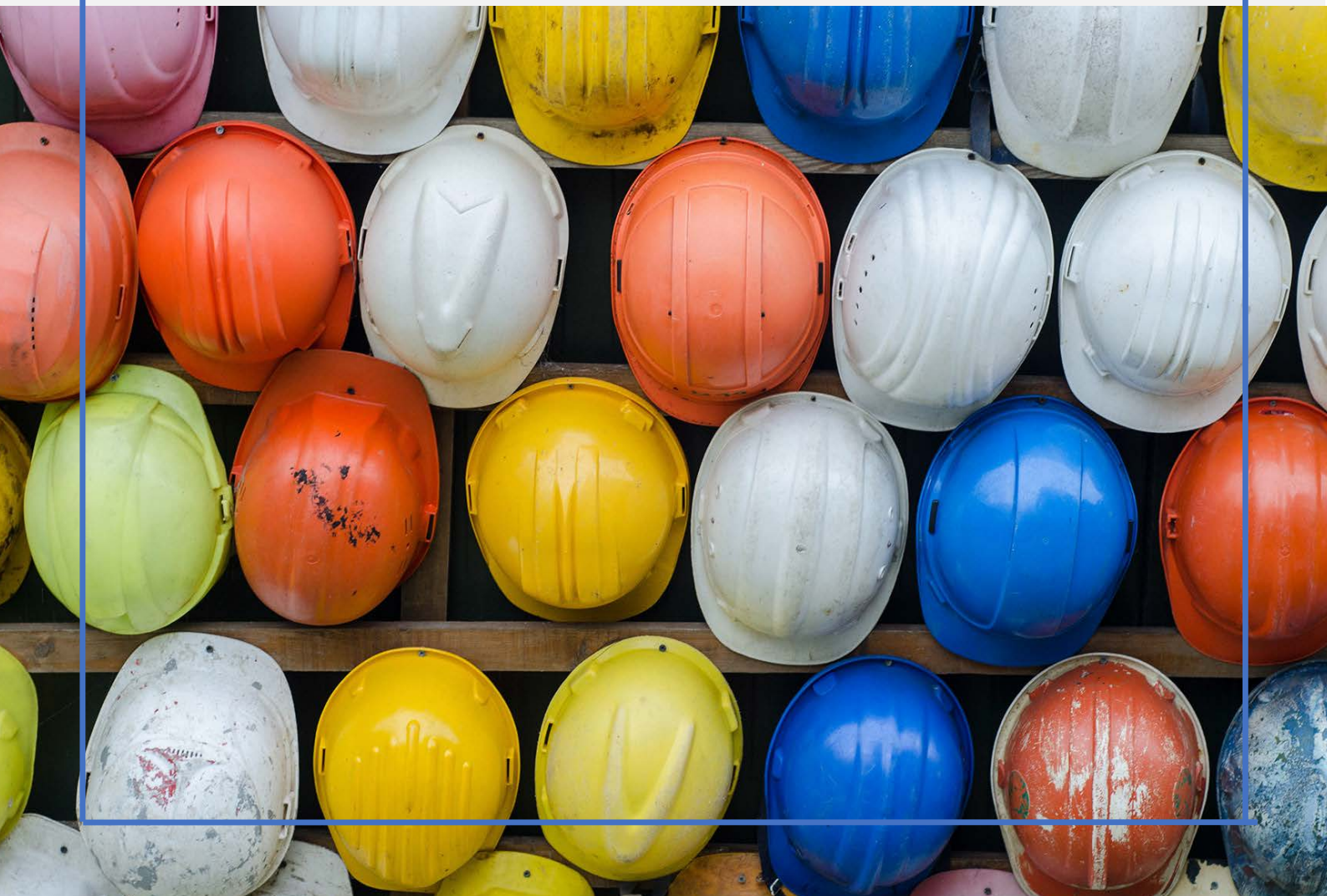


# Guía

## Acuerdos bilaterales transnacionales entre la CNCE italiana y los fondos sectoriales fondos sectoriales activos en otros países de la UE

*Autores: Feliciano Iudicone (FGB), Giacomo Virgilio (CNCE)*

Diciembre 2020



## Riesgos o preocupaciones que aborda el acuerdo

Desde principios de la década del 2000, el número de empresas extranjeras que obtienen contratos de obras públicas o privadas en Italia ha ido en aumento. Las zonas más afectadas son el noroeste, que se enfrenta a la afluencia de empresas francesas y españolas, y el noreste, donde operan empresas de Austria, Alemania y Europa del Este.

