



DESTACAMENTO DE TRABALHADORES

Tal como previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços garantem a mobilidade das empresas e dos profissionais na UE. No entanto, a fim de garantir uma mobilidade e uma concorrência equitativas, a UE dispõe igualmente de legislação específica que regula os direitos dos trabalhadores destacados.

BASE JURÍDICA

Artigos 54.º e 56.º a 62.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

Um «trabalhador destacado» é um trabalhador que é temporariamente enviado pelo seu empregador para outro Estado-Membro da UE a fim de prestar um serviço. A legislação da UE relativa aos trabalhadores destacados é considerada, de um modo geral, um esforço específico para regular e equilibrar os dois princípios seguintes:

- Criar condições equitativas para a prestação de serviços transfronteiras de uma forma tão livre quanto possível;
- Proteger os direitos dos trabalhadores destacados, garantindo um conjunto comum de direitos sociais, a fim de evitar um tratamento injusto e a criação de uma mão de obra de baixo custo.

REALIZAÇÕES

A. Historial da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores: apoio à livre circulação de serviços

O historial e a base jurídica da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores decorrem da liberdade de prestação de serviços (artigo 56.º do TFUE) e do compromisso da UE no sentido de eliminar os obstáculos à livre circulação de serviços transfronteiras no âmbito do mercado interno. Aquando do alargamento da União Europeia em 1986, na sequência da adesão de Espanha e de Portugal, a questão da prestação de serviços transfronteiras foi colocada no cerne do debate sobre o mercado interno. Após uma década de impasse legislativo, foi um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (C-113/89), em combinação com a adesão da Áustria, da Finlândia



e da Suécia, que acabou por levar à adoção de uma diretiva para regular a situação dos trabalhadores destacados.

A primeira diretiva foi adotada em 16 de dezembro de 1996. Estabeleceu um «núcleo duro» de condições mínimas de emprego e de trabalho (tais como períodos máximos de trabalho, duração mínima das férias anuais remuneradas, taxas de remuneração mínimas, saúde e segurança no trabalho, etc.), que deve ser respeitado em conformidade com o princípio do Estado de acolhimento. No que se refere aos restantes aspetos da relação de emprego, o direito do trabalho do país de envio deveria continuar a ser aplicável. Em matéria de segurança social, os trabalhadores destacados continuavam inscritos no regime de segurança social do seu país de origem, desde que o destacamento tivesse — em geral — uma duração inferior a dois anos. No que dizia respeito à tributação, o direito de cobrar imposto sobre o rendimento continuava a pertencer ao país de envio durante 183 dias, só passando para o país de acolhimento após este período.

Consequentemente, os diferenciais do custo do trabalho entre trabalhadores locais e trabalhadores destacados, que, em média, são destacados por um período de 3 a 4 meses, podiam também ser consideráveis, dependendo do nível salarial, das contribuições para a segurança social e do imposto sobre o rendimento a pagar.

Nos anos que se seguiram à adoção da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, a aplicação, a interpretação jurídica e a regulamentação do caso especial dos trabalhadores destacados colocaram três desafios específicos:

- Um aumento das disparidades salariais e da divergência nos custos do trabalho, que tornou a utilização de trabalhadores destacados mais aliciante para as empresas; consequentemente, entre 2010 e 2014 o número de destacamentos aumentou 44,4 %;
- Um ambiente favorável a práticas irregulares, como o destacamento rotativo ou as práticas de empresas de fachada, que exploraram as lacunas da diretiva, para contornar a legislação em matéria de emprego e de segurança social e participar em operações noutros Estados-Membros;
- Uma falta de clareza das normas estabelecidas e deficiências na cooperação entre as autoridades, tanto no interior dos Estados-Membros como a nível transfronteiras, que criaram problemas às autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

Tendo em conta as disposições de política social introduzidas nos Tratados europeus com o Tratado de Lisboa, de 2007, era duvidoso que a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, de 1996, constituísse um instrumento jurídico adequado para garantir condições equitativas para a livre prestação de serviços transfronteiras e, ao mesmo tempo, proporcionar um fundamento adequado para os direitos sociais dos trabalhadores. Nos casos em que a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores confia aos Estados-Membros a aplicação e a execução de normas mínimas de emprego, ela está dependente dos acórdãos do TJUE para interpretar a terminologia nela adotada. No entanto, os acórdãos do TJUE desde a adoção da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não forneceram a necessária clareza jurídica. Como a Comissão muito justamente observou, a



ausência de uma norma clara gerou incerteza quanto às regras e dificuldades práticas para as autoridades do Estado-Membro de acolhimento responsáveis pela aplicação das regras; para o prestador de serviços, ao determinar a remuneração devida a um trabalhador destacado; e para o conhecimento dos seus direitos pelos próprios trabalhadores destacados. Além disso, com os quatro acórdãos de 2007/2008 nos processos Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) e Comissão contra Luxemburgo (C-319/06), o TJUE transformou normas laborais inicialmente concebidas como normas mínimas na diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores num «limite máximo» de condições de trabalho e de emprego. Entretanto, porém, o TJUE proferiu dois acórdãos com um efeito mais protetor dos trabalhadores destacados: no processo Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13), decidiu que a classificação dos trabalhadores em diferentes categorias salariais universalmente vinculativas e transparentes num acordo coletivo de trabalho deve ser também aplicável aos trabalhadores destacados. Mais recentemente, o TJUE considerou, no processo Regio-Post (C-115/14), que os Estados-Membros podem exigir que os proponentes de concursos públicos e os seus subcontratantes paguem aos seus trabalhadores um salário mínimo determinado.

B. Reformas para melhorar o desempenho

Tendo em conta estas deficiências, a Comissão prosseguiu as reformas com vista a atualizar a diretiva inicial e a reforçar a sua execução. Estas reformas tiveram em conta as atualizações dos Tratados europeus e a evolução dos padrões de mobilidade. Em 2016, havia 2,3 milhões de trabalhadores destacados na UE, enquanto nos seis anos anteriores os destacamentos tinham aumentado 69 %.

As duas principais propostas legislativas:

1. Diretiva de execução 2014/67/UE

Esta diretiva cria um quadro jurídico comum para a identificação de um verdadeiro destacamento de trabalhadores e permite uma implementação, aplicação e execução mais uniforme das normas comuns. Clarifica a definição de destacamento e define as responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros de verificar a conformidade com a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, em particular nos setores em que o risco de práticas irregulares é maior, como a construção ou o transporte rodoviário de mercadorias. A diretiva procura alcançar uma melhor cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pelo destacamento, mediante o cumprimento da obrigação de responder aos pedidos de assistência e a fixação de prazos para as respostas aos pedidos de informações. Por último, as sanções administrativas e as multas impostas aos prestadores de serviços por um Estado-Membro podem agora ser executadas e cobradas noutra Estado-Membro.

1. Diretiva revista relativa ao destacamento de trabalhadores de 28 de junho de 2018 (Diretiva UE 2018/957)

Em março de 2016, a Comissão propôs uma revisão da diretiva inicial relativa ao destacamento de trabalhadores (96/71/CE), com vista a assegurar a aplicação do direito do trabalho do Estado-Membro de acolhimento em caso de destacamento



de longa duração e a abordar questões como a igualdade de remuneração, a aplicabilidade dos acordos coletivos e o tratamento dos trabalhadores temporários.

Após a publicação desta proposta, 11 câmaras parlamentares dos Estados-Membros apresentaram pareceres fundamentados, desencadeando assim uma verificação da subsidiariedade, o chamado procedimento de «cartão amarelo». A maior parte dos pareceres deplorou o facto de o princípio de «remuneração igual por trabalho igual» causar uma desvantagem competitiva para os seus trabalhadores e de os Estados-Membros perderem o seu direito de decidir sobre as condições fundamentais de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário, tal como previsto na diretiva relativa ao trabalho temporário, de 2008.

Na sequência de intensas negociações entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, o Conselho adotou a diretiva revista em 21 de junho de 2018. A versão final mantém muitos dos elementos fundamentais propostos pela Comissão, mas com várias alterações:

- Destacamento de longa duração: o período de destacamento pode durar até 12 meses, com uma prorrogação possível de seis meses (inicialmente, a Comissão tinha proposto 24 meses). Após este período, serão aplicáveis as disposições do direito do trabalho do Estado-Membro de acolhimento;
- Remuneração: todas as normas do país de acolhimento aplicáveis aos trabalhadores locais serão igualmente aplicáveis a todos os trabalhadores destacados desde o primeiro dia, ou seja, aplicar-se-á o princípio da igualdade de remuneração por um mesmo trabalho no mesmo local. No que diz respeito a outros elementos da remuneração, a revisão introduz regras mais claras para os subsídios, enquanto as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento não são dedutíveis dos salários dos trabalhadores. Tal como estabelecido na diretiva de execução, os elementos obrigatórios que constituem a remuneração num Estado-Membro devem estar disponíveis num sítio web nacional único;
- Condições de trabalho: os Estados-Membros podem aplicar acordos coletivos a nível regional ou setorial, amplos e representativos. Anteriormente, isto só era válido para os acordos coletivos de aplicação universal no setor da construção. No que diz respeito às condições de alojamento no país de acolhimento, devem ser aplicadas as regras nacionais em vigor para os trabalhadores locais, deslocados do seu domicílio;
- Trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário: a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores garante a igualdade de tratamento dos trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário. As condições aplicáveis às agências nacionais de trabalho temporário serão igualmente aplicáveis às agências transfronteiras que colocam trabalhadores no exterior;
- Transportes: os novos elementos da diretiva aplicar-se-ão ao setor dos transportes, quando a legislação específica da UE relativa a este setor (atualmente em negociação) for aplicada.



O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu tem sido um motor da legislação sobre a livre circulação de pessoas e serviços. Desde 2004, que levanta a questão da necessidade de melhorar a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores (ver este [estudo](#) do Parlamento de junho de 2016).

Durante as negociações sobre a revisão da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, o Parlamento defendeu especificamente o princípio de «remuneração igual por trabalho igual» e a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem acordos regionais, setoriais ou a nível da indústria. Além disso, procurou permitir aos Estados-Membros, através de uma cláusula de revisão, impor às empresas estrangeiras as mesmas obrigações nacionais, em caso de subcontratação. Conseguiu ainda estabelecer um prazo de dois anos para a transposição e aplicação da diretiva.

Susanne Kraatz
12/2019

