Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Transporte rodoviário — Tempo de trabalho dos condutores independentes»

(2009/C 27/12)

Em 20 de Novembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do ponto A do artigo 29.º das Disposições de Aplicação do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre:

«Transporte rodoviário — tempo de trabalho dos condutores independentes».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 5 de Junho de 2008, sendo relator Eduardo Manuel CHAGAS ⁽¹⁾, substituído por B. CURTIS.

Na 446.ª reunião plenária de 9 e 10 de Julho de 2008 (sessão de 9 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 121 votos a favor, 14 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1. O CESE é de opinião que os condutores independentes devem, sem excepção, ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE, como previsto no seu artigo 2.º (a partir de 23 de Março de 2009).

1.2. Tal pressupõe uma correcta transposição desta directiva pelos Estados-Membros e, em particular, a definição do que é um condutor independente.

1.3. O CESE considera que esta inclusão é necessária para promover a segurança rodoviária; propiciar uma concorrência leal; e melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores móveis e independentes, em particular a sua saúde física e psíquica. Obviamente, as tarefas administrativas gerais, tal como definidas na directiva (artigo 3.º, alínea a), n.º 2), não estão incluídas na definição de tempo de trabalho.

1.4. O CESE entende que a criação de um mercado interno europeu implica o estabelecimento de uma concorrência leal, que só será viável mediante a aplicação eficaz e real da legislação social referente ao sector. Ao fazer-se a distinção, no que diz respeito à aplicação da legislação sobre o tempo de trabalho, entre trabalhadores móveis e independentes, está-se a contribuir para uma concorrência desleal. Por este motivo, o CESE não pode aceitar que apenas os condutores «falsos independentes» possam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva.

1.5. Para fazer face a eventuais dificuldades na execução deste procedimento, o CESE é a favor de uma co-responsabilidade dos diferentes intervenientes na cadeia de transporte, como estabelecido no regulamento sobre os períodos de condução e de repouso dos condutores.

1.6. O CESE assinala que a promoção da cooperação ao nível europeu entre as diferentes administrações nacionais é condição fundamental para a aplicação efectiva da directiva.

1.7. O Comité considera que a inclusão dos condutores independentes no âmbito de aplicação da directiva não deverá acarretar uma sobrecarga supérflua de trabalho para as administrações.

2. Introdução

2.1. O CESE já várias vezes se referiu ao assunto da política europeia de segurança rodoviária, tendo adquirido uma sólida competência nesta matéria. No seu apreço de iniciativa mais recente, intitulado «A política europeia de segurança rodoviária e os condutores profissionais — parques de estacionamento seguros e vigiados» (TEN/290) ⁽²⁾, o Comité abordou a questão das áreas de repouso para os condutores profissionais, no contexto da política das infra-estruturas rodoviárias. O tempo de trabalho dos condutores independentes é um outro tema relevante que constitui o objecto de um aditamento a parecer sobre os parques de estacionamento seguros e vigiados. Os diversos aspectos económicos, sociais e em matéria de segurança ainda não foram devidamente abordados ao nível europeu. O presente aditamento a parecer surge também na sequência do Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as consequências da exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, COM(2007) 266 final.

2.2. O objecto da Directiva 2002/15/CE é estabelecer prescrições mínimas relativas à organização do tempo de trabalho, tendo em vista aumentar a protecção da segurança e da saúde das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, assim como a segurança rodoviária, e aproximar mais as condições de concorrência. A directiva entrou em vigor em 23 de Março de 2002 e os Estados-Membros dispunham de um prazo de três anos, até 23 de Março de 2005, para pôr em prática as disposições relativas aos trabalhadores móveis. Em conformidade com o n.º 1 do seu artigo 2.º, a directiva é aplicável aos condutores independentes a partir de 23 de Março de 2009. Entretanto, a Comissão deveria ter apresentado um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, com base no qual seria elaborada uma proposta legislativa.

⁽¹⁾ Renunciou ao mandato.

⁽²⁾ JO C 175 de 27.7.2007, pp. 88-90.

2.3. No âmbito do acordo de conciliação final, celebrado entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre esta directiva, foi decidido que até dois anos antes desta data, isto é, até 23 de Março de 2007, a Comissão apresentaria ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de análise das consequências da exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva, tendo em vista a segurança rodoviária, as condições de concorrência, a estrutura da profissão e os aspectos sociais. O relatório tomaria em conta as condições existentes em cada Estado-Membro no respeitante à estrutura do sector dos transportes e ao quadro profissional de trabalho no sector do transporte rodoviário.