Al mismo tiempo, las empresas italianas trabajan cada vez más en los países vecinos, especialmente en Alemania y Francia.

Estas tendencias han provocado un aumento de la movilidad de los trabajadores, especialmente a través del desplazamiento, con importantes consecuencias para la gestión de las remuneraciones y las nóminas, que pueden ser especialmente gravosas sobre todo para las PYME.

De hecho, Italia y países vecinos como Austria, Alemania y Francia han desarrollado un sistema de intermediación de los salarios de los trabajadores de la construcción mediante fondos sectoriales, pensados para garantizar la estabilidad de los ingresos a pesar de la temporalidad de los contratos, en el sector, o de la interrupción repentina del trabajo por condiciones climáticas adversas.

Salvo algunas diferencias en su organización territorial, su modelo de titularidad y sus prestaciones, estas cajas sectoriales gestionan alrededor del 30% del salario bruto de los trabajadores mediante "cotizaciones" pagadas por el empresario a la caja, que, a su vez, dan derecho a los trabajadores a una serie de prestaciones (por ejemplo, paga de vacaciones, paga por mal tiempo, paga por antigüedad, acceso a la formación profesional...).

Esto significa que, siempre que se envíe a un trabajador al extranjero, el empresario deberá notificarlo a la caja competente del país de origen y del país de acogida para suspender el pago en el primero y cotizar en el segundo.

A su vez, los trabajadores tendrían derecho a las prestaciones de los fondos sectoriales extranjeros, que deberán reclamar en el extranjero, de forma realista, una vez finalizado el desplazamiento.

Con el fin de simplificar las normas y proteger al mismo tiempo los derechos de los trabajadores, a partir de 2008 los fondos sectoriales de Italia (CNCE)<sup>1</sup>, Alemania (ULAK), Francia (UCF) y Austria (BUAK) suscribieron acuerdos que conciben un proceso similar a las normas que se aplican en el ámbito de la coordinación de la seguridad social, es decir que permite a las empresas remitentes seguir vinculadas a los fondos del país remitente en caso de desplazamiento.

## Objetivos

Los acuerdos persiguen los siguientes objetivos

- a) evitar el desplazamiento de trabajadores para trabajar como motor del dumping social;
- b) proteger a los trabajadores de la construcción garantizando la continuidad de la afiliación a sus cajas sectoriales, el acceso a las prestaciones correspondientes y un salario global comparable con la remuneración aplicable en el país de acogida;
- c) facilitar a las empresas de la construcción la prestación de sus servicios en el extranjero
- d) compartir información entre los interlocutores sociales y los fondos sectoriales de los países implicados sobre las condiciones de empleo en los distintos países, especialmente sobre la estructura de la remuneración y el papel de los fondos sectoriales;

---

<sup>1</sup> La CNCE y la UCF son en realidad organismos de coordinación y supervisión a nivel nacional de los fondos sectoriales establecidos a nivel local en Italia y Francia, respectivamente.

e) abordar el trabajo no declarado y supervisar la correcta aplicación de las disposiciones de la negociación colectiva.

## “Caso de Estudio” para la adopción del acuerdo desde el punto de vista de las partes interesadas

Trabajadores:	Si no existieran los convenios, los trabajadores desplazados verían fragmentadas sus cotizaciones en diferentes cajas, arriesgándose a perder algunos elementos salariales en el país de acogida o a perder la continuidad necesaria para acumular algunos derechos en el país de envío (por ejemplo, la paga de antigüedad concedida por los fondos sectoriales italianos).
Empresas	Los acuerdos evitan los riesgos de doble pago y reducen la carga administrativa para los empresarios, que sólo interactúan con su fondo en el país de origen y en su propio idioma
Sindicatos	Siempre que los costes laborales globales entre los países implicados sean similares, los sindicatos se benefician de una herramienta que incentiva el cumplimiento de los convenios colectivos por parte de las empresas de construcción.
Organizaciones patronales	Las organizaciones empresariales se benefician de una herramienta que simplifica los requisitos administrativos en caso de desplazamiento para sus empresas, garantiza la posibilidad de que las empresas rectifiquen posibles errores y asegura la igualdad de condiciones para las empresas a nivel internacional. Una vez más, la similitud de los niveles de remuneración en los países cubiertos es una condición previa clave para que la simplificación vaya de la mano de la competencia leal.
Fondos Sectoriales :	Las cajas se benefician de una herramienta sencilla para garantizar la afiliación y el pago continuado por parte de las empresas, al tiempo que ofrecen un servicio apreciado por sus afiliados
Instituciones públicas	Las instituciones públicas (especialmente las de la seguridad social) se benefician de una mayor certeza sobre la regularidad de los compromisos, especialmente cuando existen acuerdos paralelos para compartir información con los fondos sectoriales. En este sentido, cabe destacar que, en comparación con el formulario A1, además de afiliación en el país de envío, los fondos certifican también la regularidad con los pagos de las cotizaciones antes y durante el período de desplazamiento, condición que no se exige, en cambio, en los procedimientos para certificar la correcta afiliación de los trabajadores desplazados a la institución de seguridad social del país de envío, en virtud del artículo 12 del Reglamento CE 883/2004.

## Características principales

El acuerdo permite a la empresa de envío contribuir al fondo sectorial del país de envío en lugar de al del país de acogida para los trabajadores desplazados. y no al del país de acogida para los trabajadores desplazados.

Para ello, la empresa debe preparar una declaración que incluya: número de registro o código de identificación, lugar de desplazamiento, tipo de actividad, nombre del cliente, fecha de inicio y fin del de inicio y fin del desplazamiento, trabajadores a desplazar.

Para que se conceda la exención, la empresa deberá estar al corriente de los deberes de cotización al fondo sectorial en el país de origen y mantenerse al corriente durante el periodo de desplazamiento.

En concreto, tomando como ejemplo el acuerdo CNCE-ULAK, el texto se estructura de la siguiente manera:

- Las cláusulas establecen el objetivo de fijar los procedimientos relativos a la exención de las cotizaciones al fondo sectorial en el país de acogida en caso de desplazamiento;

- El apartado 2 (1) resume la legislación alemana sobre el desplazamiento, en el momento del acuerdo, incluyendo la aplicación de los convenios colectivos que cubren el sector de la construcción, en particular en lo que se refiere al salario mínimo y a la tasa del 14,70% sobre el salario bruto para financiar la paga de vacaciones a través de ULAK. La sección también señala la presencia de derechos de declaración en caso de desplazamiento a ULAK y a la Agencia Tributaria.
- El apartado 2 del artículo 2 muestra los impuestos sobre el salario que se aplican en Alemania al empresario en concepto de cotizaciones a los fondos sectoriales o para remunerar los permisos y otros pluses legales o acordados colectivamente aplicables en el sector de la construcción (véase el cuadro siguiente);
- El apartado 3 (1) resume la legislación italiana sobre el desplazamiento, en el momento del acuerdo, incluida la aplicación de la misma ley y de las disposiciones de la negociación colectiva aplicables a los trabajadores en el territorio donde están desplazados, la obligación de afiliarse a los trabajadores de la construcción desplazados a la caja sectorial italiana y otras obligaciones relativas a la certificación del cumplimiento del pago de las cotizaciones a la seguridad social;
- El apartado 2 del artículo 3 muestra los impuestos sobre el salario que se aplican en Italia al empresario en concepto de cotizaciones a los fondos sectoriales o para remunerar los permisos y otros pluses legales o pactados colectivamente aplicables en el sector de la construcción (véase el cuadro siguiente);
- El apartado (4) exonera a las empresas remitentes de pagar los impuestos descritos en el país de acogida, siempre que sigan pagando los impuestos equivalentes en el país remitente;
- La sección 5 proporciona definiciones y la sección 6 especifica que la CNCE es la organización italiana encargada de realizar el intercambio de información que conlleva el acuerdo, a pesar de que la información y los pagos correspondientes en Italia se realizan a través de fondos sectoriales establecidos a nivel local (es decir, Casse Edili
- La sección 7 describe el proceso de la exención de la siguiente manera:
  1. Las empresas remitentes encargan a su fondo sectorial en el país remitente que presente la declaración de desplazamiento en su nombre.
  2. El fondo sectorial comprueba que la empresa de envío cumple con sus obligaciones de cotización, recibe una declaración que certifica su voluntad de tramitar el pago de las cotizaciones, de los trabajadores desplazados, en el país de envío y notifica la información al fondo sectorial del país de acogida junto con una lista de trabajadores desplazados;
  3. El fondo sectorial del país de acogida exime a las empresas de envío de las contribuciones, mientras que el fondo sectorial del país de envío se compromete a controlar el pago de las contribuciones en el país de envío, a sancionar y a informar al fondo sectorial del país de envío, de las irregularidades, en caso de que se produzcan;
  4. Si la caja sectorial del país de acogida detecta trabajadores desplazados no declarados previamente, la caja sectorial del país de envío comprobará si están/o no están afiliados en el país de envío. Mientras el empresario no pueda demostrar que se cumplen las condiciones para las exenciones, el fondo sectorial del país de acogida puede imponer el pago de las cotizaciones y activar los procedimientos de ejecución;
  5. Las disposiciones finales implican: la obligación de declarar los cambios que afecten al desplazamiento, la afiliación a fondos sectoriales en el país de acogida, como norma, en ausencia de una solicitud de exención por parte del empleador, el compromiso de las partes de aplicar controles y garantizar un intercambio de información amplio y recíproco, el compromiso de las partes de desarrollar conjuntamente plantillas para las evaluaciones y de asumir, cada una de las partes, los costes administrativos que les correspondan;
- La sección 8 da el mismo valor a las versiones en italiano y alemán, del acuerdo, y exige que los cambios se hagan por escrito;
- El artículo 9 implica una duración experimental de dos años y su prórroga anual tácita. Cada una de las partes puede decidir interrumpir el acuerdo enviando una comunicación a más tardar seis meses



antes del vencimiento. El acuerdo cesa también en caso de que se deroguen las contribuciones a los fondos sectoriales de uno de los países.

Tabla 1. Comparación de costes según los apartados 2 (2) y 3(2) del acuerdo CNCE-ULAK

Gravámenes sobre el salario bruto - Alemania -Sección 2(2)	Cuota sobre el salario bruto	Gravámenes sobre el salario bruto - Italia - Sección 3(2)	Cuota sobre el salario bruto
<i>Pago de vacaciones</i>	14,70%	<i>Pago de vacaciones</i>	8,5%
<i>Cuota de Formación profesional</i>	2,50%	<i>Paga de trece meses</i>	10%
<i>Complemento de jubilación</i>	2,60%	<i>Nivel mínimo de cotizaciones para la paga de antigüedad, formación profesional y para la prevención de accidentes en el trabajo (que varía según el fondo de la caja local)</i>	6,5%
<i>Pago por mal tiempo</i>	2%		
<b>Total a cargo de ULAK</b>	<b>21,80%</b>	<b>Total a cargo de Caja Edile</b>	<b>25%</b>
<i>Paga de trece meses (pagada directamente al trabajador)</i>	7,18%		
		<i>Importe máximo de la indemnización por "vacaciones anuales", que incluye las vacaciones adicionales (pagadas directamente al trabajador)</i>	4,95%
<b>Total</b>	<b>28,98%</b>	<b>Total</b>	<b>29,95%</b>

## Proceso de adopción de los acuerdos y papel de las diferentes partes interesadas

Los requisitos necesarios para la aplicación de los acuerdos eran: (i) el reconocimiento de las cotizaciones a los fondos sectoriales y de otros gravámenes como parte de las tarifas salariales mínimas a las que tienen derecho los trabajadores desplazados; (ii) el reconocimiento de las características similares de las cotizaciones y gravámenes en todos los países cubiertos.

En particular, en el caso de Italia, varias directrices publicadas por el Ministerio de Trabajo hicieron hincapié en la obligación de las empresas que operan en el sector de la construcción de contribuir a los fondos sectoriales, una obligación que se aplica en virtud de la transposición nacional de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores también a las empresas extranjeras, a menos que se apliquen prescripciones similares en el país de origen.

Este principio quedó claro especialmente con el dictamen 24/2007 de 23 de septiembre de 2007 y, posteriormente, con el Memorandum de entendimiento firmado el 9 de abril de 2013 por el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales.

El memorando reconocía la obligación de las empresas extranjeras, que realizan obras de construcción en Italia, de inscribir a sus trabajadores en el fondo sectorial y de contribuir a éste, al tiempo que reconocía la facultad del CNCE de firmar acuerdos con los fondos sectoriales extranjeros que eximieran a las empresas de dicha obligación siempre que (i) la exención sea recíproca y (ii) los trabajadores se beneficien de una protección similar en el país de origen. Es interesante que el memorando establezca también que las

empresas remitentes deberán presentar a la CNCE documentos que certifiquen el pago regular de las cotizaciones a la seguridad social en el país de envío, una medida equivalente a la certificación sobre el pago regular de las cotizaciones a la seguridad social que se exige a las empresas establecidas en Italia para realizar obras de construcción. Con vistas a facilitar las actividades de control, también se prevé un proceso de intercambio de información entre la CNCE y las delegaciones locales del Ministerio de Trabajo.

Por ello, los acuerdos firmados por la CNCE dedican una atención especial a la parte de las cotizaciones a los fondos sectoriales y otros gravámenes sobre los salarios brutos en los países cubiertos.

Como el desplazamiento se enfrenta a la legislación de dos países a la vez, esta comparación se llevó a cabo por parejas, dando lugar a un conjunto de acuerdos transnacionales bilaterales.

La primera comparación se llevó a cabo entre la CNCE y la ULAK, preparando el camino para los ejercicios similares que implican a otros pares de fondos sectoriales y para la firma de los acuerdos correspondientes (que finalmente abarcan Italia y San Marino). La colaboración también se vio facilitada por la intermediación de los interlocutores sociales europeos del sector de la construcción.

## **Aspectos jurídicos a nivel de la UE y nacional que facilitan o dificultan el acuerdo**

La base jurídica de los acuerdos son las leyes nacionales que transponen la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en particular en lo que se refiere al derecho de los trabajadores desplazados a recibir una remuneración y unas vacaciones anuales mínimas retribuidas de acuerdo con la legislación o las disposiciones de negociación colectiva vigentes en el país de acogida.

Como se explica en la sección "proceso", en Italia la legitimidad de los acuerdos se reconoce también mediante las orientaciones pertinentes elaboradas por el Ministerio de Trabajo y, finalmente, mediante un memorando de entendimiento firmado por el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales.

Los documentos se basan tanto en las leyes italianas que transponen la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores como en la legislación y la jurisprudencia pertinentes que confirman la aplicabilidad de la obligación de cotizar a los fondos sectoriales todas las empresas que realizan obras de construcción.

Una vez reconocida la obligación de inscribirse y cotizar en los fondos sectoriales italianos como norma en caso de desplazamiento, el Ministerio de Trabajo se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la libre prestación de servicios para hacer hincapié en los requisitos administrativos capaces de que hagan menos atractiva la prestación de servicios. Aunque se permiten restricciones a la luz de "razones de interés público", como la protección de los trabajadores, no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (el Ministerio se refirió en particular a las sentencias de Asuntos C-55/94 y en C-60/03)<sup>2</sup>

Partiendo de estas consideraciones, las exenciones de la afiliación al fondo sectorial del país de acogida se consideran legítimas siempre que los trabajadores disfruten de un nivel de protección comparable en el país de envío. Los acuerdos entre fondos sectoriales parecen un instrumento especialmente adecuado para identificar estas situaciones, ya que garantizan la comprensión recíproca de la similitud de la protección a través de las fronteras, reduciendo los riesgos de conflictos legales. A la vez que conceden una continuidad en las contribuciones a los fondos del país de origen, los acuerdos mantienen todos los elementos salariales considerados como obligatorios a nivel nacional.

---

<sup>2</sup> Véase el mencionado dictamen 24/2007.

## **Acciones implementadas para hacer frente a los obstáculos**

Las partes firmantes mantienen relaciones constantes para comprobar las declaraciones de las empresas. Este diálogo cooperativo permite resolver las irregularidades que se detectan.

## **Resultados del Acuerdo**

Cada año hay unas 1.000 empresas que desplazan trabajadores desde Italia (cada una de ellas desplaza al menos a 2 ó 3 trabajadores) y el CNCE puede certificar que éstas cumplen con los pagos debidos, tanto antes como durante el periodo de desplazamiento.

El número de empresas que se acogen a la exención parece aumentar con el tiempo.

## ACERCA DE

Los objetivos del proyecto ISA son promover y reforzar la cooperación transnacional entre las autoridades y las partes interesadas en el desplazamiento de trabajadores en el sector de la construcción, promoviendo el establecimiento de acuerdos de intercambio de información destinados a supervisar y facilitar el desplazamiento de trabajadores.

El proyecto se basa en las prácticas existentes entre los fondos sectoriales de Italia, Alemania, Austria y Francia, donde los agentes sectoriales, con el apoyo de los gobiernos, negociaron y concluyeron con éxito acuerdos que simplifican los procedimientos necesarios para desplazar a los trabajadores al extranjero, al tiempo que garantizan que los empresarios que desplazan a los trabajadores al extranjero cumplen con las obligaciones de pago de salarios debidos (como la paga de vacaciones), y permiten comprobar fácilmente la información pertinente en el país de envío si surge la necesidad.

[www.isa-project.eu](http://www.isa-project.eu)



El proyecto se lleva a cabo con el apoyo financiero de la Comisión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento reflejan únicamente el punto de vista de los autores.

La Comisión Europea no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida.