



ISA

Relatório final

Tradução em PT

Março 2021





Coordenador do Projeto (Itália)
www.cnce.it



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(Bulgária)
<https://ksb.bg/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
European Association of Paritarian Institutions

(Bélgica)
<https://aeip.net/>



(França)
<http://www.irshare.eu/en/>



(Itália)
www.fondazionebrodolini.it



(Polónia)
<http://zzbudowlani.pl/>



(Portugal)
<https://www.iscte-iul.pt/>



MINISTERUL MUNCII
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE

(Roménia)
<http://mmuncii.ro/>



recerca social aplicada
investigación social aplicada
applied social research
recherche sociale appliquée

(Espanha)
<https://notus-asr.org/>



Organismo Associado (Portugal)
<https://www.act.gov.pt>

Autoria e agradecimentos

O Relatório final do projeto ISA foi editado por: Iudicone, F., Zheleva, M., Antova, D., Turlan, F., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C., and Frías, J.

Os contributos para os capítulos individuais são::

Introdução e conclusões - Feliciano Iudicone (FGB)

Plano nacional: Bulgária -Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)

Plano nacional: França - Frederic Turlan (IR Share)

Plano nacional: Itália - Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)

Plano nacional: Polónia- Jakub Kus (ZZ Budowlani)

Plano nacional: Portugal - Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL; CIES-IUL)

Plano nacional: Roménia - Cristian Tache (MoLSJ)

Plano nacional: Espanha - Julia Frías (Notus)

A equipa do projeto ISA agradece a todos os especialistas e parceiros que participaram: nos eventos do projeto, que contribuíram para a avaliação dos acordos de cooperação e para a discussão das recomendações de política.

Para mais informações sobre o projeto consultar: www.isaproject.eu



O projeto foi realizado para o projeto ISA, tendo recebido o apoio financeiro no âmbito do concurso VP/2018/011 da DG com o apoio da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia.

As opiniões expressas refletem apenas a visão dos autores.

A Comissão Europeia não é responsável por qualquer uso que possa ser feito das informações aqui contidas.

Índice

Introdução	6
Plano nacional: Bulgária	9
Informação contextual	9
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes	12
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados	13
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados	14
Plano nacional: França	15
Informação contextual	15
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes	19
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados	19
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados	21
Plano nacional: Itália	23
Informação contextual	23
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes	25
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados	26
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados	26
Plano nacional: Polónia	28
Informação contextual	28
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes	31
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados	31
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados	32

Plano nacional: Portugal.....	33
Informação contextual.....	33
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes.....	34
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados.....	34
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados.....	35
Plano nacional: Roménia.....	36
Informação contextual.....	36
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes.....	39
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados.....	40
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados.....	42
Plano nacional: Espanha.....	43
Informação contextual.....	43
‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes.....	45
Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados.....	46
Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados.....	46
Conclusões.....	47

Introdução

O projeto ISA – *Information Sharing Agreements (Acordos para partilha de informação)* – é promovido pelo Comité Nacional Italiano para os Fundos de Proteção Social (Commissione Nazionale Casse Edili – CNCE) e envolve, enquanto parceiros, a Fundação Giacomo Brodolini (FGB) que realiza a coordenação científica, em conjunto com parceiros de seis países Europeus que são alvo desta iniciativa, nomeadamente: BCC (Bulgária), IR Share e UCF (França),¹ ZZ Budowlani (Polónia), ISCTE-IUL (Portugal), MoLSJ (Roménia) e Notus (Espanha). Este consórcio inclui também a AEIP enquanto parceira a nível Europeu, e um parceiro institucional chave, a ACT (Portugal),² enquanto organismo associado.

O projeto ISA aborda a cooperação transnacional na área do destacamento de trabalhadores, reconhecendo o seu papel chave na garantia da correta aplicação dos regulamentos europeus relativos ao destacamento.

Durante o tempo de duração do projeto (Janeiro de 2019 – Março de 2021), os parceiros implementaram um processo concebido para melhorar as práticas existentes através dos seguintes elementos: levantamento de informação contextual relevante; seleção e avaliação dos acordos existentes na área da partilha transnacional de informação; discussão dos resultados preliminares com as autoridades públicas, parceiros sociais, fundos setoriais e outros parceiros; e identificação de lacunas existentes e de oportunidades para melhoria. Como resultado, foram produzidos, através do projeto:

- *Documentos informativos* de cada país, os quais fornecem informação contextual relativa a cada país integrante;
- *Orientações* que ilustram as características de 11 acordos selecionados e avaliam os seus resultados, no sentido de orientar a possibilidade de alargamento dos mesmos;
- Dois *seminários online* e dois *workshops online* onde são discutidos os resultados preliminares do projeto³;
- *Planos nacionais* ao nível de cada país parceiro, os quais avaliam a cooperação administrativa existente na área do destacamento, e que integram este relatório final.

Uma das tarefas centrais deste acordo foi a seleção de 11 acordos pelos parceiros, os quais se encontram sistematizados na seguinte tabela:

¹ IR Share substituiu a UCF no consórcio em Dezembro de 2020 e contribui para a redação do presente relatório.

² Mais informações sobre os parceiros estão disponíveis no link: <https://www.isaproject.eu/consortium/>.

³ O canal de YouTube do CNCE disponibiliza excertos destes eventos:

<https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPIpoO33IWJl54JTsw>

Tabela 1: Lista dos acordos analisados nas *Orientações* do projeto:

Tipo de acordo	Nome	Abrangência geográfica
Acordos realizados pelas Inspeções do Trabalho	Acordo de cooperação transfronteiriça entre os organismos de Inspeção do trabalho de Espanha e Portugal	ES-PT
	Acordo de cooperação transfronteiriça entre os organismos de Inspeção do Trabalho de Espanha e França	ES-FR
	Acordo de cooperação relativo às relações de ajuda e à partilha mútua de informação entre o GLI EA, Agência Búlgara para a Inspeção do Trabalho, parte integrante do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais da República da Bulgária, e a Autoridade para as Inspeções do Trabalho do Reino da Noruega	BG-NO
	FormaAcordo de cooperação bilateral e partilha de informação entre a Inspeção do Trabalho da República da Polónia e a Autoridade do Ambiente de Trabalho do Reino da Dinamarca	PL-DK
Acordos promovidos pelos Ministérios do Trabalho	Acordo transfronteiriço de cooperação administrativa entre a Bulgária e a França, assinado pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais da República da Bulgária e o Ministério do Trabalho, Assuntos Sociais, Família e Solidariedade da República Francesa	BG-FR
	Acordo de Cooperação Administrativa entre o Ministério do Trabalho da República Francesa e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social da República Portuguesa, em matéria de destacamento de trabalhadores e prevenção do trabalho não declarado	FR-PT
	Acordo bilateral entre a Autoridade para as Condições do Trabalho de Portugal e o Serviço para Controlo das Leis Sociais e Serviço de Controlo do Bem Estar no Trabalho, ambos parte do Serviço Público Federal do Emprego, Trabalho e Concertação Social do Reino da Bélgica	PT-BE
	Acordos de cooperação para enfrentar as situações de destacamento ilegal e de incumprimento de legislação na área das relações laborais, condições de trabalho e saúde e segurança no trabalho – assinados entre a Roménia e a Grécia, Hungria, Itália, Portugal e Espanha	RO- EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES
Acordos envolvendo fundos setoriais	Acordos bilaterais transnacionais entre o CNCE Italiano e os fundos setoriais ativos noutros países da UE	Vários países (foco em IT-DE)
	Acordos transnacionais bilaterais entre a UCF Francesa e os fundos setoriais ativos noutros países da UE	Vários países (foco em FR-DE)
	Acordo entre a Instituição de Segurança Social (ZUS) (Polónia) e SOKA-BAU (Alemanha)	PL-DE

Ao longo deste relatório, vão sendo feitas referências às “Orientações” e aos “Documentos Informativos” dos países, os quais estão disponíveis no [site www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu). Os resultados dos projetos anteriores “Post-Lab” e “EU Post Lab” providenciam também uma base de análise.⁴ O projeto ISA representa o desenvolvimento natural destes projetos anteriores, sendo que o primeiro se debruçou sobre a existência de boas práticas e a identificação de situações de fraude nas áreas do destacamento e trabalho não declarado, e o último visou explorar e avaliar um conjunto de dados potencialmente úteis para a resolução destes problemas.

Os principais capítulos do relatório estão estruturados através de planos nacionais ao nível de cada país, explorando as conquistas atuais e os possíveis desenvolvimentos decorrentes das atividades de cooperação existentes, que foram analisados durante o projeto. Mais especificamente, o plano de cada país inclui:

- **Informação contextual:** informação relativa a aspetos relevantes como: as autoridades que detêm ou monitorizaram informações relevantes, as características e posicionamento dos parceiros face ao destacamento e partilha de informação a nível transfronteiriço, características das iniciativas existentes de partilha de informação a nível transfronteiriço, provisões legais relativas à partilha de informação de nível transfronteiriço, movimentos mais relevantes de trabalhadores destacados, existência de situações de fraude ou obstáculos ao livre movimento;
- **“Business case” para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes:** características do acordo consideradas de maior relevância, possíveis vantagens decorrentes da adoção do acordo para cada parceiro envolvido;
- **Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados:** por exemplo, falta de dados, presença/ ausência de provisões relevantes definidas pelo quadro legal ou por acordos coletivos;
- **Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados:** por exemplo, presença de informação mais detalhada ou fidedigna do que aquela que é partilhada no contexto do acordo, possibilidade de abranger um universo mais alargado de parceiros, presença de condições de suporte.

A secção final de conclusões do relatório desenvolve-se em torno da comparação de resultados dos diferentes planos nacionais, bem como dos *outputs* anteriores do projeto. As conclusões incluem também algumas recomendações gerais focalizadas nos parceiros sociais e nos responsáveis políticos.

⁴ Relatórios dos projetos EU Post Lab e Post-Lab estão disponíveis em diferentes línguas no link: www.tinyurl.com/eupostlab

Plano nacional: Bulgária

Informação contextual

As principais autoridades que possuem e monitorizam informação relevante relativa a trabalhadores destacados na Bulgária são:

- Agência Nacional de Rendimentos (NRA)
- Agência Geral Executiva de Inspeção do Trabalho (GLI EA);
- Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais (MLSP).

A Agência Nacional de Rendimentos (NRA) é responsável pela emissão dos formulários A1, fazendo a gestão de toda a informação das empresas relacionada com o tipo de atividade e os rendimentos gerados no território da Bulgária e no exterior, os aspetos contratuais e a conformidade com os requisitos da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. A Agência procede à gestão de dados, incluindo: tipo de atividade da empresa que realiza o destacamento, número de empregados, tipo de contratos de trabalho e lei laboral aplicável, rendimentos das empresas na Bulgária e no país de acolhimento. No caso de as empresas não estarem em conformidade com qualquer um dos requisitos referidos, o NRA pode recusar a emissão do formulário A1.

O Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais é a entidade competente sobre os assuntos relativos às relações industriais e à implementação de políticas laborais, com o objetivo de melhorar a qualidade e segurança de trabalho, através da proteção de emprego, direitos sociais e proteção social dos trabalhadores. Ao níveis das relações internacionais, o Ministério participa de acordos de cooperação nas áreas da segurança social e condições de trabalho.

A Agência Geral Executiva de Inspeção do Trabalho (GLI EA), estabelecida pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais, monitoriza o cumprimento da legislação relativa ao trabalho e à saúde e segurança na Bulgária. As suas atividades baseiam-se nos princípios da publicidade e prevenção durante as inspeções de trabalho, em cooperação com instituições, parceiros sociais e ONG's. Adicionalmente, o GLI EA disponibiliza apoio técnico e consultoria em todos os assuntos relativos ao trabalho e ao destacamento de trabalhadores. Esta agência mantém também o portal de informação oficial para as empresas que destacam e os trabalhadores destacados na Bulgária. O portal fornece informações relativas às condições de trabalho, níveis de salário mínimo, remuneração, mobilidade laboral, acordos coletivos de nível sectorial e nacional, provisões legais, sanções, etc. De acordo com as disposições legais, todos os acordos coletivos assinados para todos os setores a nível nacional devem estar inscritos no GLI EA. Para além disso, a agência disponibiliza informação relativa aos valores de salários mínimos praticados noutros estados membros da UE e processa também as reclamações realizadas por cidadãos empregados no estrangeiro.

O GLI EA controla e monitoriza as atividades das agências de recrutamento para trabalhos na Bulgária e no estrangeiro, para além de poder também conduzir inspeções, as quais são por vezes realizadas em colaboração com o Ministério do Interior, a Agência de Emprego e outras instituições relevantes. O GLI EA controla o processo de destacamento de trabalhadores para a UE e para países terceiros. Em 2019, a agência conduziu 730 inspeções relativas a

trabalhadores destacados, a maior parte destas realizada nos setores dos transportes e da construção. Em 2019, as infrações mais problemáticas relacionadas com trabalhadores destacados no setor da construção na UE foram situações de documentação irregular, remuneração não paga e não acumulada, e pagamento de salários mais baixos do que os níveis mínimos estabelecidos no respetivo país estrangeiro.⁵

Os parceiros sociais do setor da construção estão ativamente envolvidos em iniciativas relativas aos trabalhadores destacados, à redução de irregularidades e situações de violência ao longo do processo, à promoção de condições laborais justas e ainda referentes ao trabalho não declarado. Contudo, a maior parte destas iniciativas é financiada pela UE e não envolve especificamente a adoção de acordos transnacionais de partilha de informação. Até há relativamente pouco tempo, estas atividades focavam-se sobretudo em medidas 'suaves', como campanhas de informação, de sensibilização, investigação e partilha de boas práticas. Contudo, em 2020, a Câmara de Construção da Bulgária (BCC) lançou uma iniciativa com o intuito de contribuir para a melhoria do processo de destacamento de trabalhadores, através da partilha de boas práticas realizada com outros países. Na Bulgária não se registam grandes dificuldades relativamente ao processo de emissão de formulários A1, uma vez que este processo é conforme à legislação existente ao nível da UE. Contudo, o problema chave passa pela recolha de informação sobre o que se passa durante o período de destacamento.