2.4. Com base neste relatório, a Comissão apresentaria uma proposta cujo objectivo seria (a) fixar as modalidades de inclusão no âmbito de aplicação da directiva dos trabalhadores independentes que exercem actividades de transporte puramente nacionais, e em condições específicas, ou (b) não incluir os condutores independentes no âmbito de aplicação da directiva.

2.5. O n.º 2 do artigo 7.º da directiva prevê igualmente que, até 23 de Março de 2007, a Comissão avaliará, no âmbito do relatório bienal que tem que apresentar sobre a aplicação da directiva, as consequências das disposições relativas ao trabalho nocturno.

3. O relatório da Comissão

3.1. Segundo a Comissão, o relatório traça uma panorâmica do estado actual da aplicação da directiva pelos vários Estados-Membros, discute as consequências potenciais da exclusão dos condutores independentes do seu âmbito de aplicação e avalia as repercussões das disposições relativas ao trabalho nocturno.

3.2. A primeira conclusão é que a maioria dos Estados-Membros não conseguiu proceder à transposição da directiva no prazo de três anos previsto. Consequentemente, a Comissão considera que não está ainda em condições de publicar o seu primeiro relatório bienal, que devia ter sido apresentado em Março de 2007.

3.3. Relativamente às consequências da exclusão dos condutores independentes, a Comissão relembra as razões que a levaram a propor a sua inclusão: o regulamento sobre os períodos de condução e de repouso não faz esta distinção entre condutores; evitar o risco de fragmentação que poderia surgir do encorajamento dos condutores a se tornarem «falsos independentes»; e alargar os objectivos da concorrência leal, do reforço da segurança rodoviária e da melhoria das condições de trabalho a todo o sector do transporte rodoviário.

3.4. Baseando-se nas conclusões de um relatório elaborado por consultores externos, a Comissão reconhece que o cansaço e as consequências que arrasta para a segurança rodoviária podem afectar o condutor, seja este independente ou trabalhador móvel. O relatório confirmou também que um condutor independente trabalha mais horas do que um trabalhador móvel do sector do transporte rodoviário e que a duração do trabalho de ambas as categorias de trabalhadores é superior à dos trabalhadores de outros sectores.

3.5. Embora reconhecendo que a redução do tempo de trabalho contribuiria sem dúvida para diminuir a fadiga, o relatório externo conclui também que uma medida como esta «poderia, contudo, aumentar o nível de *stress*, se o condutor independente tendesse a fazer mais em menos tempo para não perder rentabilidade, o que, por sua vez, agravaria a fadiga e o risco de acidente». A Comissão parece partilhar desta opinião.

3.6. No que se refere às condições de concorrência, a Comissão segue as conclusões do relatório, segundo as quais a exclusão dos independentes do âmbito de aplicação da directiva favoreceria a tendência actual para a fragmentação e não teria um impacto significativo na concorrência a nível do sector. Em contrapartida, a inclusão dos independentes significaria para estes trabalhadores um aumento dos custos e uma redução do tempo de trabalho, pelo que a vantagem competitiva de que beneficiam no sector do transporte rodoviário de mercadorias diminuiria consideravelmente. Posto isto, a Comissão parece defender a opção de que a directiva deveria ser aplicável apenas aos «falsos» trabalhadores independentes.

3.7. A Comissão considera igualmente que «podendo a exclusão ser preferível por motivos económicos, o impacto social potencial é menos óbvio, tanto no cenário de exclusão como no de inclusão. A exclusão pode não contribuir para reduzir os problemas de saúde e segurança, mas a inclusão, por seu lado, pode agravar o *stress* adicional e a carga de trabalho administrativo dos independentes, diminuindo simultaneamente o seu nível de rendimentos».

3.8. Nas suas conclusões, a Comissão sugere que a inclusão dos condutores independentes poderia agravar o *stress* e as dificuldades financeiras destes trabalhadores e, dada a dificuldade de a controlar na prática, acabar por se provar ineficaz.

3.9. Relativamente à avaliação das consequências das disposições da directiva sobre o trabalho nocturno, a Comissão conclui que o controlo da aplicação das normas é matéria que merece um exame mais aprofundado.

4. Observações na generalidade

4.1. O Comité toma nota da apresentação do relatório da Comissão sobre as consequências da exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário.

4.2. Na opinião de vários parceiros sociais, a exclusão dos trabalhadores independentes do campo de aplicação da directiva provocou uma distorção da concorrência no sector do transporte rodoviário, o que levou o Comité, num parecer muito recente sobre a revisão intercalar do Livro Branco sobre os transportes (TEN/257, relator: Barbadillo Lopez) ⁽³⁾, a solicitar o seguinte:

⁽³⁾ JO C 161 de 13.7.2007, p. 89.

