

Diretrizes

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.

Autor: Ministro do Trabalho e da Justiça Social da Roménia

Fevereiro 2021



Estes acordos foram adotados com vista ao fortalecimento da cooperação com outros Estados Membros nas áreas do destacamento ilegal, condições de trabalho e condições de saúde e segurança no trabalho.

Uma das principais características de todos os acordos consiste no mapeamento das áreas de interesse comuns, que podem variar significativamente dependendo das partes signatárias. Um país que, por exemplo, receba um elevado número de trabalhadores destacados pode querer dar prioridade à ação, enquanto que um com uma ampla diáspora irá enfatizar a importância da informação e das medidas ao nível da saúde e segurança ocupacionais.

Os protocolos de cooperação com a Itália e a Espanha foram celebrados devido à existência de um grande número de trabalhadores romenos destacados nestes dois países. Estes protocolos têm como objetivo uma maior equidade entre as condições laborais dos trabalhadores romenos e dos trabalhadores locais.

O protocolo estabelecido com a Hungria teve por base a necessidade de uma maior cooperação devido à mobilidade transfronteiriça de trabalhadores e de empresas, sendo que o número de trabalhadores destacados de e para a Hungria é bastante menor.

A 18 de Junho de 2016, terminou o período definido para a transposição da Diretiva 2014/67/EU para o enquadramento legislativo nacional. Esta legislação foi implementada por todos os Estados Membros (o que exigiu, entre outros aspetos, que as empresas que destacam trabalhadores para o território de outro Estado Membro, tivessem que submeter declarações antes do início do destacamento¹). Contudo, a recolha de dados estatísticos ao nível dos Estados Membros, que siga uma metodologia comum e comparável entre estes mesmos Estados, é ainda insuficiente para permitir um retrato preciso do número de trabalhadores destacados.

A outra fonte de dados recolhidos a nível Europeu provém da emissão do certificado A1. Contudo, é necessário ter em conta que esta fonte apenas fornece um retrato indicativo do fenómeno do destacamento entre países da UE, devido à existência de várias limitações ao nível destes dados.

A tabela abaixo apresenta os dados estatísticos decorrentes dos certificados A1 emitidos pela Roménia e pelos outros países signatários dos acordos, entre 2014 e 2018²:

Roménia enquanto país de envio – número de documentos A1 emitidos/ ano						
País de acolhimento		Roménia (2014)	Roménia (2015)	Roménia (2016)	Roménia (2017)	Roménia (2018)
	Grécia	148	359	95	164	112
	Hungria	359	443	357	437	382
	Itália	7976	6518	7110	6025	5543
	Portugal	39	80	570	34	54
	Espanha	2453	7027	74	379	367

¹ European Commission (2019), REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE on the application and implementation of Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) 1024/2012 on administrative co-operation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation'). {SWD(2019) 337 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:426:FIN>

² Dados dos relatórios publicados pela Comissão Europeia relativos aos formulários A1 emitidos entre 2014 e 2018: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager_offset=10&catId=471&langId=en&moreDocuments=yes

País de origem – número de documentos A1 emitidos/ ano						
Roménia enquanto país de acolhimento		Grécia	Hungria	Itália	Portugal	Espanha
	Roménia (2014)	22	691	819	52	1230
	Roménia (2015)	37	596	869	85	1823
	Roménia (2016)	151	740	1079	57	1493
	Roménia (2017)	152	471	1773	25	1681
	Roménia (2018)	132	463	2715	49	1717

Objetivos do acordo

O objetivo chave consistiu na criação de uma parceria administrativa permanente, nas áreas das relações laborais, das condições de trabalho e da saúde e segurança ocupacionais.

Por forma a se uniformizar o fluxo de informação, os acordos fazem referência à criação de um ponto de contacto único entre as partes, com capacidade decisória. Os diversos pontos de contacto foram estabelecidos ao nível das autoridades responsáveis pela Inspeção do Trabalho dos 6 países em questão (Roménia, Grécia, Espanha, Hungria, Itália e Portugal).

‘Business case’ para adoção do acordo por parte dos parceiros

Trabalhadores:	Existem diversos cidadãos a trabalhar nestes Estados Membros, enquanto trabalhadores destacados ou transfronteiriços.
Empresas:	Existe um número significativo de empresas que destacam trabalhadores para o território dos Estados Membros abrangidos pelos acordos.
Sindicatos:	-
Organizações patronais:	-
Fundos setoriais:	-
Atores institucionais:	As instituições integrantes do acordo beneficiam de um fortalecimento em termos das atividades de cooperação bilateral, o que também se traduz numa maior capacidade de prestar informações aos trabalhadores relativas aos seus direitos e deveres.

Principais características

As principais características destes acordos são:

- Partilha de informação entre as partes que subscreveram estes acordos, nomeadamente o Ministério do Trabalho e da Proteção Social da Roménia e: o Ministério do Trabalho e da Segurança Social da Grécia; a Inspeção do Trabalho italiana; a Autoridade para as Condições do Trabalho de Portugal; o organismo espanhol responsável pela Inspeção do Trabalho e da Segurança Social (ITSS); e a Inspeção do Trabalho húngara.
- No contexto da prestação de serviços transnacionais: cooperação e garantia da assistência técnica necessária em resposta a pedidos de informação justificados, incluindo sobre casos de abuso e de atividades transnacionais ilegais;
- Apoio mútuo para verificar se a empresa que destaca trabalhadores tem recursos logísticos e humanos suficientes para o desenvolvimento da sua atividade e se ela tem atividade substancial no país de origem;
- Desenvolvimento de campanhas de controlo e elaboração de relatórios sobre as condições laborais dos trabalhadores no outro Estado Membro, bem como sobre outros aspetos considerados relevantes;
- Partilha de informação acerca das empresas de outros Estados Membros que operam no seu território. Informação mútua relativa a situações de acidentes de trabalho, resultados de investigações e medidas tomadas na sequência destes mesmos acidentes.

Processo de adoção do acordo e papel dos diferentes parceiros envolvidos

Relativamente ao protocolo de cooperação desenvolvido entre as Inspeções do Trabalho romena e italiana, a elaboração e conclusão do protocolo foi um dos resultados do projeto EMPOWER³, o qual foi desenvolvido pelo Instituto Italiano "Guglielmo Tagliacarne", pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais da Itália e pela Inspeção do Trabalho romena, durante um período de 12 meses (2009 – 2010)⁴.

No caso de Itália, a assinatura deste acordo constitui também um exemplo chave ao nível da cooperação de longo prazo, que surgiu como consequência do projeto EMPOWER – "Partilha de Experiências e Implementação de Ações para Trabalhadores Destacados".

O Memorando de Entendimento e Cooperação para a Partilha de Informação e Cooperação, desenvolvido entre a Inspeção do Trabalho romena e o ITSS de Espanha constitui um enquadramento para uma cooperação administrativa e partilha de informação permanente entre as partes signatárias, tendo sido negociado e assinado por ambas as instituições. Este Memorando de Entendimento surge na sequência da existência de um elevado número de cidadãos romenos que trabalham/ são destacados para Espanha. O seu objetivo é a harmonização das condições laborais entre os cidadãos romenos e os locais.

Do mesmo modo, o Memorando de Entendimento entre a Inspeção do Trabalho romena e a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) de Portugal tem como objetivo a criação de um enquadramento para a cooperação administrativa, bem como a partilha de informação entre as partes, em particular sobre a legislação laboral e relativa à saúde e segurança no trabalho.

Estes acordos de natureza técnica foram negociados pelas instituições intervenientes, sendo que são previamente submetidos à aprovação do Ministério dos Negócios Estrangeiros (no caso da Roménia).

O acordo de cooperação existente entre o Ministério do Trabalho, da Família e da Proteção Social da Roménia e o Ministério do Trabalho e da Segurança Social da República Helénica foi assinado pelos respetivos Ministros do Trabalho. O acordo entrou em vigor à data da última notificação através dos canais diplomáticos necessários ao

³ O projeto EMPOWER foi financiado pelo programa EC PROGRESS ("Call for Proposals VP/2009/015, Pilot Project – Working and Living Conditions of Posted Workers").

⁴ Para mais informações, consultar: https://www.inspectiamuncii.ro/web/itm-teleorman/proiecte/-/asset_publisher/bpvOvwn17Oc6/content/proiectul-empower?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.inspectiamuncii.ro%2Fweb%2Fitm-teleorman%2Fproiecte%3Fp_id%3D101_INSTANCE_bpvOvwn17Oc6%26p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

estabelecimento dos procedimentos legais. Estes procedimentos legais foram necessários no caso da Roménia, uma vez que os documentos foram aprovados pelo governo.

A decisão do governo romeno teve como requisito obrigatório um parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros e dos parceiros sociais.

Aspetos legais, a nível nacional e da UE, que podem facilitar ou dificultar o acordo

Dependendo das responsabilidades nacionais das partes que integram os acordos, poderão ocorrer atrasos, que surgem como consequência da divisão de determinada competência entre vários atores a nível nacional. Por exemplo, na Irlanda as relações laborais e a saúde e a segurança no trabalho respondem a duas entidades distintas, ao passo que na Roménia estas estão integradas numa só agência.

De acordo com a legislação nacional e com as práticas desenvolvidas na Roménia, os Ministérios e as autoridades públicas a eles subordinadas, ou sob a sua coordenação, podem desenvolver protocolos ou memorandos de entendimento com instituições estrangeiras semelhantes, se:

- tiverem poder a atribuição legal para assinar esses documentos de cooperação, estipulados pelos seus respetivos regulamentos e estatutos de funcionamento; e
- Esses protocolos e memorandos de entendimento não criarem, alterarem ou fizerem extinguir outros direitos e deveres regulados pela lei pública internacional.

Estes protocolos ou memorandos de entendimento são negociados pelas instituições signatárias e, previamente à sua assinatura, estão sujeitos aos pareceres do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sendo que entram em vigor na data em que são assinados.

Se os acordos ou protocolos assinados entre as instituições criarem, modificarem ou extinguirem direitos e deveres estabelecidos pela lei pública internacional, então eles passarão a ser abrangidos pela Lei 590/ 2003. Esta diz respeito aos Tratados, e às suas subseqüentes retificações e acrescentos, estando sujeitas a um procedimento diferente no que se refere à sua negociação, conclusão e entrada em vigor.

Esta lei (590/2003) regulamenta as condições sob as quais os tratados ou acordos podem ser concluídos, tanto a nível governamental como a nível setorial, e estabelece todos os procedimentos a serem seguidos desde o momento da aprovação das negociações até à assinatura dos tratados ou acordos.

De acordo com o estipulado nesta lei, os tratados assinados a nível governamental bem como os que são assinados a nível setorial são depois submetidos ao governo para aprovação.

Todos os protocolos, memorandos de entendimento e acordos analisados neste projeto, tiveram em conta que a partilha de informação deveria ser realizada em formato eletrónico, de acordo com as provisões da legislação nacional relativas ao regime de proteção de dados pessoais vigente nos diversos países signatários.

Na Roménia, as disposições relativas à proteção dos dados pessoais e à livre circulação destes dados estão em vigor desde 2001, tendo sido posteriormente atualizadas depois do acesso da Roménia à União Europeia e às disposições legais vigentes (Regulamento EU/2016/679 - Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

Desde o lançamento do modulo piloto do sistema IMI relativo ao destacamento de trabalhadores em 2011, a Inspeção do Trabalho romena começou a usar este sistema para a partilha de informação relativa ao destacamento de trabalhadores, conforme estipulado pela Diretiva 96/71/EC. Do total de 93 pedidos de informação recebidos pela Inspeção do Trabalho durante o ano de 2011, 25 foram processados através do Sistema IMI⁵.

Desde 2012, que os pedidos de informação relativos a trabalhadores destacados recebidos e enviados a partir de

⁵ Ver: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-anual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Relatório de Atividades da Inspeção de Trabalho relativo ao ano de 2011.

Itália, têm sido processados através do Sistema IMI e, desde 2013, as trocas de informação realizadas através do Sistema IMI também abrangem os pedidos recebidos relativamente aos trabalhadores destacados de/para a Hungria, Espanha, Portugal e Grécia⁶.

Com a adoção e entrada em vigor da Diretiva EU/2014/67, o uso do Sistema IMI tornou-se obrigatório, sendo que todas as autoridades de Inspeção do Trabalho passaram a ter o dever legal de responder a qualquer pedido de informação de outro Estado Membro através deste Sistema.

De acordo com o artigo 21º da Diretiva, os Estados Membros podem implementar acordos bilaterais relativos à cooperação administrativa e assistência mútua entre as autoridades competentes no que diz respeito à aplicação e monitorização das cláusulas laborais e das condições aplicáveis aos trabalhadores destacados, conforme mencionado no artigo 3º da Diretiva 96/71/EC. Contudo, estes acordos não se podem sobrepor aos direitos e deveres dos trabalhadores e empresas envolvidos.

No contexto dos acordos bilaterais acima mencionados, as autoridades competentes devem recorrer à utilização do Sistema IMI tanto quanto possível. Se determinada autoridade de um Estados Membros recorrer ao uso do IMI como ferramenta de comunicação, este mesmo Sistema deve ser utilizado para as ações subseqüentes a este pedido.

O Sistema IMI é de utilização fácil e tem a vantagem de assegurar o cumprimento de todas as regras Europeias e nacionais relativas à proteção de dados.

De acordo com os dados do questionário da Comissão de Peritos em Destacamento de trabalhadores, a maioria dos Estados Membros (Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Espanha, Finlândia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Estónia, Dinamarca, Croácia, França, Holanda) implementaram acordos bilaterais ou declarações conjuntas com outros Estados Membros relativos ao destacamento de trabalhadores e à cooperação administrativa entre diversas autoridades. Muitos destes Estados Membros indicaram que usam estes acordos em substituição ou de forma complementar o Sistema IMI.

Contudo, existem também muitos Estados Membros (República Checa, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Letónia, Malta, Portugal, Suécia, Eslováquia, Chipre e Holanda) que apenas comunicam através do sistema IMI para efeitos de cooperação administrativa, devido à conveniência desta plataforma na ausência de acordos bilaterais aplicáveis⁷.

A Roménia efetua também a partilha de informação através do Sistema IMI, e fá-lo com todos os Estados Membros, independentemente da existência ou não de acordos bilaterais de cooperação. A título de exemplo, em 2019⁸, a maior parte dos pedidos de informação realizados através do IMI foram enviados pela Áustria (242), Bélgica (103), França (52) e Itália (49).

Durante este mesmo período, a Inspeções do Trabalho romena enviou 34 pedidos, através da plataforma IMI, que foram endereçados aos respetivos serviços na Itália, França, Alemanha, Holanda, Hungria, Bulgária, Suécia, Bélgica, etc., relativos ao destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços.

Ações implementadas com vista a ultrapassar as dificuldades

Ao dar prioridade a determinados acordos, espera-se poder mitigar a possibilidade de existirem atrasos. A priorização deve ser encarada como um processo objetivo e deve-se ter em atenção a dimensão da diáspora e o número de destacamentos. Uma vez concluída a análise realizada pelas entidades competentes, as partes devem pedir às agências subordinadas para agirem com a devida diligência. Isto torna-se difícil quando o acordo é assinado a nível governamental e quando existe um grande número de atores envolvidos (ministérios ou agências).

⁶ Ver: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-anual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Relatório de Atividades da Inspeção de Trabalho relativo aos anos de 2012 e 2013.

⁷ Ver: European Commission (2019), op. cit.

⁸ Ver: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-anual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Activity report of the Labour Inspectorate for 2019.

Resultados do acordo

As partes envolvidas utilizam o Sistema IMI para a partilha segura de informação, no caso dos acordos assinados entre a Inspeção do Trabalho romena e as autoridades homólogas da Itália, Espanha e Grécia.

Nos casos da cooperação com a Hungria e Portugal, o uso do Sistema IMI foi combinado com o uso de sistemas convencionais utilizados para a partilha segura de informação.

Desde Janeiro de 2016, o volume de trocas de informação atingiu os 310 pedidos recebidos pelas autoridades romenas através da plataforma IMI, os quais foram efetuados por diversas instituições dos países signatários dos acordos⁹:

- Grécia – 3 pedidos;
- Hungria – 4 pedidos;
- Itália – 283 pedidos;
- Espanha 20 pedidos.

Desde Janeiro de 2016, a Inspeção do Trabalho romena solicitou, através do Sistema IMI, 92 pedidos de informação a diferentes países:

- Hungria – 8 pedidos;
- Itália – 79 pedidos;
- Espanha – 5 pedidos

A necessidade de dar resposta aos pedidos dentro de um limite definido de tempo, estabelecido pela da Diretiva 2014/67/EU, bem como as categorias de informação requeridas, conduziram a um aumento da realização de inspeções por forma a se verificar o cumprimento das disposições legais e a aumentar a capacidade de identificar situações de abuso ou de irregularidades no processo de destacamento de trabalhadores.

Relativamente a outras atividades desenvolvidas com base no Memorando de Cooperação com Espanha, no âmbito da partilha de boas práticas, a Inspeção do Trabalho organizou um workshop de apresentação da abordagem espanhola às atividades inspetivas.

O resultado chave do projeto EMPOWER foi a conclusão do Protocolo de Colaboração entre a Inspeção do Trabalho romena e a Direção-Geral de Coordenação das Atividades Inspetivas do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais de Itália.

As atividades desenvolvidas no âmbito do protocolo incluíram a elaboração de um guia para os inspetores do trabalho e para os empregadores: *Vademecum – “Destacamento de Trabalhadores na União Europeia”*, bem como a organização de um workshop nacional para os inspetores de Bucareste, Iasi e Timisoara.

⁹ Dados comunicados pela Inspeção do Trabalho, em resultado da sua solicitação à Plataforma IMI.

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.

www.isaproject.eu



O projeto é realizado com o apoio financeiro 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.