Depois de se terem analisado diversos sistemas de monitorização, a BCC selecionou o sistema de monitorização e supervisão laboral desenvolvido em Portugal para ser estudado em profundidade enquanto um modelo passível de ser adaptado ao contexto da Bulgária. Esta escolha ficou-se a dever, em primeiro lugar, ao facto de a Bulgária e Portugal estarem entre os países que mais destacam trabalhadores na UE; e, em segundo lugar, ao facto da investigação demonstrar que as práticas das instituições portuguesas relativas à recolha de informação sobre trabalhadores destacados são extremamente bem-sucedidas em termos da cooperação aos níveis interinstitucional e internacional. Neste contexto, a BCC contactou a Autoridade Portuguesa para as Condições de Trabalho (ACT) para obter os seus contributos relativos ao esquema de monitorização e supervisão, bem como ao sistema de feedback utilizado para acompanhar o processo real do destacamento de trabalhadores a partir de Portugal. Adicionalmente, a BCC reuniu esforços com a Agência Nacional de Rendimentos, que é responsável pela emissão dos formulários A1 na Bulgária. A reunião inicial de partilha foi organizada no fim de 2020, de forma virtual, na qual as três partes apresentaram as suas expectativas, os problemas chave em relação ao destacamento de trabalhadores na Bulgária e as principais áreas de potencial colaboração. A iniciativa contou também com a cobertura do jornal “*Stroitel*” – um jornal semanal online que aborda o setor da construção.⁶

A próxima reunião entre representantes da BCC, NRA, ACT e outras instituições Portuguesas relevantes está agendada para o primeiro semestre de 2021. Alguns dos pontos de discussão são:

- Instituições Portuguesas envolvidas na recolha e análise de informação relativa aos trabalhadores destacados e às empresas que desenvolvem projetos de construção na UE,

⁵ https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

⁶ [Stroitel, No. 43, page 10](#)

em termos da execução de contratos, datas limite para a implementação de projetos, volume de trabalhos de construção, remuneração atribuída aos trabalhadores destacados em função do seu grau de especialização e posição, qualidade dos trabalhos de construção e reclamações dos empreiteiros relativas aos subempreiteiros;

- Tipo de informação recolhida pelas instituições portuguesas durante o período de destacamento;
- Enquadramento legal que estipula o processo de recolha de informação relativa aos trabalhadores destacados;
- Práticas que facilitam e apoiam as empresas Portuguesas e indivíduos que desenvolvem atividades no estrangeiro na eventualidade de surgirem disputas laborais, reclamações, etc.;
- Prevenção e resolução de situações de competição injusta.

Relativamente aos fundos paritários, atualmente não existe nenhum fundo no setor da construção, nem normas legislativas nesta área. Ao longo dos anos, têm ocorrido várias discussões entre os parceiros sociais sobre o estabelecimento de um fundo deste género que possa abranger as situações de intempérie e os programas de formação. Contudo, essas negociações não abordaram tópicos relativos aos trabalhadores destacados.

No que diz respeito aos acordos transnacionais de partilha de informação na área dos trabalhadores destacados, o GLI EA é a instituição responsável pela sua implementação. Uma parte significativa da informação partilhada sobre os trabalhadores destacados, realizada entre esta agência e outros Estados Membro da UE, é veiculada através do Sistema IMI.⁷ Em 2019, a maior parte dos pedidos relacionaram-se com a legalidade do processo de destacamento, bem como clarificações sobre as ações dos empregadores que tentam contornar a lei laboral, incluindo os casos de exploração laboral, *dumping* social, falsas situações de destacamento, etc. Ao longo deste ano, a agência recebeu 222 pedidos de outros estados membros, cinco dos quais relativos à aplicação de punições. Os países que mais utilizam o sistema são a França e a Bélgica, embora se esteja a registar um crescimento do número de pedidos realizados pela Áustria, Alemanha e Holanda. Como resultado desta situação, em 2019 o GLI EA realizou 95 verificações, a maior parte das quais relativas às seguintes questões: emissão e autenticidade dos formulários A1, rácio de rendimento das empresas a nível local e no estrangeiro, e fiabilidade dos documentos relativos a pagamentos. A maior parte dos pedidos estava relacionada com os setores da construção, agricultura e transportes.⁸

Em relação a outros tipos de informação, que não são abrangidos pelo sistema IMI, o GLI EA assinou acordos com mais de 20 países. Estes abordam a cooperação relativa à partilha de informação e à aplicação da legislação na área da saúde e segurança, leis laborais e trabalho não declarado, bem como à luta contra o trabalho não declarado e contra a fraude social transnacional. As atividades normalmente envolvidas incluem: inspeções conjuntas; partilha de

⁷ O sistema IMI é uma ferramenta online, segura e multilingue, que facilita as trocas de informação entre autoridades públicas envolvidas na implementação da legislação da EU. Ver:

https://ec.europa.eu/internal_market/iminet/about/index_en.htm

⁸ https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

informação relativa a salários, condições de trabalho, irregularidades, casos de trabalho não declarado, acidentes de trabalho envolvendo trabalhadores destacados, violação de leis laborais; e partilha de documentos relevantes e materiais informativos, entre outros aspetos. Adicionalmente, os signatários partilham também boas práticas e desenvolvem vários eventos formativos com vista a uma maior capacitação para a cooperação internacional. Estes acordos não são exclusivos do setor da construção, mas abrangem todo o tipo de indústria.

Um exemplo interessante de um acordo de cooperação transnacional para partilha de informação é aquele que foi assinado entre o GLI EA e a Autoridade das Inspeções do Trabalho do Reino da Noruega (LIA). Este acordo abrange não apenas a partilha de informação relativa a infrações à legislação laboral, trabalho não declarado e segurança e saúde de empresas que operam em ambos os países, mas também inclui intercâmbio de boas práticas, de inspetores e de formação, de forma a melhor entender a lei laboral nos dois países.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

O acordo estabelecido entre o GLI EA e a LIA cobre um leque amplo de atividades, e traz vantagens a todos os parceiros - empresas, trabalhadores, instituições e parceiros sociais. O acordo reduz o peso administrativo para as empresas, promove a sensibilização entre os trabalhadores e proporciona oportunidades para a partilha de conhecimentos, para uma maior agilidade no processo inspetivo transnacional e para a prevenção de fraude. Deste modo, o acordo tem potencial para ser alargado a outros países, bem como para ser assinado exclusivamente no setor da construção. As estatísticas do GLI EA demonstram que os pedidos realizados através do sistema IMI se relacionam primeiramente com o setor da construção, o que implica a necessidade de se estimularem a partilha de informação e a prevenção de fraude neste setor.

As campanhas informativas e as atividades coordenadas conjuntamente constituem ainda características muito positivas e úteis deste acordo. A expansão destas características ao nível do setor da construção, poderia ser um fator muito positivo para o mercado como um todo, para os trabalhadores e para os estados. A promoção de condições de trabalho justas e a sensibilização dos trabalhadores sobre os seus direitos em território estrangeiro podem ter um impacto bastante positivo no processo de destacamento, uma vez que os trabalhadores não costumam estar particularmente familiarizados com estes assuntos devido à complexidade dos mesmos e às barreiras linguísticas. Ao estarem mais informados acerca das condições laborais e das leis específicas no país de acolhimento, os trabalhadores poderão estar numa posição mais favorável, possuindo mais conhecimento que lhes permite a si próprios prevenir situações de fraude. Por outro lado, as inspeções conjuntas têm o potencial de reduzir as situações de exploração dos trabalhadores bem como as várias formas de infração da legislação laboral.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

Um dos principais obstáculos à adesão, implementação e desenvolvimento de acordos já existentes pode passar pela falta de motivação perante a possibilidade de existir uma cooperação mais próxima entre os atores envolvidos – organizações patronais, sindicatos e autoridades públicas. A presença ou ausência desta vontade, sobretudo de vontade política, está diretamente relacionada com a disponibilidade de recursos financeiros, os quais, no caso do acordo existente entre o GLI EA e a Inspeção do Trabalho Norueguesa, são atribuídos pelo Mecanismo de Financiamento Norueguês.⁹ A falta de fundos constitui um dos principais obstáculos à implementação, fortalecimento e desenvolvimento dos acordos existentes, bem como ao aprofundamento da cooperação entre as partes envolvidas. A vontade política encontra-se, contudo, diretamente ligada à situação atual na UE e no mundo, a qual é marcada por uma grande complexidade, volatilidade e incerteza em decorrência das restrições à mobilidade impostas por diferentes países e sociedades na sua luta contra a disseminação do COVID-19. As restrições impostas resultam em maiores dificuldades para os países planearem estratégias a longo prazo e, conseqüentemente, implementarem actividades que seriam consideradas desejáveis em termos da execução dos acordos existentes e da celebração de novos acordos. As restrições à mobilidade limitam, de facto, a disseminação do coronavírus, preservando a saúde humana; contudo, elas têm também um impacto negativo em termos da cooperação transnacional na área da mobilidade laboral, impedindo também a realização de reuniões presenciais entre os representantes das partes envolvidas. A falta de contactos face a face, a qual é agora substituída por conferências online, impõe algumas limitações à partilha de informação e ideias e ao estabelecimento de contactos pessoais, o que geralmente facilita a realização de actividades conjuntas e da cooperação, implementação e desenvolvimento de acordos existentes.

As actividades principais desenvolvidas pelo GLI EA no decorrer dos acordos de cooperação com instituições parceiras são a realização de inspeções conjuntas por inspetores de ambos os países e a troca de experiências. Atualmente, estas actividades encontram-se suspensas como consequência das medidas impostas para controlo da pandemia.¹⁰ Os contactos pessoais entre os inspetores da Bulgária, Noruega, Alemanha e França, entre outros, desenvolvidos durante reuniões e conferências anteriores à crise sanitária, revelam-se como sendo bastante úteis para o seu trabalho diário, sobretudo no que diz respeito ao destacamento de trabalhadores, partilha de informação e interpretação da legislação aplicável, etc. Finalmente, e não menos importante, um outro obstáculo à implementação, desenvolvimento e maior abrangência dos acordos existentes relaciona-se também com as características pessoais dos parceiros envolvidos, a sua motivação para uma atitude proativa e as suas competências e conhecimentos sobre a legislação nacional e internacional.¹¹

⁹ <https://www.eeagrants.bg/>

¹⁰ <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

¹¹ Fonte: pesquisa inicial com representantes do GLI EA.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

As motivações para a implementação e desenvolvimento dos acordos transnacionais existentes entre o GLI EA e as suas instituições parceiras apresentam-se como sendo de certa forma semelhantes aos potenciais obstáculos – tendo, contudo, um efeito contrário. A vontade política para a cooperação eficiente no campo da mobilidade laboral e destacamento de trabalhadores é extremamente importante, mas depende, contudo, de inúmeros fatores. Estes resultam de um equilíbrio entre os poderes políticos, a sua visão face às políticas Búlgaras, particularmente na área do trabalho e dos assuntos sociais, bem como a consciencialização do facto de que a cooperação internacional é algo que beneficia todos os parceiros. No caso dos parceiros Europeus, a vontade política depende mais do equilíbrio de poderes registado a um nível europeu mais amplo – no contexto das políticas de mobilidade laboral da UE, as quais ganharam maior visibilidade com eventos como a não aprovação do “Mobility Package” por parte de alguns Estados Membros. Neste contexto, a disponibilidade de recursos financeiros depende diretamente da vontade política existente na EU e ao nível dos governos nacionais. A existência de fundos adicionais facilita a existência de reuniões conjuntas entre os parceiros, a concepção de vários instrumentos (brochuras informativas, aplicações interativas, websites com informação relativa aos direitos e deveres das empresas que destacam e dos trabalhadores destacados), a implementação de campanhas informativas destinadas aos cidadãos, bem como o desenvolvimento e manutenção de centros de consultoria tal como é o caso do projeto “Fair Mobility”.¹² A disponibilidade de fundos tem o potencial de compensar a existência de obstáculos a formas de cooperação mais efetivas, ao aumentar a motivação e competências dos representantes das autoridades públicas responsáveis pelas questões relacionadas com os trabalhadores destacados. Por último, mas particularmente decisivo, o controlo da disseminação do Covid 19 e a consequente retoma das reuniões conjuntas e das conferências é extremamente importante para a implementação de novos acordos, bem como para o desenvolvimento de acordos já existentes entre o GLI EA e as suas instituições parceiras noutros Estados Membros, uma vez que conduzem a uma partilha significativa de experiências entre inspetores. O contacto cara-a-cara contribui para uma partilha plena de ideias, propostas e informação, para além de construir boas relações que são, muitas vezes, a base para a implementação bem-sucedida de atividades conjuntas e resolução de problemas decorrentes do destacamento de trabalhadores.¹³

¹² <https://www.faire-mobilitaet.de/>

¹³ Fonte: pesquisa inicial com representantes do GLI EA.

Plano nacional: França

Informação contextual

A principal fonte de legislação relativa a situações de fraude no processo de destacamento de trabalhadores foi adotada em 2014¹⁴ e tem sido reforçada várias vezes desde então. Tudo indica que a crise financeira constituiu o principal incentivo que levou as autoridades públicas a reagir às diferentes formas de fraude que causam perdas ao nível do sistema de segurança social e do orçamento de Estado. O aumento exponencial do número de trabalhadores destacados – tendo-se registado dez vezes mais trabalhadores destacados em 2013 do que em 2003 – e o subsequente impacto na opinião pública, também contribuíram para precipitar a ação por parte das autoridades, contando com o apoio dos parceiros sociais.

A principal instituição responsável pela monitorização e controlo do processo de destacamento de trabalhadores é a Inspeção do Trabalho, a qual concluiu vários acordos de cooperação com outros organismos congéneres da UE,¹⁵ prefigurando um tipo de cooperação que conta com o apoio da Autoridade Europeia do Trabalho (ELA).¹⁶ O organismo de Inspeção do Trabalho trabalha em cooperação com vários outros organismos: organismos responsáveis pelas inspeções realizadas a nível da recolha das contribuições para a Segurança Social (URSSAF, MSA), polícia e guarda policial, bem como os serviços responsáveis pelos impostos, alfândega e concorrência e inspetores especializados na área dos transportes. Por exemplo, em 2017, 70.000 empresas foram alvo de inspeções, sendo que, deste total, 35% foram sujeitas a inspeções conjuntas que envolveram diversos organismos de controlo.¹⁷ O organismo central responsável pela coordenação desta rede de instituições de controlo é a Delegação Nacional Anti-Fraude (*Délégation nationale à la lutte contre la fraude* – DNLF), que foi criada em 2008.¹⁸

Em 2015, a Inspeção do Trabalho criou o Grupo Nacional para a monitorização, apoio e controlo (*Groupe national de veille, d'appui et de contrôle* – GNVAC), o qual foi criado com o intuito de aumentar a eficácia do referido organismo. Este grupo reúne os serviços especializados da Direção-Geral do Trabalho (*Direction Générale du Travail* – DGT) e de 18 unidades regionais especializadas (URACTI), representando um total de 134.5 agentes (equivalentes a trabalhadores a tempo inteiro) em Dezembro de 2018. Esta organização recente torna possível

¹⁴ O Parlamento adotou a lei n.º 2014-790 de 10 Julho 2014 para combater a concorrência social injusta, o que teve por base a existência de diversos relatórios parlamentares que sublinharam a existência de vários casos em que as regras do destacamento são infringidas por empresas que destacam trabalhadores para França. O objetivo foi a transposição imediata da Diretiva 2014/67/EU para a lei francesa, referente à execução da Diretiva 96/71/EC relativa ao destacamento de trabalhadores.

¹⁵ Em 2016, foi assinado um acordo de cooperação com a Polónia. Em 2017, foi assinado um acordo de implementação operacional com a Bulgária e Portugal, elevando para 12 o número de publicações que definem as modalidades de cooperação bilateral com dez estados membros da UE. Em 2018, realizou-se uma primeira reunião de coordenação para cada acordo, adotando um programa de atividades conjuntas. O acordo com a Espanha foi atualizado a 26 de Abril de 2019.

¹⁶ O governo Francês tem ativamente apoiado a criação da ELA.

¹⁷ Ministério do Trabalho (2019), Plan national de lutte contre le travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021 [Plano Nacional de Luta contra o trabalho ilegal, Balanço 2016-2018 e prioridades 2019-2021], 8 de julho de 2019.

Ver: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dnlfdossier_de_presse_CNLI_8_juillet_2019.pdf

¹⁸ Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal [Organização da Luta contra o Trabalho ilegal], <https://normandie.direccte.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illegal>.

uma resposta mais efetiva perante situações de fraude complexas, organizadas ou de grande escala.

Os organismos da Segurança Social (Urssaf, MSA) fazem a gestão dos dados relativos às contribuições para a segurança social, os quais são transmitidos pelos empregadores, juntamente com informação chave como o setor de atividade da empresa, o seu número de trabalhadores, remuneração, acordos coletivos e nível salarial aplicável.

Desde Janeiro de 2017, a Declaração Social Nominativa (*Déclaration sociale nominative – DSN*)¹⁹ tem sido o único método de transmissão das declarações periódicas enviadas pelos empregadores aos organismos de proteção social, para além de ser também utilizada para reportar acontecimentos como: doenças, atestados passados pelo empregador para o serviço público de emprego (*Pôle emploi*), etc. Ao substituir a maioria das declarações sociais, esta declaração mensal única e desmaterializada permite aos empregadores simplificar e assegurar os processos relacionados com as suas obrigações sociais, tornando-os mais confiáveis. Para os trabalhadores significa um processamento mais rápido da documentação, com menos risco de erros. Todas as organizações recebem as informações que lhes dizem respeito diretamente.

No que se refere ao destacamento de trabalhadores, qualquer entidade empregadora que esteja estabelecida fora do território francês e que destaque trabalhadores para este país deve submeter previamente uma declaração ou um certificado de destacamento à organização responsável pela Inspeção do Trabalho no local de destino – este processo deve ser realizado antes de se dar início ao trabalho em França. Esta declaração é submetida através de um portal, o SIPSI, que tem uma nova versão desde Julho de 2019.²⁰ Esta nova versão veio simplificar e clarificar este sistema, no sentido de permitir às empresas estrangeiras submeter as suas declarações de forma mais rápida e precisa. Disponibiliza também novas ferramentas mais efetivas para os serviços de controlo. O SIPSI permite acesso multilingue em Francês, Inglês, Alemão, Italiano e Espanhol.

Segundo o Ministério do Trabalho, a bases de dados contém “informação mais precisa e ferramentas mais eficazes” que foram “disponibilizadas aos inspetores do trabalho através de uma ferramenta de trabalho que inclui novas funcionalidades de pesquisa e segmentação”. Adicionalmente, é possível a consulta da base de dados por parte de outros organismos inspetivos, existindo também a possibilidade de integrarem a consulta SIPSI de forma direta, através de aplicações.

No que se refere especificamente ao setor da construção civil, os fundos setoriais geridos pelas entidades patronais são responsáveis por intermediar um conjunto de elementos remuneratórios, como subsídio de férias e subsídio por intempéries. Por princípio, as empresas do setor da construção e obras públicas que estejam estabelecidas fora do território francês devem registar-se no fundo “Subsídios por intempéries” (Congés Intempéries BTP - CIBTP), o que deve ser feito imediatamente aquando do destacamento de trabalhadores para França, de acordo com as disposições legais contidas nos artigos L-1262- 4 e D.3141-14 do Código do Trabalho. Este último artigo estabelece que o esquema definido na secção do Código de Trabalho relativa ao fundo de subsídio de férias, “também é aplicável às empresas que não se encontram estabelecidas em França”.

¹⁹ <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>

²⁰ <https://www.sipsi.travail.gouv.fr> .

O fator que determina a obrigatoriedade de afiliação aos fundos CIBTP, bem como os respetivos deveres ao nível da declaração do pagamento de remunerações e contribuições relacionadas é o facto de a empresa destacar trabalhadores para o território francês.

Existem algumas exceções a este princípio, as quais são apresentadas nos artigos D.3141-27 e D.3141-27 do Código do Trabalho. O acordo bilateral em questão tem a sua origem sobretudo neste último artigo. O artigo D.3141-26, enfatiza, por exemplo, que “as empresas mencionadas no artigo D.3141-14, estabelecidas noutro Estado Membro da União Europeia ou num dos outros Estados que fazem parte do Acordo da Área Económica Europeia, podem estar isentos dos deveres” apresentados na sub-secção que aborda a questão das empresas do setor da construção, “se conseguirem provar que os seus trabalhadores beneficiam do direito de férias pagar durante o período de destamento em condições no mínimo equivalentes àquelas que são estipuladas pela legislação francesa”.²¹

A título de exemplo, após ter sido realizado um estudo bastante abrangente, reconheceu-se a existência de direitos de férias equivalentes no caso da França e da Alemanha. Neste contexto, foi realizado um acordo bilateral de isenção, concluído a 26 de Novembro de 1997, entre a CIPTB-UCF e os fundo alemão SOKA-BAU.

Posteriormente, foram assinados acordos semelhantes com fundos da Áustria (BUAK) e Itália (CNCE). Estes acordos permitem que as empresas do setor da construção possam continuar a pagar as devidas contribuições ao fundo do país de origem quando enviam trabalhadores da construção para o estrangeiro, à semelhança do que também acontece ao nível da Segurança Social.

Em termos práticos, o fundo de férias competente, que constitui um dos 13 fundos regionais afiliados à UCF (Union des Caisses de France), verifica se, à data do destacamento, a empresa encontra-se devidamente afiliada e tem todas as contribuições relativas aos trabalhadores declarados em dia. O fundo emite, assim, um certificado que indica que a empresa está em dia no momento do destacamento. Os documentos são enviados pelo fundo do país de origem ao fundo competente do país de acolhimento, através da UCF. Por este motivo, os fundos locais e o organismo de gestão a nível nacional possuem dados relativos às atividades e mão de obra das empresas, bem como acerca das remunerações dos trabalhadores e do pagamento de contribuições relativas a outras componentes salariais intermediadas.

Por último, é também de destacar que a França criou um “cartão de identidade do setor da construção” (*Carte BTP*), o qual se tornou obrigatório a partir de 2017. Até esta data, a utilização deste cartão era voluntária, sendo que apenas uma pequena parte das empresas o tinha adotado (cerca de 10% a 15% das empresas tinham-no solicitado). Este cartão também é gerido pela UCF, sendo que esta situação não é abrangida pelos acordos acima mencionados. Isto significa que as empresas estrangeiras que destacam trabalhadores para França têm que contactar o fundo sectorial do país de origem por forma a que este emita um certificado para a UCF francesa, e devem também contactar um departamento específico da UCF para solicitar um cartão de identidade para cada trabalhador destacado e para cada destacamento. Entre o lançamento da “Carte BTP”, em Abril de 2017, e 31 de Março de 2020, foram solicitados e produzidos 2.529.372

²¹ A UCF disponibiliza através deste *site* um panfleto com os textos de referência aplicáveis aos fundos para férias: https://www.cibtp.fr/media/commun/1_Documents/doc_textes-de-reference_2020-07.pdf

cartões (dos quais 1.841.461 eram válidos a 31 de Março de 2020). Desde 1 de Novembro de 2020, cada cartão representa um custo de €9.80 para a empresa que realiza o destacamento.²²

Os dados contidos no cartão de identidade são de natureza diversa daqueles que a UCF recolhe das suas empresas associadas. Não existe cruzamento entre a informação que os fundos recolhem sobre os seus membros com o intuito de processar as licenças com vencimento, e os dados recolhidos para a emissão do cartão de identidade. Foi confiada à UCF a gestão administrativa, técnica e financeira do cartão de identidade (decreto no. 2016-175 de 22 de Fevereiro de 2016). Trata-se de uma missão a nível nacional, distinta de outras missões legalmente transferidas para a UCF ou para os fundos para pagamento de licenças com vencimento. Os dados geridos no âmbito deste enquadramento não são partilhados com instituições de outros Estados Membros da UE. Relativamente a este ponto em específico, o principal interlocutor da UCF é o Ministério do Trabalho.

No que diz respeito às principais tendências de destacamento, tal como ilustrado no *Documento informativo* do país, a França constitui-se como sendo predominantemente um país de acolhimento. O número registado de trabalhadores destacados para França viu um acréscimo de 6.455 em 2005 para 81.420 em 2015. Desde essa data, tem-se verificado um aumento acentuado para 127.572 em 2016 e 208.515 em 2017 (mais 63% em comparação com 2016). Durante este mesmo período, o número registado de trabalhadores destacados aumentou de 354.139 para 516.625 (mais 162.486, mais 46% em comparação com 2016). De acordo com os dados do Ministério do Trabalho,²³ este aumento acentuado fica-se a dever sobretudo a três fatores: (i) o uso das declarações de serviço remotas da SIPS, as quais tornam possível o registo de um maior número de declarações, enquanto que existiam lacunas na informação fornecida através dos métodos utilizados previamente. O aumento no número de declarações e de trabalhadores destacados observado em 2018, é menos significativo, aproximando-se dos valores verificados em anos anteriores, na ordem de mais 20% relativamente às declarações e mais 13% relativamente aos trabalhadores destacados em comparação com o ano de 2017; (ii) maior cumprimento dos regulamentos, o que se fica a dever a um maior conhecimento relativamente às formalidades e ao serviço das declarações de serviço remotas do SIPS, bem como ao fortalecimento dos mecanismos de controlo e punição a partir de 2015. A multa de carácter criminal, a qual quase que nunca tinha sido aplicada nos casos de não declaração, foi substituído por uma multa de carácter administrativo (foram emitidas 1.034 multas em 2017); (iii) o aumento continuado de destacamentos de trabalhadores que já tinha sido registado em anos anteriores, embora seja difícil determinar-se de forma precisa até que ponto o aumento dos números se fica a dever a um maior registo e até que ponto se fica a dever a um aumento real dos destacamentos.

Deste total, 48.207 declarações foram registadas no setor da construção em 2017, bem como 122.739 trabalhadores destacados.²⁴ Adicionalmente, uma grande parte dos trabalhadores

²² UCF (2020), Carte BTP : baisse de la redevance à compter du 1er novembre 2020, Press release, 16 de Outubro de 2020, <https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020>

²³ Ministry of Labour (2019), Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_declarations_de_detachement.pdf

²⁴ Ibidem.

temporários destacados para França são do setor da construção. Os principais países de origem são Portugal (32.463 trabalhadores destacados), Polónia (16.371), Espanha (13.562), Luxemburgo (12.914), Bélgica (9.553), Roménia (8.827), Itália (6.997), Mónaco (6.809) e Alemanha (6.129).

Ao nível das relações industriais, é de destacar a existência de sete sindicatos e seis entidades patronais que se encontram ativos no setor da construção. É também importante referir que os parceiros sociais adotaram uma declaração comum para gestores de projetos no âmbito da luta contra o “dumping social” (*déclaration commune à destination des maîtres d’ouvrage publics*). Os parceiros sociais começaram a elaborar este documento em 2012 e o mesmo foi assinado em Setembro de 2014. O governo juntamente com quatro organizações que representam os empregadores do setor da construção (CAPEB, FFB, FNTP e a SCOP BTP) assinaram também, a 23 de Fevereiro de 2016, um novo acordo de parceria que aborda a problemática do trabalho ilegal no setor da construção (*Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*²⁵). O documento estipula os compromissos realizados pelos diferentes atores envolvidos (governo, administração, entidades patronais, empresas) e especifica o tipo de cooperação desenvolvido entre eles.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

No que diz respeito aos fundos setoriais, os acordos existentes podem abranger outros países em que existam instituições semelhantes e desde que as contribuições feitas a partir do salário bruto sejam similares. Os acordos simplificam o destacamento e isentam as empresas de pagar contribuições no país de acolhimento. Esta isenção é considerada justa desde que não exista uma diferença significativa ao nível das taxas aplicáveis aos salários e nos benefícios resultantes para os trabalhadores. As pequenas diferenças não constituem uma barreira, na medida que as empresas e os trabalhadores continuam a beneficiar de uma simplificação ao nível da carga administrativa de terem que realizar as devidas contribuições no país de acolhimento e de recuperar os montantes pagos sob a forma de subsídios. Nos vários países abrangidos, os fundos setoriais aplicam uma taxa geral de cerca de 30% do salário bruto.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

²⁵ http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_bt_p.pdf

A presença ou ausência de fundos setoriais que façam a intermediação de uma proporção de salários muito maior ou menor do que os fundos setoriais franceses constitui claramente um obstáculo à possibilidade de mais países poderem ser abrangidos.

Outro possível obstáculo passa pelo risco de as licenças com vencimento que se praticam em França poderem ser questionadas. Verificou-se a existência de sucessivos relatórios públicos (Conselho de Auditores, Relatório do Senado²⁶) que sublinharam uma certa vulnerabilidade na gestão dos fundos de férias, e mesmo situações de gestão inadequada ou de falta de transparência. Um relatório recente, produzido pelo Conselho de Auditores,²⁷ solicitou que a implementação de alterações ao sistema de férias remuneradas. Indica que "embora o serviço seja considerado satisfatório por parte das empresas e dos trabalhadores, o Conselho considera que deve ser questionado, uma vez que o setor da construção já não se caracteriza por uma descontinuidade no emprego" que justifique a existência de esquemas de férias remuneradas. "O funcionamento satisfatório e a ligação da profissão e esta rede não impedem que se questione a evolução deste processo". Neste contexto, o sistema francês é questionado com alguma regularidade, o que conduz a uma situação de incerteza quanto ao seu futuro. Este clima de incerteza pode também afetar a procura de parcerias com instituições de outros Estados Membros.

No que diz respeito ao combate à fraude envolvendo o destacamento de trabalhadores, o acordo assinado provavelmente não teve grande impacto. Em teoria, o fundo parceiro certifica-se que a empresa que destaca trabalhadores para França contribui para o fundo de férias com vencimento. Contudo, não existe garantia de que o empregador que destaca trabalhadores para França declara, ao seu fundo nacional, o número exato de horas trabalhadas neste país, assim como o fundo não tem os meios necessários para verificar o volume do trabalho realizado contra o volume do trabalho declarado.

Da mesma forma, embora a UCF faça a gestão do cartão BTP, não existe referência cruzada de informação dos seus afiliados. As duas bases de dados não estão ligadas entre si. Por fim, o cartão BTP não é exigido aos trabalhadores franceses destacados para outro Estado Membro. Consequentemente, esta situação não facilita o processo de verificar no país de acolhimento se o trabalhador francês é remunerado de acordo com o nível exigido no país de acolhimento.

Adicionalmente, o empregador que destaca trabalhadores para França tem dois tipos de formalidades a cumprir: (i) obter o certificado do fundo de licenças com vencimento para que possa provar que está de facto a fazer as devidas contribuições no país de origem, o que o torna isento da obrigação de se afiliar na UCF; (ii) solicitar à UCF o cartão BTP, de cada vez que um trabalhador for destacado, mesmo que este trabalhador tenha visitado França várias vezes ao ano. A existência do acordo entre a UCF e o fundo de licenças com vencimento do país parceiro não evita a necessidade de se executar esta dupla formalidade. Por último, a informação contida no cartão BTP não permite o acesso direto a determinado tipo de dados sobre o trabalhador, como por exemplo o seu nível de remuneração. Para que este elemento possa ser verificado, o inspector do trabalho francês terá que verificar a informação relativa ao empregador a qual consta

²⁶ http://www.senat.fr/rap/r09-067/r09-067_mono.html

²⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32162>

no referido cartão, e depois questionar diretamente o empregador ou o sistema de segurança social do país de origem a fim de obter esta informação.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

Segundo a UCF, relativamente à extensão dos acordos setoriais a outros países, o fundo sectorial não recebeu nenhum mandato por parte dos parceiros sociais com vista à elaboração de acordos de isenção com instituições no território da UE que desempenhem funções semelhantes e com níveis semelhantes de impostos sobre as remunerações.

É possível que os empregadores sejam aqueles que mais ganham com acordos desta natureza, uma vez que é normalmente sobre estes que recai a expectativa de registar os trabalhadores no país de acolhimento e estabelecer a ligação com o fundo estrangeiro, possivelmente na língua deste país ou em Inglês, e que, como tal, enfrentam essa carga administrativa quando não existem acordos como aqueles assinados pela UCF.

Estes acordos proporcionam um nível de cooperação entre os fundos de licenças com vencimento que é bastante positivo e desejável. Contudo, este é apenas um dos elementos necessários para combater as situações de fraude nos processos de destacamento.

Para além da cooperação internacional entre administrações e organismos de segurança social, que a França ambiciona desenvolver especialmente no contexto da nova Autoridade Europeia do Trabalho, existe ainda um longo caminho a percorrer de forma a assegurar uma cooperação eficaz entre os organismos de controlo em território francês.

Enquanto que a lei de 23 de Outubro de 2018 relativa à luta contra a fraude permitiu que os agentes responsáveis pelo combate ao trabalho ilegal e fraude tivessem acesso a bases de dados relativas a impostos e a elementos da segurança social, o plano nacional para o combate ao trabalho ilegal para o período 2019-2021 contém um capítulo inteiro dedicado às medidas a serem tomadas com vista ao fortalecimento da cooperação entre instituições francesas. Este plano tem como recomendações: (i) agrupar as diversas bases de dados relativas ao destacamento, por forma a melhorar o nível de conhecimento e a monitorização do fenómeno do destacamento, bem como incidir um maior foco nas empresas, por exemplo, quando se realizam investigações durante uma inspeção a um estaleiro de construção; (ii) autorizar o acesso às bases de dados relativas a impostos (em particular, o arquivo de contas do banco nacional e a base de dados do património nacional) e às bases de dados sociais (como as bases de dados que contém as declarações de destacamento, a base de dados da declaração social nominativa e a base de dados dos formulários A1) a todos os organismos de inspeção; (iii) obtenção de dados geridos por terceiros (fornecedores de energia, operadores de internet e telephone, etc.) de forma a se poderem agrupar elementos que possam ser úteis para a deteção de fraude e para constituir prova das mesmas; (iv) informar os organismos responsáveis pela recolha de contribuições para a segurança social de multas administrativas impostas pela Inspeção do Trabalho, de forma a ajudá-los a direccionar as suas inspeções.

Todos estes elementos se revelam bastante úteis, embora, se os encararmos isoladamente, podemos verificar que se trata de ações que não tinham ainda sido implementadas em 2019 e cuja implementação provavelmente não estará concluída antes do fim de 2021, devido à situação pandémica. A cooperação europeia será mais eficaz, se os organismos de controlo franceses forem eficazes.

Plano nacional: Itália

Informação contextual

As principais autoridades detentoras de informações relevantes tendo em vista o cumprimento das regras relativas ao destacamento de trabalhadores são:

- Instituto Nacional de Segurança Social (INPS);
- Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais;
- Comité Nacional para o Fundo dos Trabalhadores da Construção (CNCE) (referente aos trabalhadores da construção);
- Inspeção Nacional do Trabalho (INL), e o seu departamentos territoriais, envolvidos na monitorização da regularidade de emprego ao longo do território e também no que diz respeito aos trabalhadores destacados.

No que diz respeito aos dados, a INPS faz a gestão dos registos da segurança social, os quais são transmitidos periodicamente pelos empregadores, juntamente com informações chave, como o setor de atividade da empresa, o número de empregados e sua remuneração, os acordos coletivos aplicáveis e o nível de remuneração aplicada.²⁸ O instituto é responsável pela proteção da maior parte dos trabalhadores assalariados e de algumas categorias de trabalhadores por conta própria (com a exceção daqueles que têm fundos profissionais de proteção social, como arquitetos e os inspetores) e detém dados relevantes sobre as suas remunerações e contribuições para a segurança social.

O Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais recebe, por parte dos empregadores, as chamadas “comunicações obrigatórias”, ou seja, comunicações respeitantes ao início, variação e término das relações de emprego, que incluem informação relativa aos acordos coletivos aplicáveis, local de trabalho, a escala de pagamento aplicável e a tabela de remunerações aplicável e a remuneração total, o número de horas de trabalho esperadas, e também dados relativos aos vistos de trabalho no caso de nacionais de países terceiros. As declarações obrigatórias são também partilhadas com o INPS, INAIL e as autoridades regionais.

Na sequência da Diretiva 2014/ 67/ EU, foi introduzido uma obrigatoriedade de comunicação relativa aos trabalhadores destacados para Itália. Esta comunicação é submetida ao Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais e é também partilhada com o INL, INPS e o Instituto Nacional dos Seguros contra os Acidentes de Trabalho (INAIL).

Em suma, enquanto o INPS rastreia, de forma contínua, as carreiras e remunerações dos trabalhadores, as comunicações obrigatórias são úteis para detetar os fluxos de entrada e saída nas relações de emprego.

No que diz respeito ao setor da construção em particular, os fundos setoriais (estabelecidos enquanto instituições paritárias) têm a responsabilidade de intermediar um conjunto de elementos remuneratórios, como o pagamento do décimo terceiro mês, subsídio de senioridade

²⁸ Na Itália, os valores dos salários mínimos são estabelecidos por acordos coletivos setoriais, de acordo com uma escala de pagamento que diferencia os trabalhadores de acordo com as tarefas desempenhadas e com o nível de experiência.

e subsídio de férias, bem como atribuir benefícios adicionais, como equipamento de proteção individual, cobertura complementar de reforma e formação profissional.²⁹ Por esta razão, os fundos locais (Casse Edili) e o seu organismo de gestão a nível nacional, o CNCE, possuem dados relativos às atividades e mão de obra das empresas de construção, bem como relativos às remunerações dos trabalhadores e ao pagamento de contribuições relativas a elementos remuneratórios intermediados.

Através do recurso a uma plataforma eletrónica, o INPS e a INAL procedem à emissão conjunta de um certificado de cumprimento dos pagamentos devidos à Segurança Social incluindo, no caso das empresas do setor da construção, o cumprimento dos pagamentos à Casse Edili.³⁰ O certificado (chamado “DURC”) é necessário quer para contratos de obras públicas, quer para a autorização de contratos privados.

No seguimento do decreto de lei 76/ 2020, um document adicional deverá ser introduzido para certificação de que a mão de obra formalmente empregada corresponde ao nível de mão de obra que se julga necessária para o desempenho de determinada atividade (por exemplo, a restauração de edifícios ou construção de pontes). O certificado (conhecido por “Congruitá”) foi já testado em algumas regiões, sendo que apresentou resultados promissores ao nível do desencorajamento das práticas ligadas ao trabalho não declarado. Em Setembro de 2020, os parceiros sociais italianos ligados ao setor da construção concordaram também com a introdução de um teste a nível nacional (através da Casse Edili e da CNCE), cujos resultados seriam partilhados com o Minsitério do Trabalho.

Relativamente à questão do destacamento, as posições dos parceiros sociais são relativamente unânimes. Embora a Itália registe fluxos significativos de trabalhadores destacados, tanto enquanto país como origem como de destino³¹, as preocupações concentram-se sobretudo nas entradas de trabalhadores a partir de países com custos laborais mais baixos e e nos riscos de situações de fraude, nomeadamente por empresas que declaram como trabalhadores destacados aqueles que, na realidade, se encontram a trabalhar e a viver em Itália (para mais informações, ver “*Documento Informativo: Itália*”³²).

Uma experiência de referência relativa à partilha de informação a nível transnacional é aquela que foi desenvolvida pela CNCE. Através da celebração de acordos bilaterais com instituições de natureza semelhante situadas em países como a Áustria, Alemanha, França e São Marino, as empresas do setor da construção podem continuar a pagar contribuições ao fundo do país de origem, tal como acontece relativamente à Segurança Social.

Existe, contudo, uma diferença relativamente ao que acontece com a Segurança Social: o fundo do país de origem vê-se obrigado a certificar não apenas a afiliação, mas também o cumprimento

²⁹ Ao contrário do que acontece noutros países, o subsídio por intempérie não é abrangido pelos fundos setoriais, sendo antes administrado pelo INPS.

³⁰ Para mais informações veja as Orientação do projeto Post Lab, pp. 22-24, disponível em: http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf.

³¹ A Itália é o 4º país da UE que mais destaca trabalhadores, em termos “líquidos”, surgindo depois da Polónia, Eslováquia e Eslovénia. A maior parte dos trabalhadores destacados são enviados para países vizinhos como a França, Suíça e Alemanha, não existindo preocupação relativamente à má utilização dos procedimentos de destacamento, não obstante a existência de algumas lacunas ao nível das taxas de empregos aplicáveis e das contribuições para a Segurança Social. Ver: De Wispelaere, F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019), *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, European Commission, Brussels.

³² https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

do pagamento das respetivas contribuições. A verificação desta situação de cumprimento estende-se ao longo do período de destacamento, com o compromisso por parte dos fundos de partilhar informação sempre que se verifiquem irregularidades (como, por exemplo, se forem encontrados mais trabalhadores destacados no estaleiro do país de acolhimento do que aqueles que foram declarados, ou se a empresa em questão falhar no cumprimento das contribuições ao fundo sectorial do país de origem).

Relativamente às administrações públicas, a partilha de informação é efetuada através do sistema IMI. Alguns acordos foram estabelecidos para proporcionar uma maior fluidez no processo de partilha de informação e cooperação com instituições de países estrangeiros, embora a implementação e eficácia destes acordos seja muito limitada.

O principal organismo envolvido na cooperação transnacional é o Instituto Nacional para as Inspeção do Trabalho. Dependendo do âmbito, o INPS e o INAIL podem também estar envolvidos no que diz respeito, por exemplo, a acordos realizados com países terceiros ao nível da coordenação da Segurança Social.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

No que diz respeito aos fundos setoriais, os acordos existentes poderiam ser alargados a outros países onde existam instituições semelhantes, e desde que as contribuições realizadas a partir dos salários brutos sejam similares. Para além de simplificarem o processo de destacamento, os acordos também isentam as empresas das contribuições no país de acolhimento, o que pode ser considerado justo desde que não exista uma diferença significativa ao nível dos impostos aplicáveis aos salários e dos benefícios resultantes para os trabalhadores. As pequenas diferenças não constituem uma barreira, na medida que as empresas e os trabalhadores continuam a beneficiar de uma simplificação ao nível da carga administrativa de terem que realizar as devidas contribuições no país de acolhimento e de recuperar os montantes pagos sob a forma de subsídios. Nos vários países abrangidos, os fundos setoriais aplicam uma taxa geral de cerca de 30% do salário bruto.

Como resultado da experiência desenvolvida pelo Instituto Polaco da Segurança Social (ZUS) com os fundos setoriais da Alemanha e da Áustria (SOKA BAU e BUAK)³³, é recomendado um acordo para facilitar a recuperação de subsídios dos trabalhadores destacados para Itália a partir de países que não são abrangidos pelas isenções.

No seguimento do acordo, foi também criado um sistema de partilha de informação entre o instituto Polaco da segurança social e os fundos setoriais que garantem que os trabalhadores têm acesso aos benefícios pagos pelos fundos setoriais. Nos casos em que um trabalhador não esteja empregado na Áustria ou na Alemanha por tempo suficiente para beneficiar destes

³³ Ver as respetivas "Orientações" produzidas no âmbito do projeto: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

subsídios, os fundos reembolsam a soma em questão diretamente à ZUS que, por sua vez, a devolve aos trabalhadores como se se tratasse de um subsídio da segurança social.

Um acordo deste tipo permitiria também garantir que os empregadores pagam efetivamente as contribuições à Segurança Social no país de origem, relativas a subsídios de férias e outros elementos salariais aplicáveis através dos fundos setoriais no país de acolhimento, garantindo assim proteção social adequada e uma concorrência mais justa.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

A presença ou ausência de fundos setoriais que façam a intermediação de uma proporção de salários muito maior ou menor do que os fundos setoriais italianos constitui claramente um obstáculo à possibilidade de mais países poderem ser abrangidos.

Contudo, a experiência da ZUS com a SOKA BAU e a BUAK demonstra que a cooperação com as instituições de segurança social pode representar uma alternativa válida nestas situações para assegurar o cumprimento das obrigações ao nível das remunerações dos trabalhadores destacados e também da sua proteção ao nível da segurança social.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

Relativamente à possibilidade de alargamento dos acordos setoriais a outros países, a CNCE possui já um mandato dos parceiros sociais para a elaboração de acordos de isenção a serem celebrados com instituições que tenham funções semelhantes, bem como níveis similares de impostos aplicáveis às remunerações.

Este mandato é reforçado pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais, que o torna explícito, através de regulamentos, o cumprimento da legislação nacional e europeia relativa ao destacamento.

É possível que os empregadores sejam aqueles que mais ganham com acordos desta natureza, uma vez que é normalmente sobre estes que recai a expectativa de registar os trabalhadores no país de acolhimento e estabelecer a ligação com o fundo estrangeiro, possivelmente na língua deste país ou em Inglês, e que, como tal, enfrentam essa carga administrativa quando não existem acordos como aqueles assinados pela CNCE.

A cooperação com administrações públicas, especialmente com os institutos de segurança social, afigura-se como algo que também poderia ser melhorado por forma a que os fundos setoriais pudessem ter acesso e possibilidade de partilhar outro tipo de informações chave, como por exemplo o cumprimento dos pagamentos à segurança social no país de origem, bem como informações detalhadas sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas que destacam.

Plano nacional: Polónia

Informação contextual

Na Polónia existem duas instituições públicas que têm um papel central no processo de destacamento de trabalhadores, ao nível quer da recolha de dados quer da monitorização. A primeira destas instituições é a segurança social (ZUS) que oferece um serviço abrangente para o destacamento de trabalhadores. A segunda instituição é a Inspeção Nacional do Trabalho (PIP), a qual funciona como organismo de intermediação nos processos de destacamento.

A ZUS (Instituição de Segurança Social) é uma unidade organizacional estatal, com personalidade jurídica, que desenvolve tarefas ao nível da segurança social na Polónia. O âmbito das suas atividades, tarefas e funcionamento encontra-se definido no art. 66-72 da Lei de 13 de Outubro de 1998 relativa ao sistema de segurança social (Journal of Laws of 2011, No. 18, item 93 – equivalente, em Portugal, ao Diário da República.

Enquanto instituto responsável pela segurança social, as tarefas da ZUS consideradas de maior importância incluem a implementação de disposições no âmbito da segurança social, incluindo a recolha de contribuições e a gestão de subsídios, a emissão de pareceres aquando do esboço de leis na área da segurança social, a implementação de contratos e acordos internacionais na área da segurança social, a monitorização do pagamento das contribuições devidas e a promoção de conhecimento nesta área.

No que respeita ao destacamento de trabalhadores, a ZUS é responsável por determinar as condições para garantir proteção social ao trabalhador, bem como pela emissão do certificado A1. A ZUS está também autorizada a verificar se os dados facultados pelo empregador estão em conformidade com os factos e cumprem as leis nacionais e europeias relativas ao destacamento de trabalhadores. A ZUS coopera com a PIP, bem como com várias instituições nacionais e estrangeiras que trabalham na área da segurança social.

A ZUS tem interesse na obtenção de informação acerca dos trabalhadores destacados, no âmbito da segurança social e daí advém também o seu potencial interesse na celebração de acordos com instituições europeias que tenham um perfil semelhante. É também importante destacar que as ZUS tem também a possibilidade de celebrar acordos com organizações de seguros setoriais (SOKA BAU, BUAK). A ZUS mantém uma troca de contactos e informações com diversas instituições nacionais e europeias e gabinetes de ligação.

A Inspeção Nacional do Trabalho (PIP) é o organismo de ligação polaco responsável pelo destacamento de trabalhadores.

Esta autoridade tem responsabilidades ao nível do cumprimento de aspetos legais ligados ao emprego de cidadãos Polacos e estrangeiros (incluindo cidadãos de países terceiros), aos processos de destacamento de trabalhadores e também às agências de emprego e trabalho temporário. Esta competência foi atribuída a este organismo no ano de 2007.

O director do PIP é nomeado pelo presidente do Parlamento. A Inspeção Geral do Trabalho apresenta um relatório anual ao “Seym” (Câmara Baixa do Parlamento) para que este possa

proceder à sua aprovação. O Conselho de Proteção Laboral (um corpo parlamentar tripartido) supervisiona a atividade do PIP em representação do Parlamento.

A monitorização das questões relacionadas com o destacamento envolve:

- 1) Pedidos relativos ao pagamento dos prémios da segurança social e a rotatividade do prestador de serviço, que são enviados a unidades competentes da Instituição de Segurança Social e aos organismos responsáveis pelas finanças;
- 2) Pedidos urgentes relativos ao estabelecimento legal do prestador de serviços, que são acompanhados pelo organismo de ligação, a Inspeção Geral do Trabalho de Varsóvia;
- 3) Pedidos relativos ao destacamento de trabalhadores, que são reencaminhados para a Inspeção do Trabalho competente a nível distrital, onde se realiza a inspeção do local de trabalho.

A Inspeção Nacional do Trabalho tem mecanismos de cooperação estabelecidos com outros organismos de ligação, com outros organismos de inspeção laboral (enquanto parte do Comité de Inspetores de Trabalho Seniores, SLIC), e também no âmbito de acordos bilaterais.

Para além da Inspeção Nacional do Trabalho e do Instituto da Segurança Social, já mencionados, a guarda de fronteira, a repartição de finanças e a polícia estão também de certa forma envolvidas na recolha e partilha de informação relativa aos processos de destacamento de trabalhadores. Contudo, estas entidades não possuem competências ao nível da celebração de acordos de partilha de informação visados pelo projeto ISA.

Relativamente à caracterização das tendências dos processos de destacamento, é importante sublinhar que a Polónia é o país que mais emite formulários A1 na Europa. Em 2017, o total ultrapassou os 573.000, em 2018 ultrapassou os 605.000 e em 2019 aproximou-se de 646.000. Para além dos trabalhadores, verifica-se também um aumento do número de pessoas que têm o seu próprio negócio e que prestam serviços e que deixam o país para trabalhar. Os trabalhadores da construção civil constituem um grupo extenso. No caso dos trabalhadores da Polónia, existem várias situações de infração da legislação, quer no país de acolhimento quer no país de origem.

As infrações mais comuns na Polónia são:

- Não existir uma base para a realização do processo de destacamento (situação de fraude por não existir uma relação de emprego real entre a pessoa destacada e a entidade que destaca, atividade económica insuficiente ou inexistente por parte da entidade na Polónia);
- Ausência ou subestimação dos prémios de seguro pagos aos trabalhadores que são destacados a partir da Polónia;
- Falhas em disponibilizar condições apropriadas para os trabalhadores destacados (salários, benefícios sociais).

As infrações mais comuns nos países de acolhimento são:

- Falhas ao nível do cumprimento da legislação laboral nacional e dos acordos coletivos aplicáveis;
- Incumprimentos da legislação respeitante às remunerações (não se cumprindo os valores salariais mínimos bem outros elementos remuneratórios);
- Incumprimento das normas relativas ao limite de horas de trabalho e à saúde e segurança no trabalho;
- Falhas ao nível dos pagamentos de subsídios de férias e outros, contemplados pelas leis laborais;
- Não pagamento de subsídios de deslocação e de alojamento.

As duas autoridades que detêm um papel chave nas questões relacionadas com o destacamento integram acordos bilaterais e têm um papel ativo na promoção da partilha de informação transnacional.

Os acordos bilaterais celebrados pelo PIP ditam as regras para a partilha de informação, incluindo:

- Condições de trabalho (jornada de trabalho e períodos de descanso, licenças de férias, níveis mínimos de salário e pagamento de horas extraordinárias);
- Condições para a contratação de trabalhadores por partes das agências de trabalho, saúde e segurança ocupacional, proteção de mulheres e de trabalhadores adolescentes;
- Irregularidades laborais e situações de incumprimento dos direitos dos trabalhadores detetadas através da realização de inspeções.

De destacar que a ZUS conseguiu ter acesso a informação relativas aos salários pagos no estrangeiro graças aos acordos celebrados com os fundos setoriais da Alemanha e da Áustria, os quais fazem a intermediação de uma proporção dos salários dos trabalhadores do setor da construção.³⁴ O instituto demonstra interesse nas questões relacionadas com a cooperação internacional e com a partilha de dados, uma vez que estes elementos o podem auxiliar a concretizar a suas tarefas, como por exemplo o estabelecimento adequado de contribuições e subsídios, o registo das contribuições em dívida e a implementação de inspeções e investigações quando ocorrem situações de incumprimento ao nível do pagamento das contribuições.

A Inspeção Nacional do Trabalho (PIP) atua sobretudo com base na troca de informações através do sistema IMI. Acordos bilaterais e cooperação dizem respeito principalmente à troca de informações a nível nacional.

³⁴ Ver as respetivas "Orientações" produzidas no âmbito do projeto: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

O PIP celebrou acordos bilaterais respeitantes a processos de destacamento de trabalhadores envolvendo autoridades dos seguintes países da UE/EEA: Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Estónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Eslováquia e Espanha. Estes acordos são complementares à partilha de informação realizada através do sistema IMI.

A Instituição de Segurança Social (ZUS) assinou vários acordos de cooperação, ao nível da troca de informação relativa aos trabalhadores destacados, com diversas entidades públicas noutros países da UE/ EEA. Do ponto de vista do projeto ISA, os acordos com maior interesse são os anteriormente mencionados, que foram assinados com a BUAK (Áustria) em 2013, e com a SOKA BAU (Alemanha) em 2018. É de grande importância o facto de estes acordos, assinados com entidades do setor privado, serem geridos com base nos acordos coletivos setoriais.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

A ZUS está interessada nas áreas de partilha de informação descritas nos acordos existentes com a BUAK e com a SOKA BAU, relativas à área da segurança social para os trabalhadores destacados (acima descrito). O PIP dedica-se mais a questões relacionadas com os incumprimentos das disposições legais a nível laboral.

As práticas apresentadas, relativas quer ao Instituto de Segurança Social, quer à Inspeção Nacional do Trabalho, indicam a possibilidade de uma maior abrangência em termos de cooperação. O sistema legal polaco permite uma cooperação internacional mais ampla com outras instituições competentes de outros países da EU, nas mesmas áreas de competência da PIP e da ZUS.

Contudo, enquanto que a ZUS está já preparada para a celebração de acordos com fundos setoriais (incluindo na construção civil), o PIP coopera sobretudo com os organismos de inspeção do trabalho de nível nacional e, devido à natureza das atividades que desenvolve, não integra outros tipos de acordos. Contudo, isto não implica que não possa demonstrar interesse em algumas informações relevantes.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

Formalmente, a Polónia cumpriu os requisitos para a implementação da diretiva alterada relativa ao destacamento de trabalhadores em 2020. De acordo com a ZUS, não existem obstáculos formais à celebração de acordos. Contudo, existem diferenças significativas ao nível dos regulamentos respeitantes às condições laborais dos trabalhadores destacados na Polónia e em muitos outros países da UE. Na Polónia não existe nenhum acordo coletivo laboral sectorial no setor da construção civil, nem fundos equivalentes aos fundos setoriais de proteção.

Neste país, podem-se verificar problemas ao nível da falta de tarifas aplicáveis à remuneração no setor da construção, bem como dificuldades na obtenção de dados referentes aos níveis salariais praticados (existem grandes diferenças regionais a este nível).

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

No caso da ZUS, os atuais acordos com os parceiros Austríacos e Alemães podem ser fatores que impulsionam a celebração de outros acordos. Nos últimos anos, a ZUS tem desenvolvido um processo de informatização das suas atividades, o qual inclui a recolha de dados relevantes sobre as empresas que destacam e sobre os trabalhadores destacados (na área da segurança social). Este último deverá incentivar um processo mais avançado de troca de informação com os parceiros de outros países da UE, com base em ferramentas informáticas desenvolvidas através dos acordos.

Um fator que contribui para uma maior troca de informação por parte da Polónia é a maior abrangência das ferramentas de pesquisa do organismo nacional de estatística, o que torna possível processar uma maior quantidade de dados relativos ao destacamento de trabalhadores, às empresas e às agências de destacamento. É também importante sublinhar o processo aprofundado de monitorização das agências de emprego, que tem sido conduzido mais recentemente pela Inspeção Nacional de Trabalho, permitindo um maior volume e abrangência dos dados obtidos, bem como o acesso aos mesmos.

Plano nacional: Portugal

Informação contextual

As principais autoridades que detêm ou monitorizam informação relevante acerca do destacamento de trabalhadores em Portugal, são,

- A Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT, à qual as empresas devem submeter as declarações respeitantes aos trabalhadores destacados para ou de Portugal
- O Instituto da Segurança Social, responsável pela emissão do formulário A1³⁵.

A ACT é a principal Instituição Portuguesa responsável pela monitorização dos destacamentos para e de Portugal. Para além do seu papel enquanto autoridade inspetora dos processos de destacamento de trabalhadores, tem também um papel ativo na disseminação de informação e na promoção de reuniões subordinados ao tema do destacamento.

Para além desta entidade, existem mais duas associações de empregadores de relevo — a Associação de Empresas de Construção de Obras Públicas e de Serviços (AECOPS) e a Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN) — que ocasionalmente promovem, para os seus associados, sessões informativas sobre o destacamento. A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN), e, em particular, o seu sindicato da construção, gerem um conjunto de questões relativas aos trabalhadores portugueses destacados, e reforçam também, publicamente, a necessidade crescente de monitorização da situação dos trabalhadores destacados. Os sindicatos organizaram já diversas campanhas de sensibilização neste sentido.

No setor dos transportes, a Associação Nacional de Transportadores Públicos Rodoviários de Mercadorias (ANTRAM), destacou-se pela sua oposição à revisão da Diretiva do Destacamento de Trabalhadores em 2017.

Relativamente à partilha de informação, a ACT encontra-se ativamente envolvida nos processos de troca de informação a nível transnacional, especialmente através do Sistema IMI.

De acordo com os dados disponibilizados através dos documentos A1,³⁶ registaram-se 74,109 formulários A1 emitidos a trabalhadores destacados de Portugal em 2018, 70% dos quais ao abrigo do artigo 12 do Regulamento EC 883/ 2004. Isto corresponde a 51,905 destacamentos, realizados por 27,519 trabalhadores individuais. Em termos absolutos, estes são números relativamente baixos, perfazendo apenas 2.9% de todos os destacamentos na UE. Contudo, estes valores estão acima da média se for considerada a proporção de mão de obra destacada para o estrangeiro, com 0.6% do total da mão-de-obra portuguesa destacada em 2018, comparando com a média da UE de 0.4%, o que é ainda mais evidente no setor da construção. Relativamente aos trabalhadores destacados para Portugal, os números são bastante inferiores, com 28,964 destacamentos realizados em 2018, o que torna Portugal um país sobretudo de

³⁵ Um "Documento Portátil" que cada trabalhador tem que ter para certificar que legislação de segurança social lhe é aplicável, já que tem um relação laboral com mais do que um país.

³⁶ De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. European Commission, Brussels.

envio, com mais 22,941 enviados do que os que são destacados para trabalhar neste país. Contudo, esta diferença está a diminuir, com o aumento progressivo, registado ao longo dos últimos anos, dos trabalhadores que são destacados para Portugal, enquanto o número de trabalhadores destacados de Portugal registou, em 2018, um valor mínimo relativo a um período de oito anos.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

A tendência progressiva de fragmentação e flexibilização do trabalho no setor da construção tem causado insegurança laboral e a erosão da proteção dos trabalhadores, em particular no caso dos trabalhadores destacados. Através de entrevistas realizadas a inspetores do trabalho portugueses e a parceiros sociais, foi relatada a existência de um conjunto de práticas abusivas e de exploração ao nível do destacamento de trabalhadores da construção portugueses. Os inspetores chamam a atenção para a existência de várias formas de práticas abusivas envolvendo trabalhadores Portugueses a desempenhar o seu trabalho no estrangeiro, no que diz respeito sobretudo a questões relacionadas com as remunerações, a organização do tempo de trabalho, as faltas inexistentes (por motivos alheios ao trabalhador) e formas de recrutamento ilícitas.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

A ACT considera que a partilha de informação levanta problemas ao nível da proteção de dados pessoais. A organização de empregadores AECOPS refere que a troca de informação entre autoridades públicas de diferentes estados membros teria que permanecer no domínio das autoridades públicas e ser utilizada tendo em vista o interesse público; esta mesma informação não deveria ser facultada a terceiros.

Outros obstáculos incluem:

- atrasos nos processos de partilha de informação entre estados membros, o que afeta a eficiência da inspeção e os respetivos resultados;
- diversos constrangimentos na obtenção da informação necessária devido à barreira da língua, o que acontece mesmo recorrendo a utilização do sistema IMI;
- a presença de duas entidades que partilham competências nesta área: a ACT e o Instituto da Segurança Social, o que dificulta o processo;
- diferenças ao nível da organização de competências em termos de trabalhadores destacados nos diferentes estados membros;
- A necessidade de se estabelecer uma cooperação mais próxima de modo a assegurar uma intervenção mais eficaz.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

Uma das bases para o desenvolvimento da cooperação internacional é, inquestionavelmente, o “Acordo de Cooperação Administrativa existente entre o Ministério do Trabalho da República Francesa e o Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social da República Portuguesa, relativo ao destacamento de trabalhadores e prevenção do trabalho não declarado” (2017).

Os principais resultados obtidos através deste acordo são: i) a partilha e discussão de informação; ii) o desenvolvimento de atividades de inspeção conjuntas; iii) o desenvolvimento de atividades ao nível da disseminação e da sensibilização.³⁷

O acordo Portugal – França é considerado como sendo o mais bem-sucedido, sobretudo devido ao facto de ter sido promovido ao nível dos Ministérios e não dos organismos responsáveis pelas inspeções, tendo por isso um maior impacto. Este acordo veio também permitir a inclusão do Instituto Nacional da Segurança Social Português, sendo que este fator é considerado como uma vantagem. Um dos obstáculos identificados pela ACT, em termos do desenvolvimento e da disseminação da informação e das ações inspetivas, é a lacuna existente ao nível do apoio financeiro. Contudo, espera-se que a recentemente criada Autoridade Europeia do Trabalho possa ultrapassar obstáculos deste género.

A ACT considera este acordo como aquele que pode funcionar como exemplo para o estabelecimento de medidas e práticas futuras, baseando-se para isso em dois resultados:

- o estabelecimento de um comité, que se reuniu pela primeira vez em 2018, e reúne-se agora anualmente para poder avaliar e monitorizar o acordo;
- a criação de um grupo de “agentes de proximidade” em ambos os países, o qual é reponsável pela aplicação dos acordos. Esta rede é sobretudo composta por um grupo de inspetores “do terreno” em cada país, os quais trabalham em proximidade por forma a melhorar a cooperação operacional entre França e Portugal no que diz respeito aos trabalhadores destacados, para que se possa garantir o cumprimento dos regulamentos, os direitos dos trabalhadores destacados e uma luta contra a fraude que seja mais eficaz. Esta rede pretende também realizar uma partilha de experiências e práticas inspetivas, particularmente no que diz respeito aos trabalhadores destacados, com o enfoque particular nos setores da construção, do trabalho temporário e da manutenção industrial.

De acordo com a informação facultada por esta instituição, a transferência de atividades relativas ao destacamento de trabalhadores para a Autoridade Europeia do Trabalho (ELA) está em curso e irá certamente afetar os procedimentos anteriores. A ACT já colaborou em dois processos inspetivos piloto no âmbito do acordo bilateral Portugal-França, acreditando então que o trabalho desenvolvido ao abrigo deste acordo irá servir de base para os procedimentos futuros da ELA.

³⁷ Ver as respetivas "Orientações" produzidas no âmbito do projeto: Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), *Guidelines Bilateral Agreement: Portugal-France*. https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_PT-FR_2021.pdf

Plano nacional: Roménia

Informação contextual

Na Roménia, as principais autoridades envolvidas no destacamento de trabalhadores são:

- Ministério do Trabalho e da Proteção Social (*Ministerul Muncii și Protecției Sociale*, MMPS)
- Inspeção do Trabalho (*Inspekția Muncii*, IM)
- Casa Nacional das Pensões Públicas (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

O Ministério do Trabalho e da Proteção Social desenvolve, coordena e implementa as estratégias e políticas na área dos direitos e responsabilidades, relações laborais, saúde e segurança ocupacionais, comunicação e cumprimento dos padrões exigidos ao nível dos locais de trabalho e da proteção social. Existe um conjunto de autoridades e agências especializadas que auxiliam o Ministério no trabalho desenvolvido.

O Ministério elaborou o enquadramento nacional legislativo relativo ao destacamento de trabalhadores com base na provisão de serviços transnacionais em território Romeno (Lei 16/2017 – destacamento de trabalhadores no contexto da provisão de serviços transnacionais).

A Inspeção do Trabalho é uma agência governamental especializada que desenvolve a sua atividade sob a autoridade do Ministério do Trabalho e da Proteção Social. O seu principal papel consiste na verificação do cumprimento das obrigações por parte dos empregadores em termos das relações laborais, das condições de trabalho, dos padrões exigidos em termos de saúde e segurança no trabalho e outros elementos que contribuem para o processo de trabalho.

A “Casa Nacional das Pensões Públicas” administra e opera o sistema público de pensões, bem como o Sistema responsável pelos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. O CNPP é a instituição competente pela determinação da legislação aplicável aos trabalhadores migrantes, bem como pela aplicação dos regulamentos europeus na coordenação da segurança social e pelos acordos bilaterais de segurança social dos quais a Roménia faz parte.

No que diz respeito à partilha de informação transnacional, a Inspeção do Trabalho é a autoridade competente com responsabilidades em termos do estabelecimento de ligações, bem como na cooperação administrativa com as autoridades competentes dos outros estados membros e da Confederação Suíça.

O Gabinete de Ligação é apenas organizado ao nível central da Inspeção do Trabalho.

Esta instituição é também responsável pela supervisão das operações de nível geral e pelo funcionamento adequado do IMI (módulo de trabalhadores destacados) ao nível nacional.

Através da Inspeção do Trabalho, a Roménia tem participado na partilha de informação realizada com base no Sistema IMI, desde a sua fase piloto.

O número de candidaturas recebidas ou transmitidas através do Sistema IMI tem vindo a aumentar a cada ano que passa, e a Roménia está entre os estados membros com maior número de pedidos realizados.

De acordo com os valores apresentados pela Comissão Europeia no relatório da implementação da Diretiva 2014/67/EU, em 2018, a Roménia estava em quinto lugar relativamente ao número de pedidos enviados através do Sistema IMI para outros estados membros, com um valor total de 173. Estes pedidos abrangiam questões relacionadas com a partilha de informação, o envio de documentos a prestadores de serviços estrangeiros, a comunicação relative a questões urgentes relacionadas com situações de ilegalidade identificadas aquando da realização de inspeções, bem como os pedidos de notificação relativos à aplicação de sanções por situações de infração ou pedidos de recuperação a nível transfronteiriço).

Relativamente ao número total de pedidos recebidos pela Inspeção do Trabalho através do Sistema IMI, em 2018 a Roménia encontrava-se em terceiro lugar, com 482 pedidos, depois da Eslováquia e da Polónia.

Em termos do tempo médio de resposta aos vários pedidos de informação recebidos através do Sistema IMI, a Roménia posiciona-se dentro do tempo limite estabelecido pela Diretiva 2014/67/EU, com uma média de tempo de resposta de 30 dias, enquanto o valor médio da União Europeia é de 43 dias.

De acordo com o disposto na Lei nº 16/2017, relativa à transposição das diretivas europeias relativas ao destacamento, a Inspeção do Trabalho é a autoridade competente para o estabelecimento de mecanismos de ligação, para além de também cumprir o dever de cooperação administrativa com as autoridades competentes de outros estados membros e da Confederação Suíça. A cooperação administrativa alcançada é transposta pela Inspeção do Trabalho através do cumprimento das disposições contidas no regulamento EU 1024/2012, exercendo o papel definido através do Artigo 5 f) deste mesmo regulamento.

No contexto da cooperação administrativa, a Inspeção do Trabalho responde a pedidos de informação submetidos pelas autoridades competentes de outros estados membros e da Confederação Suíça, realizando também verificações e ações de controlo sobre as regras aplicáveis ao destacamento transfronteiriço de trabalhadores, em particular nos casos de não cumprimento ou abuso na aplicação das regras, incluindo trabalho não declarado e de fraude ao nível das declarações falsas de trabalho por conta própria no âmbito do destacamento de trabalhadores.

Quando a Inspeção do Trabalho não tem a informação solicitada, esta é obtida através das instituições nacionais competentes.

Em relação ao cumprimento dos regulamentos nacionais e europeus sobre a proteção de dados, e de acordo com a lei, a Inspeção do Trabalho é o operador de dados pessoais registado na Autoridade Nacional responsável pela Supervisão do Processamento dos Dados Pessoais.

A Inspeção do Trabalho é, por lei, a instituição que detém responsabilidades ao nível da monitorização do sistema, e da recolha de dados e informação sobre o número de trabalhadores destacados e as suas condições de trabalho.

Os empregadores têm que notificar a Inspeção do Trabalho local da jurisdição onde desenvolvem a sua atividade, com uma antecedência de cinco dias relativamente ao início das operações, tendo que disponibilizar informações sobre o destacamento dos seus trabalhadores e sobre quaisquer alterações relativas a estes mesmos trabalhadores.

É possível identificarem-se alguns padrões geográficos e sociais de destacamento. Por exemplo, os trabalhadores destacados a partir da Polónia trabalham sobretudo nos setores da indústria e da construção.³⁸

A tabela seguinte demonstra a alocação, por setor, dos formulários A1 emitidos para os trabalhadores destacados pela “Casa Nacional das Pensões Públicas” em 2018.

Tabela 2: Formulários A1 emitidos para os trabalhadores destacados (Art. 12 do Regulamento EC 883/2004), Roménia por setor (2018)

2018	Total	Agricultura	Indústria	Comércio	Horeca (Hotéis, restaurantes e cafés)	Transportes, armazenamento e distribuição	Setor financeiro e de negócios	Serviços sociais
Total de documentos A1 emitidos	69,789	413	34,012	453	42	29,734	2,986	2,149

Fonte: Casa Nacional de Pensões Públicas

Em 2018 os principais países de acolhimento foram: a Alemanha (15,283), a França (6,444), a Itália (5,543), a Bélgica (5,244), a Holanda (3,020) e a Áustria (1, 232).

Tendo como base os dados declarados pelos inspetores do trabalho locais da Roménia, em 2017 existiram 5,200 trabalhadores destacados para este país, a partir de outros estados da União Europeia.

Contudo, é necessário ter em conta que a informação recolhida pelos estados membros com base nas respetivas ferramentas utilizadas para a gestão das declarações, é ainda aproximada.

A Inspeção do Trabalho monitoriza o cumprimento das disposições legais relativas ao destacamento dos trabalhadores. Em 2019, foram conduzidas 233 inspeções e foram aplicadas 40 sanções, das quais quatro foram multas e 36 avisos; foram indicadas 112 medidas com vista à melhoria dos incumprimentos encontrados. Os principais incumprimentos praticados por empresas que destacavam trabalhadores para a Roménia estavam relacionados com falhas ao nível do envio de declarações de destacamento, enquanto que, em termos gerais, as condições de trabalho foram respeitadas.³⁹

Relativamente às situações de incumprimento existentes entre as empresas que destacam trabalhadores a partir da Roménia, os dados existentes dizem apenas respeito aos relatórios

³⁸ A este respeito são disponibilizados contributos pelos relatórios anuais da Comissão Europeia relativos aos formulários A1, bem como através dos relatórios do Observatório Europeu do Setor da Construção.

³⁹

<https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2019.pdf/63b1590f-c84e-478e-930a-27f4a2f2c6cf>

feitos pelas autoridades competentes de outros países sobre as sanções aplicadas por intermédio do sistema IMI. Contudo, o número real de sanções pode ser mais elevado.

Relativamente à cooperação administrativa, durante o ano de 2019, a Inspeção do Trabalho recebeu um maior volume de pedidos por parte da Áustria (23) e da Itália (4) os quais consistiam na comunicação de sanções administrativas financeiras a várias empresas Romenas com trabalhadores a providenciar serviços a nível transnacional.

Durante o ano de 2018, os resultados das verificações efetuadas para avaliação do cumprimento da Lei nº 16/2017 resultaram na aplicação de 39 sanções, das quais oito eram multas e 41 medidas com vista à melhoria das falhas encontradas.

Em 2017 o resultado das inspeções realizadas para verificar o cumprimento da Lei nº 16/2017, foram 54 sanções aplicadas das quais 10 foram multas e 44 avisos.⁴⁰

De acordo com o relatório de implementação da Diretiva 2014/67/EU, durante o ano de 2017, a Romênia recebeu, através do Sistema IMI, um valor aproximado de 70 pedidos de notificação de decisões impondo sanções financeiras pelo incumprimento, por parte de empresas romenas, das regras de destacamento transfronteiriço e cerca de 10 pedidos de recolha de multas.⁴¹

A necessidade de dar resposta dentro de um determinado período de tempo, determinado pela Diretiva 2014/67/EU e pelo regulamento 1024/2012 do IMI, bem como as categorias de informação solicitadas, estiveram na base do aumento de inspeções específicas sobre o cumprimento legal, bem como para melhorar a capacidade, por parte dos inspetores, para identificar situações de abusos e irregularidades no processo de destacamento de trabalhadores.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

A “Casa Nacional das Pensões Públicas” não celebrou acordos de cooperação transnacional, relativa ao destacamento de trabalhadores, com instituições semelhantes de outros estados membros da UE, sendo a colaboração estabelecida no quadro dos regulamentos da UE relativos à coordenação da segurança social. A Inspeção do Trabalho considera como sendo apropriada a celebração de acordos internacionais bilaterais com vista à melhoria ao nível da partilha de informação, de modo a proceder a uma verificação mais eficaz das condições de trabalho dos trabalhadores destacados.

A Romênia recorre ao Sistema IMI, para a partilha de informação com todos os outros estados membro da UE, independentemente da existência prévia de outros acordos bilaterais entre a Romênia e outros estados membros. As partes signatárias usam o Sistema IMI para que a

40

<https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2017.pdf/1a898dfa-6e03-4b82-bf59-8bd20e494dc5>

⁴¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação e execução da Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento UE 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (SWD(2019) 337 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0426&from=EN>

partilha de informação seja feita de forma segura, nos acordos realizados com os organismos de inspeção do trabalho da IT, ES e EL. No caso da cooperação estabelecida com HU e PT, o uso do Sistema IMI é combinado com os sistemas convencionais de troca segura de informação.

Em termos gerais, para além de se realizarem trocas de informação com os outros estados membros, existem também outros elementos de interesse:

- realização de campanhas especiais de controle ou preparação de relatórios sobre as condições de trabalho dos nacionais num outro estado, ou outros aspectos de interesse;
- troca de experiências decorrente da participação de inspetores do trabalho nas inspeções de um outro país envolvido no acordo;
- organização de ações de formação de cariz prático, a serem realizadas nos respetivos países, bem como participação em conferências, simpósios e encontros internacionais organizados pelas partes subscritoras;
- partilha de informação, não apenas sobre os trabalhadores destacados no âmbito da provisão de serviços, mas também relativa a boas práticas e experiências ao nível da implementação das diretivas da UE nesta área.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

O cálculo do número de trabalhadores destacados (nos países estados membro da UE) é particularmente desafiante e só estão disponíveis estimativas (ao nível Europeu). A delimitação do fenómeno é a primeira questão, uma vez que a definição dos trabalhadores destacados depende do enfoque.

A troca de informação de âmbito transnacional é encarada de formas diversas, devido à “margem de manobra” dada aos diferentes países, em termos da criação de sistemas para a declaração de trabalhadores destacados.

É necessário conseguir-se efetuar uma melhoria ao nível das fontes dos dados disponibilizados sobre destacamento, por forma a garantir a existência de uma competição justa entre as empresas nos estados membros. Não existem dados precisos quanto ao número de trabalhadores destacados, as suas características e as suas condições de trabalho.

Os dados fornecidos através dos formulários A1 continuarão a constituir a principal fonte de informação disponível sobre destacamento, uma vez que cobre todos os estados membros e que é a única fonte que providencia dados comparáveis. Contudo, é agora possível complementar os dados conseguidos através do formulário A1 com informação que advém das declarações de destacamento, com base no Artigo 9 da Diretiva relativa ao cumprimento.

Dependendo das responsabilidades atribuídas a cada uma das partes signatárias, podem ocorrer atrasos adicionais uma vez que determinadas competências podem-se encontrar divididas por

mais de que um ator a nível nacional. Por exemplo, na Irlanda, as relações laborais e a saúde e segurança ocupacionais são abrangidas por duas agências distintas, enquanto que na Roménia ambos os aspetos são geridos por uma única agência.

De acordo com a legislação nacional e a prática na Roménia, os ministérios e autoridades públicas subordinadas ou sob a sua coordenação, podem celebrar protocolos ou memorandos de entendimento com instituições semelhantes de outros países, se se verificar que:

- têm poder legal para assinar os documentos necessários a essa cooperação, o que é estipulado pelas leis ou estatutos de criação e funcionamento; e
- que estes protocolos, ou memorandos de entendimento, não vêm criar, alterar ou extinguir direitos legais ou outros, aos quais seja aplicável a legislação pública internacional.

Estes protocolos, ou memorandos de entendimento, são negociados pelas instituições intervenientes e são sujeitos, previamente à sua celebração, a opinião do Ministério dos Negócios Estrangeiros, passando depois a vigorar à data da sua assinatura.

Se os acordos ou protocolos assinados entre as instituições, vierem a criar, modificar ou extinguir direitos legais ou outros e obrigações contemplados pela legislação pública internacional, isto será abordado à luz da Lei nº 590/2003 relativa aos Tratados, como sendo sendo subsequentemente modificados e revistos estando por isso sujeitos a diferentes procedimentos relativamente à sua negociação, celebração e entrada em vigor.

Esta lei regulamenta as condições segundo as quais os tratados ou acordos podem ser celebrados, quer ao nível governamental, quer departamental, e estabelece também todos os procedimentos a serem seguidos desde o momento da aprovação do início das negociações, até ao momento em que assinam estes mesmos tratados/acordos.

De acordo com as disposições que integram esta lei, os tratados assinados tanto ao nível governamental como departamental, são submetidos ao governo para aprovação.

A publicação no “Diário Oficial da Roménia” e a entrada em vigor dos acordos adotados por decisão governamental, podem ser adiados até que estejam concluídos os procedimentos de aprovação por diversas instituições ou autoridades públicas, bem como a consulta a parceiros sociais.

A priorização de acordos específicos pode mitigar as situações de atraso. Estas priorizações devem ser atingidas através de um processo objetivo, tendo em conta o alcance do fenómeno de diáspora e o número de situações de destacamento. Após a conclusão desta análise, a ser realizada pelas autoridades competentes, o negociador pode pedir às agências subordinadas para procederem ao normal desenvolvimento do processo. Tal não se afigura como algo fácil quando o acordo é assinado ao nível governamental e um grande número de intervenientes (ministérios e agências) se têm que pronunciar.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

As principais preocupações que podem levar à adoção ou criação de um acordo são o destacamento ilegal e o incumprimento de leis relativas às condições de trabalho e também à saúde e segurança no trabalho dos cidadãos de um país que trabalham no território de outro país.

Uma característica muito importante do acordo é o mapeamento de áreas comuns de interesse. Dependendo das partes intervenientes, isto pode variar de forma considerável. Um país que, por exemplo, receba um elevado número de trabalhadores destacados pode pretender priorizar a ação, enquanto que um país que tem uma ampla diáspora pode enfatizar a importância da informação e das medidas relativas à saúde e segurança ocupacionais. Todas estas áreas de prioridade devem ser identificadas e expostas no texto final e a priorização deve ser acordada aquando da sua elaboração pelas partes subscritoras.

A título de exemplo, os protocolos de cooperação celebrados entre a Itália e a Espanha foram assinados com base no elevado número de cidadãos Romenos a trabalhar/a serem destacados em/para Itália e Espanha. Estes documentos têm como objetivo garantir que os trabalhadores Romenos beneficiem das mesmas condições de trabalho que os trabalhadores locais.

As instituições que subscrevem um acordo beneficiam de um reforço ao nível das atividades de cooperação bilateral, o que significa que também melhoram a sua capacidade para informar os trabalhadores acerca dos seus direitos e obrigações e para os proteger.

Plano nacional: Espanha

Informação contextual

A autoridade mais relevante em Espanha que garante o cumprimento da Diretiva 96/71 é a Agência Estatal para a Inspeção Laboral e Segurança Social (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social – ITSS). Os poderes administrativos atribuídos a este organismo conferem-lhe a legitimidade, através da sua esfera de competências e dos corpos constitutivos da sua estrutura, para monitorizar o cumprimento das regras de cariz social, impor sanções, aconselhar, conciliar, mediar e arbitrar neste âmbito.

Este conjunto de regulamentos sociais inclui aqueles que se relacionam com questões laborais, com a prevenção de riscos ocupacionais, com a segurança e proteção sociais, emprego, formação profissional e proteção nas situações de desemprego, economia social, emigração, movimentos migratórios, trabalho realizado por estrangeiros, igualdade de tratamento e de oportunidades e não discriminação nos emprego.

A ITSS é o corpo responsável pela monitorização e cumprimento das regras relativas aos trabalhadores destacados de acordo com a provisão transnacional de serviços realizada por empresas dentro da União Europeia, em concordância com a Diretiva 96/71 EC. Este organismo é também responsável pela monitorização do fluxo de trabalhadores vindos de outros estados membros da UE de acordo com a livre circulação de trabalhadores, recrutados diretamente pelas empresas, bem como de cidadãos externos à EU.

É realizado um trabalho de proximidade com os organismos de segurança social e com as forças de segurança pública, que são requeridas para determinadas ações.

A ITSS é também a autoridade responsável pela celebração de acordos de colaboração e de partilha de informação, através da sua Subdireção Geral para as Relações Institucionais e Assistência Técnica. Atualmente, esta Subdireção Geral tem a responsabilidade de monitorizar os acordos de colaboração assinados com Portugal e França.

O destacamento de trabalhadores não é um assunto amplamente discutido no contexto espanhol. Ao nível das políticas, a posição do Governo Espanhol tem sofrido algumas variações ao longo dos últimos 20 anos. Aquando da sua integração na UE, a Espanha era um país com um custo de mão de obra baixo, não sendo por isso um dos países defensores de restrições mais apertadas ao nível da mobilidade dos trabalhadores. Desde 2006, quando outros estados membros com custos de mão de obra comparativamente mais baixos se tornaram parte da UE (por exemplo a Roménia, etc), Espanha estava entre os países que exigiam a implementação de várias restrições em relação ao domínio e ao número limite de trabalhadores que poderiam ser destacados a partir destes países (Wagner, 2015). Neste contexto, convém referir que o governo Espanhol trabalhou no desenvolvimento da cooperação transnacional, com o intuito de reforçar a regulamentação do trabalho destacado através da existência de acordos internacionais. Como resultado, a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social Espanhola celebrou acordos de cooperação bilateral tanto com países com um custo de mão de obra mais elevado (França), como com países com um custo de mão de obra inferior (Portugal, Polónia e Roménia) (Inspeção do Trabalho e da Segurança Social, 2018)

A Confederação Espanhola de Organizações de Empregadores (CEOE) está entre os parceiros sociais que ainda não publicaram nenhuma posição oficial relativamente a este tópico. Eles defendem sobretudo que os governos deveriam disponibilizar informação precisa e atualizada relativamente às regras aplicáveis, de forma a o cumprimento dos regulamentos existentes seja mais fácil para as empresas. Do lado dos trabalhadores, os sindicatos consideraram a nova diretiva como algo bastante positiva. A sua posição é idêntica à que foi expressa pelos sindicatos europeus os quais, segundo Riesco-Sanz et al. apoiam a nova diretiva pelo facto de esta “reconhecer, de forma explícita, o intuito de se oferecer proteção legal aos trabalhadores destacados, em vez de ser um mecanismo de provisão de serviços prestados por empresas a nível do Mercado único”.⁴²

Relativamente à partilha de informação, os inspetores do trabalho e da segurança social estão ativamente envolvidos na partilha de informação transnacional, sobretudo quando esta é realizada através do Sistema IMI. Contudo, Espanha assinou também acordos de cooperação e partilha de informação com outros países como França, Portugal, Roménia e Polónia, com resultados diferentes.

A Inspeção do Trabalho coopera com diversas organizações como A Tesouraria da Segurança Social e o Instituto Nacional de Segurança e Saúde Ocupacional, com o objetivo de abordar as diversas situações decorrentes do destacamento de trabalhadores, sobretudo quando é necessário realizar intervenções conjuntas. Contudo, a Inspeção do Trabalho tem competências ao nível da monitorização do cumprimento dos regulamentos de ordem social e o seu reforço.

Relativamente ao fluxo de trabalhadores, a Espanha era sobretudo um país de acolhimento de trabalhadores destacados. Contudo, esta situação foi alterada com a crise financeira. Desde 2011, a Espanha passou a qualificar-se como país de envio que emite mais formulários A1 do que aqueles que recebe.

Analisando os formulários A1 recebidos por Espanha, é possível observar-se que este país se coloca em sétimo lugar em termos da ordenação dos países da UE por número de trabalhadores destacados recebidos em 2017, com 60,488 trabalhadores destacados para Espanha (3% empregados por conta própria). Os setores onde se registaram mais trabalhadores destacados foram os dos transportes, indústria e construção.

Em relação ao número de trabalhadores espanhóis destacados para outros países Europeus, Espanha estava no terceiro lugar relativamente ao número de trabalhadores enviados em 2017 (101, 868).

O número de formulários A1 emitidos por Espanha tem registado um crescimento anual desde 2010. Entre 2016 e 2017, este número aumentou 10,4%, e entre 2010 e 2017 151%.

A pesquisa qualitativa, focada tanto nos trabalhadores destacados para Espanha como naqueles que foram destacados a partir de Espanha, demonstrou que, em termos gerais, os resultados são semelhantes aos de outros países europeus. Estes refletiram que os trabalhadores

⁴² Riesco-Sanz, A., García, J. and Maria, M.M. (2019), The posting of workers in the European road transport industry: An approach based on the discourses of social and institutional stakeholders, *European Journal of Industrial Relations*, p. 7.

destacados estão geralmente expostos a condições de trabalho inferiores aquelas a que estão expostos os trabalhadores nativos.

Os principais problemas que afetam os trabalhadores destacados estão relacionados com questões ao nível da igualdade em termos remuneratórios e das regras relativas ao limite de horas trabalhadas (horas extra, etc), bem como a questões relacionadas com a falta de condições do alojamento oferecido.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

No caso Espanhol, um dos acordos de cooperação transfronteiriço que teve um nível de sucesso bastante significativo foi o celebrado entre as autoridades laborais de Espanha e de Portugal. Foi assinada uma declaração de intenções em 1998 e que, em 2002, foi seguida de um acordo de colaboração que vigora até aos dias de hoje. As principais características deste acordo passam pelo facto de se tratar de um acordo administrativo o qual se concentra na troca de informação entre as autoridades inspetoras de Espanha e de Portugal, e que se baseia também nas necessidades de cooperação sentidas nestes dois países.

Este acordo tornou possível um enquadramento de colaboração estável, o qual se concentra nas seguintes áreas:

1. saúde e segurança ocupacional;
2. acidentes de trabalho: relatórios de acidentes de trabalho e notificação imediata dos mesmos;
3. autorizações de trabalho para cidadãos externos à UE;
4. verificação de ações de verificação de empresas domiciliadas no país vizinho: a) cauções, pedidos de documentação e identificação do representante legal; b) notificação de infrações;
5. troca de informação relativa ao fluxo de trabalhadores;
6. cooperação e assistência na área da partilha de informação em consonância com a Diretiva 96/71/EC.

O acordo tornou possível um maior conhecimento dos dois países a vários níveis: político, legal e operacional.

Ele pressupõe também a utilização de ferramentas de gestão bastante simples, as quais têm sido respeitadas por todas as partes integrantes, independentemente das mudanças governativas que têm ocorrido ao longo dos anos. Um modelo semelhante poderia também ser utilizado noutros acordos de cooperação entre Espanha e outros países diferentes.

Acordos de cooperação com estas características tornam possível uma maior rapidez nos processos de partilha de informação e de dados, o que tem um impacto positivo, quer nos trabalhadores, quer nas empresas e nos sistemas de gestão das diferentes administrações.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

Uma das possíveis falhas existentes ao nível dos acordos de cooperação é o facto de os parceiros sociais não estarem presentes nos comités de monitorização. O seu envolvimento seria um fator positivo, pois quer os sindicatos, quer as organizações de empregadores monitorizam também a situação dos trabalhadores destacados, estando por interessados numa maior transparência e eliminação das situações de fraude neste tipo de provisão transnacional de serviços. Isto poderia ocorrer em simultâneo com o desenvolvimento de mecanismos que garantam a proteção e segurança dos dados pessoais.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

As novas estruturas criadas pela Comissão Europeia e pela Autoridade Laboral Europeia (ELA) poderiam ser um fator importante em termos de se poder assegurar a legalidade do processo de troca de informação, bem como de se poderem criar enquadramentos para a colaboração permanente entre países com vista ao desenvolvimento de planos conjuntos para a melhoria das condições dos trabalhadores destacados.

Conclusões

Durante este projeto, existiu um total de 11 acordos que foram avaliados e discutidos, no enquadramento de uma comparação e debate a um nível mais abrangente entre os diversos países, os quais se encontram sintetizados neste Relatório Final.

Esta análise, enriquecido com a realização de quatro eventos *online* nos quais foram apresentados e discutidos os acordos, sublinha algumas preocupações recorrentes bem como algumas limitações em termos das práticas correntes de cooperação administrativa nos países considerados, bem como algumas possibilidades de resposta.

Em termos gerais, é interessante poder verificar que todos os acordos que contaram com a participação de inspetores do trabalho e de Ministérios, identificaram a questão dos acidentes laborais como um problema transversal, no que diz respeito à prevenção dos acidentes, e também à gestão de multas e acesso a benefícios. Estas questões reforçam o facto de que as regras aplicáveis ao destacamento, tal como outras em áreas diversas em que trabalhadores correm o risco de exploração, devem priorizar objetivos como a proteção social e da saúde, especialmente nos setores mais expostos a estes riscos como é o caso do setor da construção.

Em termos mais específicos, e no que diz respeito à cooperação e partilha de informação, como sublinhado sobretudo nos planos nacionais da Bulgária e de Portugal, a melhoria ao nível da cooperação administrativa deve ser apoiada por uma forte vontade política, em conjunto com a consequente alocação adequada de recursos financeiros para pôr em práticas as ações necessárias.

A maior parte dos acordos assinados por autoridades públicas e estudados no âmbito deste projeto, pressupõem não apenas um compromisso com a partilha dados ou informação, o que, possivelmente, exige um esforço acrescido em termos de recursos humanos. mas também uma partilha conjunta de conhecimento, formação, inspeção ou atividades de sensibilização, o que pode ser difícil de implementar quando não existem os recursos adequados, tais como, por exemplo, para se poder participar numa formação ou para implementar uma inspeção conjunta no estrangeiro. Estas atividades têm uma importância crucial em termos de se poder equipar os inspetores com o conhecimento relevante da legislação de outros países, o que, por sua vez, é necessário para facilitar a cooperação transfronteiriça. Tal como acontece nos acordos assinados pela Bulgária com a França e com a Noruega, a cooperação pode até ir mais além do estritamente necessário em termos de combate à fraude e de facilitar a aplicação da legislação vigente, existindo também uma partilha ao nível da partilha de boas práticas entre os organismos envolvidos o que, por sua vez, irá contribuir, de forma proativa, para a melhoria do enquadramento legal nacional e das medidas de execução.

De entre as preocupações recorrentes e dos limites impostos à cooperação, os quais já tinham emergido nos projetos Post Lab e EU Post Lab, surge também como relevante o papel das “relações e dos contactos pessoais”. De certa forma, se as atividades de cooperação internacional não são encaradas como tarefas das autoridades envolvidas, tornando-se, inversamente, o resultado de atividades de boa vontade de determinados inspetores, a substituição destes inspetores pode ameaçar a cooperação. Por forma a se poder transformar

as relações pessoais numa força em vez de uma ameaça, os acordos selecionados contemplam um sistema de governança.

Por norma, são organizados comités e reuniões anuais, o que se pode verificar, por exemplo, no acordo existente entre a Bulgária e a Noruega, ou entre a Espanha e Portugal. Isto pressupõe que as partes envolvidas selecionem uma pessoa responsável, que a substituam se necessário e que partilhem o progresso atingido nas áreas acordadas, bem como nas medidas concretas que se comprometem mutuamente a implementar.

Outra questão chave, sobretudo para França, Portugal, Polónia e Roménia, prende-se com a possível ramificação de competências e, portanto, de dados, entre diferentes instituições, o que não é necessariamente distribuído da mesma forma em todos os estados membros da UE. Esta questão, que se encontra relacionada sobretudo com as diferentes competências e âmbitos de ação de diversos organismos inspetivos e de instituições de segurança social, foi abordada no caso de Portugal e da Roménia através do envolvimento dessas instituições nos sistemas de cooperação bilaterais. Por um lado, a multiplicação dos atores envolvidos pode tornar os processos de cooperação e governança mais lentos. Por outro lado, para além das limitações que afetam a cooperação internacional, as próprias autoridades nacionais podem também elas estar sujeitas a limitações em termos do acesso a dados relevantes de outras instituições no seu país.

Neste sentido, e tal como já tinha sido reforçado no Relatório Final do EU Post Lab, é essencial tornar o processo de partilha de dados a nível nacional mais célere e fluido, pelo menos no que diz respeito às informações chave necessárias para a verificação do cumprimento das leis laborais e das disposições relativas à segurança social e à saúde e segurança no trabalho.

Uma experiência interessante é a experiência italiana “DURUC” a qual permite que as instituições de segurança social Italianas e os fundos setoriais tenham acesso à informação que é disponibilizada através de uma plataforma, acerca do cumprimento ou incumprimento por parte de determinada empresa em relação ao pagamento das contribuições para os fundos setoriais ativos no setor da construção. Poder-se-iam desenvolver ferramentas semelhantes noutros países, as quais iriam servir de apoio à regularidade de emprego, possivelmente permitindo às empresas o acesso a informação chave necessária para a verificação das condições de trabalho ao longo da cadeia de subcontratação.

Em relação ao envolvimento dos parceiros sociais e dos fundos setoriais, os planos da Bulgária e da França oferecem exemplos ao nível do envolvimento destes últimos. À luz das relações estabelecidas entre as empresas e os trabalhadores, as organizações de empregadores e os sindicatos podem-se tornar aliados no processo de disseminação das provisões e termos de emprego a ser respeitados, bem como na melhoria ao nível do cumprimento e da disponibilização de informação para campanhas e ações a serem implementadas.

Os acordos iniciados por fundos setoriais na Itália e na França, revelam, por sua vez, a capacidade, por parte dos fundos, de simplificar o processo de destacamento, ao mesmo tempo que se monitoriza o cumprimento pelo pagamento das contribuições devidas para os elementos salariais intermédios. Estes acordos poderiam estender-se a outros países, desde que: i) se verifique a existência de organismos de natureza semelhante; ii) as contribuições constituam uma proporção do salário que seja semelhante; iii) o fundo tenha um mandato para o fazer e que este advinha da lei e dos administradores (no caso de França das organizações de empregadores, e no caso de Itália dos parceiros sociais).

As comparações estabelecidas durante os eventos do projeto, demonstraram que a cooperação entre as autoridades públicas e os fundos setoriais poderia também auxiliar no cumprimento ao nível do pagamento dos salários e das contribuições para a Segurança Social.

Por exemplo, no seguimento da lei, o fundo alemão SOKA BAU tem acesso às declarações preventivas de destacamento, permitindo que estas alcancem o seu objetivo legítimo de se certificar que as empresas que destacam trabalhadores no setor da construção incluem os trabalhadores no esquema de pagamento de férias SOKA BAU.

Em Itália, graças ao certificado DURC, a CNCE pode ter a garantia que as empresas de construção não evadem às contribuições para os fundos setoriais. A iminente extensão do “Congruitá” a nível nacional, ou seja, um certificado emitido se o número de trabalhadores registados estiver em conformidade com a mão de obra necessária ao desempenho de determinado trabalho de construção, irá contribuir para desencorajar a prática do trabalho não declarado e do destacamento de trabalhadores irregular.

Por fim, o acordo realizado entre a ZUS e a SOKA BAU, oferece outra possibilidade em termos de cooperação. Através da ligação entre um instituto de segurança social e um fundo sectorial, ela permite a este último ter garantias de que as contribuições da segurança social são pagas sobre elementos salariais intermediados no estrangeiro, por trabalhadores Polacos enviados para a Alemanha, o que vai também facilitar o acesso aos respetivos subsídios quando o processo de destacamento estiver concluído.

Em termos gerais, os resultados comparativos, bem como as sugestões que surgiram a partir da pesquisa e dos resultados apresentados ao nível de país, explorados nas secções anteriores, podem ser particularmente relevantes para as atividades da recentemente criada Autoridade Europeia do Trabalho, a qual poderá aproveitar as experiências e o conhecimento desenvolvido para criar novos caminhos para a cooperação entre estados membros, quer em termos de partilha de conhecimento e aprendizagem mútua, quer em termos de acesso a dados e informações relevantes para se garantir o cumprimento das regras relativas ao destacamento.

Sobre o projeto ISA:

Os objetivos do projeto ISA passam pela promoção e reforço da cooperação transnacional entre autoridades e parceiros envolvidos nos processos de destacamento de trabalhadores do sector da construção, promovendo acordos de partilha de informação que potenciem a monitorização e facilitação do destacamento de trabalhadores.

O projeto baseia-se nas práticas correntes envolvendo fundos setoriais em Itália, Alemanha, Áustria e França. Nestes países, os fundos setoriais, negociados, apoiados pelo Governo e concluídos com sucesso, simplificam os procedimentos necessários ao destacamento de trabalhadores no estrangeiro, ao mesmo tempo que se garante a conformidade em termos remuneratórios (como, por exemplo, a remuneração de férias) e permitindo verificar, quando necessário e de forma simplificada, informações relevantes relativas aos países de origem.



O projeto foi realizado para o projeto ISA, tendo recebido o apoio financeiro no âmbito do concurso VP/2018/011 da DG com o apoio da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia.

As opiniões expressas refletem apenas a visão dos autores.

A Comissão Europeia não é responsável por qualquer uso que possa ser feito das informações aqui contidas.