

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Revisão da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores

(2017/C 185/10)

Relator: Yoomi RENSTRÖM (SE-PSE), membro do Conselho Municipal de Ovanåker

Texto de referência: Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços

COM(2016) 128 final

I. RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÃO

Alteração 1

Proposta de diretiva

Considerando 4:

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>Quase vinte anos após a sua adoção, é necessário avaliar se a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ainda assegura o justo equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e o imperativo de proteger os direitos dos trabalhadores destacados.</p>	<p>Quase vinte anos após a sua adoção, é necessário avaliar se a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ainda assegura o justo equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e o imperativo de proteger os direitos dos trabalhadores destacados. O destacamento de trabalhadores não deve, em caso algum, colocar os trabalhadores destacados numa situação menos favorável.</p>

Alteração 2
Proposta de diretiva

Considerando 8:

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>Tendo em conta a longa duração de certas missões de destacamento, é necessário estabelecer que, em caso de destacamento de duração superior a 24 meses, o Estado-Membro de acolhimento <i>é considerado como o país em que o trabalho é realizado.</i> Em conformidade com o princípio do Regulamento Roma I, <i>a lei do Estado-Membro de acolhimento será, por conseguinte, aplicável ao contrato de trabalho desses trabalhadores destacados</i> se as partes não tiverem optado pela aplicação de outra lei. No caso de terem decidido escolher uma lei diferente, essa decisão não pode, porém, ter como consequência privar o trabalhador da proteção que lhe proporcionam as disposições não derogáveis por acordo ao abrigo da lei do Estado-Membro de acolhimento. Estas disposições devem aplicar-se a partir do início da missão de destacamento sempre que a duração prevista seja superior a 24 meses, e a partir do primeiro dia seguinte aos 24 meses quando a duração efetiva exceder esse período. Esta regra não afeta o direito de as empresas que destacam trabalhadores para o território de outro Estado-Membro invocarem a liberdade de prestação de serviços também nos casos em que o destacamento for superior a 24 meses. <i>O objetivo é simplesmente criar certeza jurídica na aplicação do Regulamento Roma I a uma situação específica, sem o alterar de qualquer forma. O trabalhador beneficiará, em especial, da proteção e das prestações previstas no Regulamento Roma I.</i></p>	<p>Tendo em conta a longa duração de certas missões de destacamento, é necessário estabelecer que, em caso de destacamento de duração superior a doze meses, <i>a lei do Estado-Membro de acolhimento será aplicável à relação de trabalho.</i> Em conformidade com o princípio do Regulamento Roma I, <i>tal será de aplicação</i> se as partes não tiverem optado pela aplicação de outra lei. No caso de terem decidido escolher uma lei diferente, essa decisão não pode, porém, ter como consequência privar o trabalhador da proteção que lhe proporcionam as disposições não derogáveis por acordo ao abrigo da lei do Estado-Membro de acolhimento. Estas disposições devem aplicar-se a partir do início da missão de destacamento sempre que a duração prevista seja superior a 12 meses, e a partir do primeiro dia seguinte aos 12 meses quando a duração efetiva exceder esse período. Esta regra não afeta o direito de as empresas que destacam trabalhadores para o território de outro Estado-Membro invocarem a liberdade de prestação de serviços também nos casos em que o destacamento for superior a 12 meses.</p>

Justificação

O prazo a partir do qual, segundo a proposta da Comissão, a lei do país de acolhimento se aplica na íntegra à relação de trabalho numa situação de destacamento corresponde ao previsto no artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social. De acordo com esta disposição, a lei do Estado-Membro de acolhimento aplica-se na condição de a duração previsível da referida atividade não exceder 24 meses.

O Regulamento (CE) n.º 883/2004 procura essencialmente repartir a responsabilidade entre os Estados-Membros no que toca aos direitos dos cidadãos da UE às prestações sociais de acordo com o regime de segurança social do seu país. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores visa proteger os trabalhadores destacados e promover a livre circulação dos serviços. No entender do Comité, não há qualquer motivo para uniformizar os prazos previstos nesses dois atos legislativos apenas porque regulamentam situações em que os cidadãos da UE residem e trabalham temporariamente num determinado Estado-Membro.

O Comité considera que o prazo a partir do qual a lei do país de acolhimento se aplica na íntegra à relação de trabalho numa situação de destacamento deveria ser reduzido. No entender do Comité, um prazo adequado a partir do qual pode considerar-se que o trabalhador destacado tem uma ligação tal com o país de acolhimento que a lei desse país passa a aplicar-se na íntegra à relação de trabalho seria de doze meses de destacamento previsto ou efetivo desse trabalhador.

O Comité considera que a questão de saber qual a lei aplicável aos trabalhadores destacados deve ser regulamentada na íntegra na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, e não através da aplicação do Regulamento Roma I.

Alteração 3**Proposta de diretiva**

Considerando 12:

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>É da competência dos Estados-Membros definir regras em matéria de remuneração, em conformidade com as respetivas legislações e práticas nacionais. No entanto, as regras nacionais em matéria de remuneração aplicadas aos trabalhadores destacados devem ser justificadas pela necessidade de os proteger e não devem restringir de forma desproporcionada a prestação transnacional de serviços.</p>	<p>A presente diretiva não afeta a competência dos Estados-Membros de definir regras em matéria de remuneração, em conformidade com as respetivas legislações e práticas nacionais. No entanto, a aplicação das regras nacionais em matéria de remuneração aos trabalhadores destacados deve ser justificada pela necessidade de os proteger e não deve restringir de forma desproporcionada a prestação transnacional de serviços.</p>

Justificação

A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não afeta em si a competência exclusiva dos Estados-Membros em matéria de remuneração. É a cada Estado-Membro que compete definir as regras em matéria de remuneração a nível nacional, em conformidade com o modelo de mercado de trabalho em vigor. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores prevê apenas que uma determinada remuneração, fixada no país de destacamento, se aplica igualmente aos trabalhadores que são destacados no seu território.

O considerando 12 da proposta da Comissão poderia ser interpretado como implicando que as disposições salariais decididas a nível nacional poderiam, enquanto tais, ser sujeitas a uma apreciação à luz da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores e das disposições do Tratado em matéria de livre circulação de serviços. Importa clarificar que o considerando visa a *aplicação* da remuneração decidida a nível nacional em relação aos trabalhadores destacados, a qual deve ser justificada pela necessidade de os proteger e não deve restringir de forma desproporcionada a prestação transnacional de serviços.

Alteração 4**Proposta de diretiva**

Artigo 1.º, n.º 1:

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>É inserido o seguinte artigo 2.º-A:</p> <p style="text-align: center;">Artigo 2.º-A</p> <p>Destacamento superior a 24 meses</p> <p>1. Quando a duração prevista ou efetiva do destacamento for superior a 24 meses, o Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado deve ser considerado o país em que o seu trabalho é habitualmente realizado.</p> <p>2. Para efeitos do n.º 1, em caso de substituição de trabalhadores destacados que efetuem o mesmo trabalho no mesmo local, deve ser tida em consideração a duração acumulada dos períodos de destacamento dos trabalhadores em causa, no que respeita aos trabalhadores destacados por uma duração efetiva mínima de seis meses.</p>	<p>É inserido o seguinte artigo 2.º-A:</p> <p style="text-align: center;">Artigo 2.º-A</p> <p>Destacamento superior a 12 meses</p> <p>1. Quando a duração prevista ou efetiva do destacamento for superior a 12 meses, o contrato de trabalho fica integralmente sujeito, durante o período de destacamento, ao direito do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado, contanto que o empregador e o trabalhador não tenham optado pela aplicação de outra lei.</p> <p>2. Para efeitos do n.º 1, em caso de substituição de trabalhadores destacados que efetuem o mesmo trabalho no mesmo local, deve ser tida em consideração a duração acumulada dos períodos de destacamento dos trabalhadores em causa, no que respeita aos trabalhadores destacados por uma duração efetiva mínima de seis meses.</p> <p>3. Um acordo relativo à lei aplicável não pode privar o trabalhador da proteção que lhe é assegurada pelas disposições, não derogáveis por acordo, ao abrigo da lei aplicável nos termos do n.º 1.</p>

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
	<p>4. A aplicação do disposto no n.º 1 não pode levar a que o trabalhador destacado se encontre numa situação menos favorável em comparação com a aplicação da lei de outro país ao contrato de trabalho em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Conselho e do Parlamento Europeu, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I).</p>

Justificação

O prazo a partir do qual, segundo a proposta da Comissão, a lei do país de acolhimento se aplica na íntegra à relação de trabalho numa situação de destacamento corresponde ao previsto no artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social. De acordo com esta disposição, a lei do Estado-Membro de acolhimento aplica-se na condição de a duração previsível da referida atividade não exceder 24 meses.

O Regulamento (CE) n.º 883/2004 procura essencialmente repartir a responsabilidade entre os Estados-Membros no que toca aos direitos dos cidadãos da UE às prestações sociais de acordo com o regime de segurança social do seu país. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores visa proteger os trabalhadores destacados e promover a livre circulação dos serviços. No entender do Comité, não há qualquer motivo para uniformizar os prazos previstos nesses dois atos legislativos apenas porque regulamentam situações em que os cidadãos da UE residem e trabalham temporariamente num determinado Estado-Membro.

O Comité considera que o prazo a partir do qual a lei do país de acolhimento se aplica na íntegra à relação de trabalho numa situação de destacamento deveria ser reduzido. No entender do Comité, um prazo adequado a partir do qual pode considerar-se que o trabalhador destacado tem uma ligação tal com o país de acolhimento que a lei desse país passa a aplicar-se na íntegra à relação de trabalho seria de doze meses de destacamento previsto ou efetivo.

A formulação da proposta da Comissão (com uma disposição que determina de forma indireta, e apenas através da aplicação do Regulamento Roma I, que o direito do país de acolhimento se aplica à relação de trabalho) levanta uma série de questões. De harmonia com o considerando 8 da proposta da Comissão, importa clarificar no texto da diretiva que continua a ser possível optar por aplicar a lei de outro país que não o país de acolhimento, em conformidade com as disposições do artigo 8.º do Regulamento Roma I. Além disso, há que assegurar que a aplicação da lei do país de acolhimento à relação de trabalho não coloca o trabalhador numa situação menos favorável, sob a forma, por exemplo, de uma menor proteção ou de condições menos vantajosas para o trabalhador de acordo com a lei do país de acolhimento.

No entender do Comité, as condições para aplicar a lei do país de acolhimento devem ser definidas na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Esta proposta de alteração implica a alteração do considerando 8.

Recomendação de alteração 5

Proposta de diretiva

Artigo 1.º, n.º 2, alínea a):

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>[...] Para efeitos da presente diretiva, por remuneração entende-se todos os elementos de remuneração tornados obrigatórios por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral e/ou, na falta de um sistema que permita declarar de aplicação geral convenções coletivas ou decisões arbitrais, por outras convenções coletivas ou decisões arbitrais na aceção do segundo parágrafo do n.º 8, no Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.</p>	<p>No contexto da presente diretiva, a remuneração e as contribuições para a segurança social são definidas em conformidade com a legislação nacional e/ou a prática no Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.</p>

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
Os Estados-Membros devem publicar, no sítio <i>web</i> oficial único a nível nacional referido no artigo 5.º da Diretiva 2014/67/UE, os elementos constitutivos da remuneração em conformidade com a alínea c).	Os Estados-Membros devem publicar, no sítio <i>web</i> oficial único a nível nacional referido no artigo 5.º da Diretiva 2014/67/UE, os elementos constitutivos da remuneração em conformidade com a alínea c).

Justificação

Importa estabelecer que a remuneração é uma matéria da competência nacional, para que a diretiva não suscite uma situação em que o Tribunal de Justiça da UE possa examinar disposições nacionais em matéria de salários.

II. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

Apreciação do Comité das Regiões

1. observa que a liberdade de prestação de serviços transfronteiras no interior da UE é garantida pelos artigos 56.º a 62.º do TFUE. O bom funcionamento do mercado interno dos serviços não só traz vantagens imediatas para os prestadores de serviços e para os consumidores da UE como é uma condição importante do crescimento económico que deverá beneficiar todos os cidadãos da UE sob a forma de uma maior prosperidade e de um nível mais elevado de proteção social;
2. assinala que um mercado interno dos serviços funcional tem uma importância particular para os prestadores de serviços nas regiões imediatamente fronteiriças a outros Estados-Membros;
3. salienta que um pressuposto importante para a livre circulação de serviços é que os prestadores de serviços estabelecidos num Estado-Membro devem poder fornecer serviços noutros Estados Membros nas mesmas condições que no país em que estão estabelecidos. Uma outra condição prévia para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços é que a concorrência, mesmo em situações transfronteiras, não deve assentar principalmente no custo da mão de obra, mas também em fatores como a qualidade do serviço prestado e a eficácia da atividade do prestador do serviço;
4. frisa que as diferenças entre os Estados-Membros no que diz respeito sobretudo aos custos salariais significam que o destacamento de trabalhadores no quadro da livre circulação de serviços pode exercer pressão sobre as condições salariais no país em que tem lugar o destacamento. Se a concorrência através das condições de trabalho e de recrutamento decorrer de forma desleal, pode conduzir ao *dumping* social no país de acolhimento. Esse *dumping* social alimenta uma pressão no sentido da redução dos preços praticados, que põe em risco as empresas que não recorrem ao destacamento;
5. entende que um equilíbrio adequado entre, por um lado, a livre circulação de serviços e, por outro, a proteção dos trabalhadores destacados contra o *dumping* salarial e social é essencial para a aceitação da função do mercado interno por parte dos cidadãos da UE, e sobretudo entre os trabalhadores nos setores dos serviços em que é ou se prevê seja comum o destacamento; sublinha, porém, que, a fim de combater eficazmente o *dumping* social, são necessárias medidas para proteger também os trabalhadores por conta própria e as pessoas que realizam trabalhos intermediados por plataformas digitais;
6. assinala que o equilíbrio justo entre os interesses a que aspira a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é igualmente fundamental para uma concorrência sã e equitativa no setor dos serviços em situações transfronteiras;
7. apoia, neste contexto, como ponto de partida o princípio em que se baseia a proposta da Comissão, a saber, que o mesmo trabalho, efetuado no mesmo local, deve ser remunerado da mesma forma;
8. considera que o facto de se desconhecer os requisitos administrativos dos Estados-Membros de acolhimento em matéria de contratação de trabalhadores e de algumas empresas (especialmente as PME) terem dificuldades em cumprir esses requisitos pode prejudicar a livre prestação de serviços transfronteiras na UE e pôr em risco a proteção dos trabalhadores destacados. Estes inconvenientes poderiam ser atenuados caso a Comissão e os Estados-Membros criassem mecanismos de informação e aconselhamento claros e facilmente acessíveis sobre estas questões;

9. partilha da opinião da Comissão de que deve haver um prazo a partir do qual a lei do país de acolhimento se aplicará na íntegra a um trabalhador destacado. Contudo, o Comité não vê qualquer razão imperiosa para utilizar a disposição do Regulamento (CE) n.º 883/2004 como base para o prazo a partir do qual a lei do país de acolhimento se aplica na íntegra à relação de trabalho numa situação de destacamento. No entender do Comité, o prazo estabelecido na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores deve ser doze meses;

10. entende, além disso, que as condições para determinar a partir de que momento a lei do país de acolhimento se aplica na íntegra à relação de trabalho não devem implicar condições menos favoráveis para os trabalhadores destacados;

11. constata que a proposta da Comissão de substituir o termo «remunerações salariais mínimas» por «remuneração» deve ser vista à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, nomeadamente no processo «Sähköalojen ammattiliitto ry» (C-396/13), e da interpretação do conceito de «remuneração salarial mínima» pelo Tribunal nesse processo;

12. salienta que o facto de só os elementos obrigatórios da remuneração e os elementos de cálculo no país de acolhimento poderem e deverem ser utilizados para definir, no Estado-Membro respetivo, um reembolso na aceção da diretiva significa que continuará a não ser possível ao país de acolhimento exigir que um empregador aplique aos seus trabalhadores destacados aquela que pode ser considerada uma remuneração «normal» ou média para um trabalho equivalente no país de acolhimento;

13. congratula-se com a proposta de tornar obrigatória a publicação dos elementos constitutivos da remuneração tidos em conta no cálculo do reembolso aplicável ao destacamento no país de acolhimento no sítio *web* oficial nacional que os Estados-Membros têm de criar nos termos do artigo 5.º da diretiva de execução, a fim de melhorar o acesso à informação antes do destacamento;

14. entende, de um modo geral, que a proposta da Comissão de substituir «remunerações salariais mínimas» por «remuneração» e as outras propostas de alteração neste capítulo implicam que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores cria um equilíbrio adequado no que toca, por um lado, à possibilidade para os prestadores de serviços no interior da UE de fornecerem os seus serviços transfronteiras sem entraves injustificados e, por outro lado, à proteção dos trabalhadores destacados contra a concorrência desleal;

15. defende, contudo, que se clarifique que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores em si de forma alguma afeta a competência exclusiva dos Estados-Membros de definir a sua política salarial de acordo com o seu modelo de mercado de trabalho;

16. partilha da opinião da Comissão de que a obrigação de aplicar as condições do país de acolhimento nos domínios referidos no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores no setor da construção deve aplicar-se da mesma forma independentemente de a remuneração ser determinada por lei, através de um acordo coletivo de aplicação universal ou de um acordo coletivo adotado nos termos do artigo 3.º, n.º 8, primeiro ou segundo travessões;

17. chama a atenção da Comissão para as situações de destacamento no âmbito das práticas de subcontratação em cascata que conduzem à diluição da responsabilidade do empregador e em que os trabalhadores destacados são por vezes abandonados sem qualquer assistência e socorro. Um fundo de resgate europeu poderia permitir uma intervenção rápida a fim de assegurar o regresso nas melhores condições destes trabalhadores ao seu país de origem. Propõe, além disso, a criação de um registo europeu que imponha em todos os Estados-Membros a obrigação de as empresas prestadoras de serviços declararem o trabalhador destacado até ao início da prestação de serviços;

18. observa que as competências dos trabalhadores destacados são muitas vezes deliberadamente subavaliadas pelo empregador para justificar um nível de remuneração inferior. Existe o risco de que se continue a recorrer a esta prática para contornar a obrigação de igualdade de tratamento em matéria de remunerações. Seria oportuno que a Comissão estudasse a criação de um repertório europeu das profissões e competências profissionais, a fim de dar resposta a esta situação, e proteger os interesses dos trabalhadores sem diploma ou certificação;

19. salienta que o prazo para a transposição da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário era 5 de dezembro de 2011. Um dos objetivos da diretiva é assegurar a proteção dos trabalhadores temporários e ela estabelece, por exemplo, o princípio da igualdade de tratamento em matéria de remuneração, férias e tempo de trabalho (artigo 5.º);

20. concorda com a Comissão que o princípio da igualdade de tratamento consagrado na Diretiva relativa ao trabalho temporário também deve ser obrigatoriamente aplicado nas situações em que a empresa de trabalho temporário está estabelecida num outro Estado-Membro e se trata de um destacamento na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores;

Subsidiariedade e proporcionalidade

21. observa que catorze parlamentos nacionais de onze Estados-Membros (Bulgária, Dinamarca, Estónia, Croácia, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia, República Checa e Hungria) emitiram pareceres fundamentados sobre a observância do princípio da subsidiariedade, pelo que foi desencadeado o procedimento de «cartão amarelo» relativamente à proposta;

22. assinala que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores determina quais das condições de trabalho e de emprego um prestador de serviços estabelecido num outro Estado-Membro é obrigado a aplicar na sua relação com o trabalhador destacado no país de acolhimento. Nem a diretiva atualmente em vigor nem a diretiva de alteração pretendem harmonizar as condições entre os Estados-Membros;

23. observa que as alterações da diretiva só podem ser efetuadas ao nível da UE. Atendendo às disposições do Tratado em matéria de liberdade de prestação transfronteiriça de serviços e ao Regulamento Roma I, não é possível determinar ao nível dos Estados-Membros as condições no domínio do direito do trabalho que devem ser aplicadas a um destacamento;

24. recorda que a diretiva de execução, que teve de ser transposta pelos Estados-Membros para a legislação nacional até 18 de junho de 2016, inclui instrumentos para os Estados-Membros limitarem as práticas abusivas e o *dumping* social que resultam do destacamento (nomeadamente, em matéria de fraude, contorno das normas e troca de informações entre os Estados-Membros). Toma nota do facto de que a versão revista da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores e a diretiva de execução são, em grande medida, instrumentos jurídicos que se reforçam mutuamente, pelo que aguarda com expectativa uma avaliação completa do impacto e das consequências da aplicação da diretiva de execução pelos Estados-Membros no destacamento de trabalhadores;

25. sublinha ainda que a questão da coerência da aplicação dos controlos do destacamento de trabalhadores nos diferentes Estados-Membros continua a ser de atualidade, dado que a diretiva de execução se limita a prever a cooperação bilateral entre os Estados-Membros; concorda, por isso, que o objetivo da proposta de diretiva revista — ou seja, uma definição comum das regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores — é mais eficazmente exequível ao nível da UE;

26. assinala que é necessário promover a troca dos dados comunicados pelos órgãos de notificação com os institutos de segurança social do Estado-Membro de origem e do Estado-Membro de acolhimento, bem como introduzir um requisito de informação da instituição de segurança social do Estado-Membro de acolhimento, a fim de se tomar medidas eficazes contra o destacamento fictício de trabalhadores e a constituição de empresas que tenham por objetivo destacar ficticiamente trabalhadores, assim como a concorrência desleal que resulta da redução das contribuições para a segurança social. Se for aberta uma sucursal com o fito de criar empresas destinadas a efetuar destacamentos fictícios de trabalhadores, deve haver a possibilidade de requerer um período mínimo de serviço necessário dos trabalhadores no Estado-Membro de origem antes do destacamento.

Bruxelas, 7 de dezembro de 2016.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu
Markku MARKKULA