«É fundamental que a regulamentação social do transporte rodoviário salvede a igualdade de tratamento entre trabalhadores, quer trabalhem por conta própria quer por conta de outrem. A aplicação da Directiva 15/2002 de 11 de Março, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, deverá ser, portanto, imediata no caso dos trabalhadores independentes, sem esperar o período transitório previsto, sobretudo considerando que o seu objectivo principal é garantir a segurança rodoviária, evitar distorções da concorrência e melhorar as condições de trabalho» (ponto 4.3.1.2).

4.3. Neste âmbito, o CESE tem sérias dúvidas quanto às conclusões sobre as questões relacionadas com a segurança rodoviária, as condições de concorrência e os aspectos sociais apresentadas nos resultados dos estudos.

4.4. O CESE defende que para se promover a segurança rodoviária, contribuir para uma situação de concorrência leal e melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores móveis e independentes — em particular a sua saúde física e mental — é necessário alargar o âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE aos condutores independentes.

4.5. Um tempo de trabalho excessivo é um importante factor de cansaço e uma causa para o condutor adormecer ao volante, pondo, portanto, em risco a segurança rodoviária. Há concorrência leal desde que os preços aplicados aos subcontratantes pelas grandes empresas que organizam todos os aspectos relacionados com a distribuição e o transporte de mercadorias reflectam o cumprimento da legislação social referente ao sector, tanto para os trabalhadores móveis como para os independentes.

4.6. A exclusão dos independentes do âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE poderia ser um factor de agravamento do stress, uma vez que os independentes ficariam sujeitos a pressões dos comitentes para fazer baixar os seus preços, significando isto que teriam de trabalhar mais para assegurar um mesmo nível de rendimento, em detrimento da segurança rodoviária, da sua saúde e do actualmente já precário equilíbrio entre vida profissional e vida familiar.

4.7. Todavia, para o CESE, a inclusão dos independentes no campo de aplicação da Directiva 2002/15/CE pressupõe uma correcta transposição da mesma para o direito nacional e, em particular, da definição de «condutor independente».

4.8. A Comissão, enquanto guardiã do Tratado, deve velar pela correcta transposição pelos Estados-Membros da definição de «condutor independente», tal como enunciada na alínea e) do artigo 3.º⁽⁴⁾ da dita directiva. A correcta transposição é a

(4) Alínea e) do artigo 3.º: «Condutor independente», a pessoa cuja principal actividade profissional consista em efectuar transportes rodoviários de passageiros ou de mercadorias mediante remuneração, na acepção da legislação comunitária, ao abrigo de uma licença comunitária ou de qualquer outra autorização profissional para efectuar os referidos transportes, que esteja habilitada a trabalhar por conta própria e que não esteja vinculada a um empregador por um contrato de trabalho ou qualquer outro tipo de relação hierárquica de trabalho, tenha liberdade para organizar as actividades laborais em questão, cujo rendimento dependa directamente dos lucros obtidos e tenha liberdade para, individualmente ou em cooperação com condutores independentes, estabelecer relações comerciais com vários clientes.

Para efeitos de aplicação da presente directiva, os condutores que não preencham estes critérios ficam sujeitos às mesmas obrigações e gozam dos mesmos direitos que a presente directiva prevê para os trabalhadores móveis.

primeira condição a cumprir para combater num Estado-Membro o fenómeno dos condutores «falsos independentes».

4.9. Por outro lado, esta inclusão implica uma alteração à directiva que tem a ver com a co-responsabilidade dos diversos intervenientes na cadeia de transporte. O Regulamento sobre os períodos de condução e de repouso dos condutores⁽⁵⁾, nomeadamente o seu artigo 10.º, n.º 4, estipula que «as empresas de transportes, os expedidores, transitários, operadores turísticos, contratantes principais, subcontratantes e agências de emprego de condutores garantirão que os calendários aprovados contratualmente em matéria de tempo de transporte obedecem ao presente regulamento». Esta co-responsabilidade deve alargar-se à aplicação da legislação sobre o tempo de trabalho. Tal permitiria colocar em pé de igualdade os trabalhadores móveis e os condutores independentes. Com efeito, estes últimos ao serem colocados numa situação de subcontratação ficam sujeitos a pressões para fazer baixar os seus preços, realizando mais horas de trabalho. Deste modo, poder-se-ia evitar uma situação de concorrência desleal em detrimento dos trabalhadores móveis.

4.10. Para o CESE, as conclusões do estudo em relação ao stress adicional que resultaria da inclusão dos condutores independentes na directiva afiguram-se pouco razoáveis. A definição de tempo de trabalho utilizada pelos consultores não é clara. Os condutores independentes, se tiverem que realizar tarefas de administração e gestão de todas as suas operações de transporte, trabalhando as mesmas horas que os trabalhadores móveis que não estão obrigados a realizar este tipo de actividades, ficam, de facto, sujeitos a um stress adicional. Se fazem o mesmo tipo de actividades que os trabalhadores móveis num mesmo período de trabalho, não se compreende porque motivo o condutor independente teria mais stress do que o trabalhador móvel. Obviamente, as tarefas administrativas gerais, tal como definidas na directiva (artigo 3.º, alínea a), n.º 2), não estão incluídas na definição de tempo de trabalho.

4.11. Por outro lado, se a redução do tempo de trabalho contribui para diminuir o cansaço mas causa stress, os trabalhadores independentes estão condenados a escolher entre a peste e a cólera. O CESE considera que a segurança rodoviária tem prioridade e que a fadiga como consequência de um longo período de trabalho, incluindo o tempo de condução, pode ser uma causa de (in)segurança rodoviária, independentemente de o condutor ser um trabalhador móvel ou independente.

4.12. Acresce que o estudo não assinala — e a Comissão também não — que o stress dos condutores pode continuar a existir e a aumentar, mesmo se forem excluídos da directiva, já que os comitentes não deixarão de tirar partido desta possibilidade para pressioná-los com o objectivo de baixar ainda mais os preços.

4.13. A Comissão refere que o Conselho não concordou que se estabelecesse qualquer exigência mínima de controlo sistemático no que respeita às normas relativas ao tempo de trabalho.

(5) Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CEE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho.

O CESE, tal como a Comissão, lamenta o facto mas não pretende fazer disso motivo para não se adaptar a legislação aos condutores independentes. A dificuldade de controlar o tempo de trabalho dos independentes não deve ser razão para não os submeter a um controlo. Eis porque a co-responsabilidade dos intervenientes na cadeia de transporte na aplicação da legislação pode ser um elemento interessante. Para o caso de os contratos entre os diversos intervenientes na cadeia de transporte inviabilizarem a aplicação de uma duração média de 48 horas, ter-se-ia à disposição um elemento para proteger o condutor independente de um tempo de condução e de trabalho excessivo.

4.14. Para o CESE, a criação de um mercado interno europeu implica o estabelecimento, designadamente, de uma concorrência leal, que só será viável mediante a aplicação eficaz e real da legislação social referente ao sector. Ao fazer-se a distinção, no que diz respeito à aplicação da legislação sobre o tempo de trabalho, entre trabalhadores móveis e independentes, está-se a contribuir para uma concorrência desleal. Por este motivo, o CESE não pode aceitar que apenas os condutores «falsos independentes» possam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva.

4.15. O CESE gostaria igualmente de assinalar que vários Estados com estruturas diferentes do mercado de operadores de transporte rodoviário, como o Estónia (poucos independentes) e a Eslováquia (com 70 % de independentes), optaram por incluir os independentes na Directiva 2002/15/CE. Se isto já sucede actualmente, o CESE não compreende por que motivo a Comissão pretende a todo o custo manter os independentes excluídos do campo de aplicação da Directiva 2002/15/CE por razões económicas.

4.16. A Comissão engloba, com razão, no conceito de «aspectos sociais» não apenas a saúde e segurança e as condições

de trabalho dos trabalhadores móveis e dos condutores independentes, mas também a remuneração e o equilíbrio entre trabalho e vida própria.

4.17. Segundo a Comissão, a exclusão «proporciona um maior controlo da organização do tempo de trabalho e rendimentos mais elevados, mas exige, para ser rentável, um investimento maior de tempo e energia».

4.18. O CESE lembra que a definição de tempo de trabalho dos trabalhadores independentes não é clara e/ou não pressupõe que o trabalho administrativo geral faça parte do tempo de trabalho. Neste último caso, o CESE não compreende que os rendimentos mais elevados dos independentes se devam à sua exclusão da directiva relativa ao tempo de trabalho.

4.19. O CESE assinala que a promoção da cooperação ao nível europeu entre as diferentes administrações nacionais é condição fundamental para a aplicação efectiva da directiva.

4.20. O Comité considera que a inclusão dos condutores independentes no âmbito de aplicação da directiva não deverá acarretar uma sobrecarga supérflua de trabalho para as administrações.

4.21. Depois deste estudo, a Comissão pretende realizar uma análise de impacto mais aprofundada antes de elaborar a proposta legislativa; essa análise deveria ter em conta novos elementos como o novo regulamento relativo aos períodos de condução e de repouso. Por outro lado, a Comissão tenciona manter nessa análise de impacto a exclusão dos verdadeiros independentes da aplicação das normas sectoriais em matéria de tempo de trabalho. O CESE não está convicto de que uma outra análise de impacto possa trazer uma mais-valia.

Bruxelas, 9 de Julho de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS