



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 21.3.2012
SWD(2012) 64 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores
no âmbito de uma prestação de serviços
(Texto relevante para efeitos do EEE)**

e

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

**relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de
estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços
(Texto relevante para efeitos do EEE)**

{COM(2012) 130 final}

{COM(2012) 131 final}

{SWD(2012) 63 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços
(Texto relevante para efeitos do EEE)**

e

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

**relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços
(Texto relevante para efeitos do EEE)**

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva 96/71/CE¹ (a seguir designada «a diretiva») tem por base o artigo 53.º, n.º 1, e o artigo 62.º do TFUE e define o conjunto de condições de trabalho que devem obrigatoriamente ser respeitadas no país de acolhimento pelas empresas que destacam temporariamente os seus trabalhadores para esse país. A prestação de serviços transfronteiras é assim consideravelmente facilitada, uma vez que o prestador de serviços não tem de conhecer e aplicar o direito do trabalho do país de acolhimento. Ao mesmo tempo, a diretiva assegura um nível de proteção significativo aos trabalhadores destacados e evita que a concorrência possa comprometer as condições de trabalho.

Os trabalhadores destacados dividem-se em três categorias: trabalhadores destacados ao abrigo de um contrato de serviços, trabalhadores transferidos no quadro da empresa e trabalhadores temporários. O núcleo fundamental de condições de emprego, tal como definido no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva (a seguir também designado «condições de trabalho aplicáveis»), inclui: períodos máximos de trabalho e períodos mínimos de descanso; duração mínima das férias anuais remuneradas; remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias; condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário; saúde, segurança e higiene no local de trabalho; medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e

¹ Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens; igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não-discriminação.

Na medida em que estas condições sejam fixadas por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, os Estados-Membros devem aplicá-las aos trabalhadores destacados no seu território. Os Estados-Membros devem igualmente aplicar as condições aos trabalhadores destacados se estas forem fixadas por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral na aceção do artigo 3.º, n.º 8. Os Estados-Membros podem aplicar as condições de emprego fixadas por tais convenções coletivas ou decisões arbitrais a outras atividades para além da construção (artigo 3.º, n.º 10, segundo travessão) e a matérias que não as referidas no artigo 3.º, n.º 1 na medida em que se trate de disposições de ordem pública (artigo 3.º, n.º 10, primeiro travessão) nos termos do direito primário.

A diretiva inclui ainda nos artigos 4.º, 5.º e 6.º disposições em matéria de informação, cooperação administrativa, cumprimento e competência judicial.

2. RECOLHA DE INFORMAÇÃO E CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

A Comissão lançou, desde 2009, quatro estudos de avaliação *ex-post* relativos aos aspetos sociais, económicos e jurídicos do destacamento. A fim de elaborar a avaliação de impacto, um estudo de avaliação *ex-ante* foi realizado por uma entidade externa de consultoria em 2011. Tomou-se igualmente em consideração o trabalho do comité de peritos sobre o destacamento de trabalhadores, em especial o projeto-piloto sobre intercâmbio eletrónico de informação através de uma aplicação distinta e específica do Sistema de Informação do Mercado Interno («IMI») no domínio do destacamento de trabalhadores.

A Comissão realizou uma consulta pública sobre 50 propostas para relançar o mercado único (Comunicação «Um Ato para o Mercado Único», de 27 de outubro de 2010), entre as quais se incluem duas propostas relativas às iniciativas legislativas abrangidas pela presente avaliação de impacto. Em 27 e 28 de junho de 2011, a Comissão organizou em Bruxelas uma conferência sobre direitos sociais fundamentais e o destacamento de trabalhadores no quadro da prestação de serviços, que congregou as principais partes interessadas (Estados-Membros, parceiros sociais a nível nacional e da UE, instituições da UE e organizações internacionais, bem como representantes do meio académico e investigadores). Esta conferência deu às partes interessadas e aos principais intervenientes políticos uma nova oportunidade para manifestarem a sua opinião sobre as propostas da Comissão relativas às opções regulamentares e ao possível conteúdo das iniciativas legislativas anunciadas no Ato para o Mercado Único: um designado «regulamento Monti II» e uma diretiva de execução.

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

3.1. A problemática do destacamento

3.1.1. Amplitude

A nível da UE, a única fonte de dados disponível tem por base a recolha sistemática de dados relativos aos formulários E101 (2005-2009) no domínio da segurança social, realizada pela

Comissão em colaboração com as autoridades nacionais². No entanto, esta base de dados tem várias limitações. Determina o número de destacamentos e não o número de pessoas destacadas (a mesma pessoa pode ser destacada várias vezes). Além disso, o formulário E101 da segurança social não é emitido para todos os trabalhadores destacados, quer por não ser exigido (os destacamentos superiores a 12 meses não são tidos em conta para efeitos da segurança social) quer porque algumas empresas não requerem formulários E101 quando os trabalhadores são destacados, sobretudo quando se trata de destacamentos de muito curta duração.

Ressalvando estes casos, é possível estimar que cerca de um milhão de trabalhadores são destacados anualmente pelos seus empregadores para outro Estado-Membro.

No que diz respeito à mobilidade dos trabalhadores dentro da UE, em 2007, o número de destacamentos correspondeu a 18,5% dos cidadãos ativos que não são nacionais da UE-27. No entanto, os destacamentos afetam apenas uma pequena parte do total da população ativa (0,4% da população ativa dos países de origem UE-15 e 0,7% da população ativa dos países de origem UE-12). Se bem que o destacamento constitua um fenómeno assinalável em termos de mobilidade dos trabalhadores, sobretudo em determinados países e setores, no mercado de trabalho da UE continua a ser pouco significativo³.

3.1.2. *Repartição setorial*

Os dados disponíveis dão a entender que, em média, em 2009, cerca de 55% dos destacamentos de trabalhadores ocorreram em setores industriais, dos quais o mais importante é o setor da construção, que representou 24% do total de destacamentos. O setor dos serviços representou em média 44% dos destacamentos, a maior parte dos quais no domínio das atividades de intermediação financeira e comerciais (16%), bem como nos serviços de transporte, armazenagem e comunicação (7%). No setor da construção, as PME estão particularmente bem representadas nos destacamentos, sobretudo enquanto subcontratantes⁴.

De acordo com as conclusões de dois estudos⁵ que avaliaram os fatores que influenciam o destacamento, os fatores mais pertinentes são os seguintes: a proximidade geográfica, que parece ser o fator mais importante para explicar a distribuição dos fluxos de destacamento (direção e amplitude); custos da mão-de-obra para os países de acolhimento; escassez de mão-de-obra e de competências, bem como especialização, em especial no destacamento a partir de países com custos de mão-de-obra elevados para outros Estados-Membros; taxa de

² Comissão Europeia (2011), «Destacamento de trabalhadores na União Europeia e nos países da EFTA: relatório sobre os formulários E101 emitidos em 2008 e 2009»; Comissão Europeia (2011), «Recolha de dados administrativos relativos aos formulários E101 emitidos em 2007».

³ Ver Idea Consult and Ecorys Netherlands, *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union*, Bruxelas, 2011. Disponível na Internet: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, resumo. A percentagem fornece apenas uma estimativa grosseira da importância dos destacamentos nos cidadãos ativos que não são nacionais da UE-27 (trata-se provavelmente de uma sobrestimativa). Por um lado, um formulário E101 não representa um trabalhador equivalente a tempo inteiro durante um ano e, por outro, o inquérito às forças de trabalho, que facultava os dados sobre os cidadãos ativos que não são nacionais da UE-27, não abrange os trabalhadores destacados.

⁴ Idea Consult (nota de rodapé 3), estudo de caso sobre o setor da construção, p. 164.

⁵ Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services*, projeto de relatório final; Idea Consult (nota de rodapé 3).

desemprego nos países de origem (sobretudo nos países com custos de mão-de-obra mais baixos); nível de integração económica entre Estados-Membros (se bem que menos pertinente).

3.1.3. Repercussões do destacamento

Apesar da sua dimensão reduzida no contexto da mão-de-obra total, o destacamento de trabalhadores desempenha um papel importante na prestação de serviços transfronteiras em determinados setores específicos. A possibilidade de prestar serviços a nível internacional representa, sobretudo para as PME, uma oportunidade de expansão das atividades comerciais na Europa. O destacamento propicia oportunidades comerciais e de emprego e se nos países de origem constitui uma fonte de receitas suplementar, nos países de acolhimento contribui para melhorar a competitividade e a eficácia.

O destacamento tem implicações para os mercados de trabalho dos países de origem e de acolhimento. Cria oportunidades de emprego nos países de origem e colmata lacunas de mão-de-obra e de competências nos países de acolhimento. Por conseguinte, o destacamento contribui para uma distribuição mais eficaz da mão-de-obra aquém e além fronteiras. Todavia, nos mercados de trabalho de acolhimento, pode ter efeitos de «deslocação» em virtude da substituição de trabalhadores locais por trabalhadores destacados. O impacto desta repercussão dependerá da existência de um excedente de mão-de-obra em determinados setores e profissões. Ao mesmo tempo, convém sublinhar que, como a criação de emprego na UE depende em larga medida do desenvolvimento de um mercado de serviços integrado, o destacamento pode efetivamente contribuir para apoiar a criação de emprego.

3.2. Problemas a resolver

3.2.1. Problemas relacionados com a aplicação, o acompanhamento e o cumprimento das condições de trabalho respeitantes aos trabalhadores destacados, incluindo a proteção dos seus direitos

3.2.1.1. Problema 1a: deficiências relativamente à disponibilização de informação a empregadores e trabalhadores destacados

Apesar da obrigação fixada no artigo 4.º, n.º 3, da diretiva, a informação relativa às condições de trabalho aplicáveis no Estado-Membro de acolhimento é, com frequência, de difícil acesso, desequilibrada e de insuficiente qualidade. Esta informação é crucial para que os prestadores de serviços assegurem as condições de trabalho aplicáveis e os trabalhadores destacados possam reivindicar os seus direitos.

3.2.1.2. Problema 1b: deficiências em matéria de controlo, acompanhamento e cumprimento

Em conformidade com o artigo 5.º da diretiva, os Estados-Membros têm de assegurar o respeito das disposições da diretiva, adotando medidas apropriadas, em particular para garantir processos adequados, destinados a fazer respeitar as condições de trabalho aplicáveis. As modalidades de acompanhamento e de controlo do cumprimento dos direitos assegurados na diretiva são deixadas ao critério dos Estados-Membros. As deficiências em matéria de controlo, acompanhamento e cumprimento podem ameaçar seriamente o respeito das condições aplicáveis de trabalho no país de acolhimento, sobretudo no que diz respeito a salários, tempo de trabalho e condições de saúde e segurança. Podem ainda facilitar comportamentos anticoncorrenciais. A estas deficiências vem somar-se a curta duração da

maior parte dos destacamentos realizados, o que dificulta ainda mais a tarefa das autoridades de controlo.

3.2.1.3. Problema 1c: imposição de medidas de controlo e requisitos administrativos desnecessários aos prestadores de serviços

Os Estados-Membros devem respeitar as obrigações previstas no artigo 5.º da diretiva em conformidade com o direito da UE em vigor, nomeadamente a liberdade de prestação de serviços tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça. O exercício de acompanhamento realizado em 2007 mostrou que vários Estados-Membros impõem aos prestadores de serviços requisitos administrativos e medidas de controlo que são incompatíveis com o direito da UE em vigor⁶.

3.2.1.4. Problema 1d: deficiências em matéria de cooperação administrativa

No artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 da diretiva são fixadas obrigações em matéria de cooperação entre administrações nacionais, cabendo aos Estados-Membros criar as condições necessárias para essa cooperação. No entanto, as disposições constantes da diretiva não são suficientemente precisas. O funcionamento correto da cooperação administrativa entre Estados-Membros é um instrumento essencial para o controlo da conformidade. A sua ausência virtual, a que se faz referência no documento COM(2007) 304, prejudica o funcionamento da diretiva e pode explicar em parte outros problemas, como, por exemplo, a existência de medidas de controlo desproporcionadas a nível nacional.

3.2.1.5. Problema 1e: proteção inadequada dos trabalhadores destacados em litígios relativos a condições de trabalho específicas

A cláusula de competência judicial prevista no artigo 6.º da diretiva permite que o trabalhador destacado faça valer, no país de acolhimento, os direitos que lhe são outorgados pela diretiva. Todavia, existem provas de que os trabalhadores destacados não gozam de proteção adequada em litígios relativos a condições de trabalho específicas.

3.2.2. *Utilização abusiva do estatuto de trabalhador destacado no intuito de iludir ou contornar a legislação*

3.2.2.1. Problema 2a: o destacamento deixou de ter um carácter temporário ou é rotativo

A fim de justificar a diferença de tratamento entre trabalhadores destacados (proteção fundamental) e trabalhadores migrantes (igualdade de tratamento), o destacamento deve ter um carácter temporário. Se a duração do destacamento for excessiva e se tornar permanente, os argumentos que fundamentam a diferença de estatuto jurídico entre ambas as categorias deixam de ser válidos. Isto aplica-se igualmente se o mesmo trabalhador ou outros trabalhadores forem recrutados de forma recorrente por uma empresa com o objetivo de serem destacados para outro Estado-Membro para realizarem o mesmo trabalho (destacamento rotativo).

⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços – Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a proteção dos trabalhadores, COM (2007) 304 final.

O problema deve-se sobretudo à ausência de critérios que permitam às autoridades dos Estados-Membros determinar o carácter temporário de um destacamento. A diretiva define como «trabalhador destacado» qualquer trabalhador que, por um *período limitado*, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade. Não há, contudo qualquer indicação quanto ao carácter temporário do destacamento⁷. A diretiva não fixa um prazo-limite nem outros critérios para determinar o carácter temporário da estada no Estado de acolhimento⁸. Também não se faz referência à possibilidade de um destacamento recorrente para o mesmo trabalho. No entanto, a legislação de segurança social aplicável aos trabalhadores destacados⁹ estabelece um limite de dois anos para o destacamento e exclui a possibilidade de destacamentos recorrentes para o mesmo trabalho.

3.2.2.2. Problema 2b: não há um vínculo real entre o empregador e o Estado-Membro de origem

Ao abrigo da diretiva, a empresa de destacamento deve estar «estabelecida» num Estado-Membro, o que implica a existência de um vínculo real entre a empresa e o Estado-Membro de origem. No entanto, a diretiva não estabelece os critérios necessários para determinar a existência desse vínculo real. As regras administrativas de segurança social aplicáveis ao destacamento são mais explícitas, porque estabelecem critérios que o permitem definir com maior exatidão. No que diz respeito às atividades no Estado-Membro de origem, essas regras determinam que uma empresa deve realizar normalmente atividades significativas no território do Estado-Membro em que está estabelecida, para que seja autorizada a destacar os seus trabalhadores para outro Estado-Membro¹⁰. Para poderem iludir ou contornar a legislação do trabalho ou de segurança social, os empregadores sem escrúpulos podem orientar as suas atividades que impliquem o destacamento de trabalhadores exclusivamente para o mercado de outro Estado-Membro, sem exercer, de facto, qualquer atividade económica significativa no país em que estão oficialmente registados.

Neste contexto, o recurso a «empresas-apartado» é particularmente problemático. Estas empresas são criadas no país de origem apenas no intuito de escapar à legislação do trabalho e de segurança social, geralmente de um Estado-Membro de acolhimento específico.

⁷ TJUE - Acórdão *Schnitzer*, de 11 de dezembro de 2003, Processo C-215/01; Aukje van Hoek e Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, 2011. Disponível na Internet: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, pp. 46-48, 187-189 (recomendações 1, 11, 12).

⁸ Os períodos de trabalho anteriores, de 6 ou 12 meses de duração, no Estado-Membro de origem no contexto do destacamento de nacionais de países terceiros foram considerados incompatíveis com o artigo 56.º do TFUE pelo TJUE (Processos C-445/03, *Comissão contra Luxemburgo*; C-168/04, *Comissão contra Áustria*; C-244/04, *Comissão contra Alemanha*. Ver igualmente Aukje van Hoek e Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, 2011. Disponível na Internet: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, recomendação 12 (reembolso das despesas de viagem).

⁹ Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social.

¹⁰ Artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 em articulação com o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 987/2009 e a Decisão A2.

3.2.3. *Problemas relacionados com a interpretação pouco clara ou controversa das condições de emprego definidas na diretiva*

3.2.3.1. Problema 3a: âmbito de aplicação e nível das condições de emprego

Nos países em que o salário mínimo é fixado por lei ou por convenções coletivas de aplicação geral, a sua aplicação aos trabalhadores destacados é simples; no entanto, em países que não dispõem desses instrumentos, gera-se uma situação de incerteza para as empresas e os trabalhadores.

As autoridades dos países que não têm salários mínimos fixados por lei ou por convenções coletivas de aplicação geral não se aperceberam ainda da amplitude das repercussões da incerteza criada pela falta de disposições aplicáveis aos trabalhadores destacados ou não querem que o seu sistema tradicional de relações laborais seja afetado pela aplicação da diretiva.

3.2.3.2. Problema 3b: falta de clareza do nível de proteção no que respeita à noção de «remunerações salariais mínimas»

Do ponto de vista jurídico, não é claro quais as componentes da remuneração paga que fazem parte da remuneração salarial mínima no Estado-Membro de acolhimento. A definição do conceito de remunerações salariais mínimas incumbe, em princípio, ao Estado-Membro de acolhimento, tal como se refere explicitamente no último parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, se bem que nos limites da jurisprudência do TJUE¹¹. A definição pode, assim, variar entre Estados-Membros. Os Estados-Membros podem determinar os vários subsídios e bónus que estão incluídos na remuneração mínima aplicável. Alguns Estados-Membros limitam-na ao salário mínimo, ao passo que outros incluem diferentes tipos de bónus, subsídios ou contribuições para fundos. A jurisprudência existente¹² não esclarece esta questão.

3.2.4. *Problema 4: conflitos entre a liberdade de prestação de serviço ou de estabelecimento e os sistemas nacionais de relações laborais*

Os acórdãos do Tribunal que interpretam a diretiva e as disposições do Tratado revelaram, nos processos *Viking* e *Laval*, os conflitos subjacentes entre a liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento e o exercício dos direitos sociais fundamentais, como o direito de negociação coletiva e o direito de ação coletiva. No entender dos sindicatos, estes acórdãos impõem um controlo da ação coletiva por parte da UE ou dos tribunais nacionais sempre que esta for suscetível de comprometer o exercício da livre prestação de serviços ou a liberdade de estabelecimento. Interpretações como esta deram azo, recentemente, a efeitos negativos indiretos de que foram exemplo alguns conflitos laborais transnacionais.

No seu relatório de 2010, o Comité de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações sublinhou este problema e exprimiu a sua profunda preocupação a propósito dos limites práticos ao exercício efetivo do direito à greve imposto pelos acórdãos do TJUE. O direito à greve está consagrado na Convenção n.º 87 da OIT, que todos os Estados-Membros da UE assinaram.

¹¹ Ver relativamente a este aspeto o Processo C-341/05 *Laval*, em especial os n.ºs 60 e 68.

¹² Processo C-341/02, *Comissão contra Alemanha*.

3.2.5. *Opinião dos parceiros sociais sobre os problemas identificados*

Os problemas 1a, 1b, 1d e 2b constituem preocupações comuns à CES e à BUSINESSEUROPE. No entanto, segundo a BUSINESSEUROPE, só os problemas 1d e 2b justificam uma intervenção a nível da UE. No que diz respeito ao problema 1e, a CES preconiza um sistema alargado de responsabilidade solidária ao qual a BUSINESSEUROPE se opõe. Quanto ao problema 1a, a CES e a BUSINESSEUROPE manifestaram-se respetivamente a favor e contra a delimitação clara do período de destacamento. Os parceiros sociais têm opiniões divergentes sobre os problemas 3a e 4, devido, sobretudo, às diferentes perceções da jurisprudência do TJUE.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivos gerais

A iniciativa deve contribuir para os seguintes objetivos políticos baseados no Tratado:

- O desenvolvimento sustentável do mercado interno, com base numa economia social de mercado altamente competitiva (artigo 3.º do TUE);
- A liberdade de prestação de serviços a nível transfronteiras e a promoção da igualdade de condições (artigo 56.º do TFUE);
- A melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria (artigo 151.º do TFUE);
- O respeito pela diversidade dos sistemas de relações laborais nos Estados-Membros e a promoção do diálogo entre parceiros sociais (artigo 152.º do TFUE).

4.2. Objetivos específicos e operacionais

4.2.1. Proteger melhor os direitos dos trabalhadores destacados

Os seguintes objetivos operacionais estão relacionados com este objetivo específico:

- Melhorar a informação sobre as condições de trabalho aplicáveis aos trabalhadores destacados;
- Dar aos trabalhadores destacados as condições que lhes permitam defender melhor os seus direitos, inclusive em cadeias de subcontratação;
- Esclarecer o papel dos parceiros sociais nas atividades de cumprimento da legislação;
- Melhorar o acompanhamento e o cumprimento das condições de trabalho aplicáveis;
- Assegurar maior clareza na interpretação das disposições da diretiva relativas às condições de emprego.

4.2.2. *Facilitar a prestação de serviços transfronteiras e melhorar as condições de concorrência leal*

Os seguintes objetivos operacionais estão relacionados com este objetivo específico:

- Estabelecer uma definição mais exata de destacamento;
- Melhorar a informação relativa às obrigações das empresas no que diz respeito às condições de trabalho aplicáveis aos trabalhadores destacados;
- Proporcionar clareza no que diz respeito aos requisitos administrativos e às medidas nacionais de controlo;
- Melhorar a cooperação administrativa entre as autoridades nacionais responsáveis;
- Melhorar o acompanhamento e o cumprimento das condições de trabalho aplicáveis;
- Assegurar maior clareza na interpretação das disposições da diretiva relativas às condições de emprego.

4.2.3. *Aumentar a segurança jurídica no que diz respeito ao equilíbrio entre direitos sociais e liberdades económicas, sobretudo no contexto do destacamento de trabalhadores*

Os seguintes objetivos operacionais estão relacionados com este objetivo específico:

- Esclarecer que não há qualquer primazia entre a liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento e o direito de ação coletiva, incluindo o direito à greve;
- Esclarecer que os direitos dos trabalhadores podem continuar a ser defendidos quer individual quer coletivamente por meio da ação sindical em situações transfronteiras.

5. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

Os problemas identificados estão relacionados com os objetivos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 3, do TUE e nos artigos 56.º e 151.º do TFUE. A falta de clareza do quadro jurídico em vigor a nível da UE está na origem dos problemas identificados. Uma vez que a diretiva em vigor dá aos Estados-Membros uma ampla margem em matéria de execução, na prática, quer a aplicação e o controlo do seu cumprimento, quer as anteriores tentativas de resolver os problemas detetados através de medidas não vinculativas não se revelaram suficientes. Por conseguinte, é necessário dar resposta aos problemas 1, 2 e 3 a nível da UE, a fim de realizar com maior eficácia os objetivos do Tratado. No que diz respeito ao problema 4, a clareza e a segurança jurídicas só podem ser alcançadas a nível da UE. A ação é necessária e proporcionada para realizar com maior eficácia os objetivos do Tratado.

6. OPÇÕES POLÍTICAS

6.1. Opções e subopções relativas aos problemas 1, 2 e 3

- **Opção 1:** manutenção do *statu quo* (cenário de base)

- **Opção 2:** ação não legislativa
 - Subopção 2a: esclarecer as obrigações dos Estados-Membros em matéria de aplicação, acompanhamento e cumprimento da diretiva, bem como de proteção dos direitos dos trabalhadores destacados (abordar os fatores subjacentes ao problema 1)
 - Subopção 2b: esclarecer os elementos constituintes da noção de «destacamento» a fim de melhor combater a evasão às regras ou a sua utilização abusiva (abordar os fatores subjacentes ao problema 2)
 - Subopção 2c: esclarecer determinadas questões relativas à interpretação dos diferentes aspetos das condições de emprego definidas na diretiva (abordar os fatores subjacentes ao problema 3).
- **Opção 3:** ação legislativa
 - Subopção 3a: introduzir disposições mais precisas em matéria de aplicação, acompanhamento e cumprimento da diretiva, bem como de proteção dos direitos dos trabalhadores destacados (abordar os fatores subjacentes ao problema 1)
 - Subopção 3b: introduzir novos critérios por via legislativa, a fim de esclarecer os elementos constituintes da noção de «destacamento» no intuito de melhor combater a evasão às regras ou a sua utilização abusiva (abordar os fatores subjacentes ao problema 2)
 - Subopção 3c: alterar o âmbito de aplicação e o nível das condições de emprego ao abrigo da diretiva (abordar os fatores subjacentes ao problema 3).
- **Opção 4:** revogação da ação legislativa em vigor (a diretiva).

6.2. Opções relativas ao problema 4

- **Opção 5:** manutenção do *statu quo* (cenário de base)
- **Opção 6:** ação não legislativa
 - Esclarecer, por meio de uma comunicação, o exercício da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços a par dos direitos sociais fundamentais
- **Opção 7:** ação legislativa
 - Introduzir, por via legislativa, regras destinadas a esclarecer de que modo se pode tornar compatível o exercício do direito social fundamental à ação coletiva com a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços.

7. PRINCIPAIS REPERCUSSÕES ECONÓMICAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS DE CADA OPÇÃO

No que respeita às opções políticas relativas ao destacamento de trabalhadores, as repercussões dos diferentes pacotes (combinações de subopções) são avaliadas em relação ao cenário de base (opção 1). Os pacotes abordam todos os fatores subjacentes aos problemas assinalados nos pontos 1, 2 e 3 através de uma ação legislativa ou não legislativa, a fim de permitir comparações. Os pacotes que abordam os fatores subjacentes aos problemas assinalados no ponto 1 através de uma ação não legislativa (ver a secção 6.1) não serão considerados porque as anteriores tentativas de resolver estes problemas por via não legislativa se revelaram infrutíferas. Assim, serão tidos em conta os seguintes pacotes:

	Subopção que aborda os fatores subjacentes ao problema 1	Subopção que aborda os fatores subjacentes ao problema 2	Subopção que aborda os fatores subjacentes ao problema 3
Pacote A	3a	2b	2c
Pacote B	3a	3b	2c
Pacote C	3a	2b	3c
Pacote D	3a	3b	3c
Intervenção por via não legislativa; Intervenção por via legislativa			

No que respeita às opções políticas relativas aos conflitos entre a liberdade de prestação de serviço ou de estabelecimento e os sistemas nacionais de relações laborais (problema 4), a opção 6 (intervenção por via não legislativa) e a opção 7 (intervenção por via legislativa) são avaliadas em relação ao cenário de base (opção 5).

7.1. Opção 1: situação de base do destacamento de trabalhadores

7.1.1. Impacto económico

As deficiências persistentes em matéria de informação, acompanhamento e cumprimento da legislação, a incerteza jurídica no que respeita aos requisitos administrativos e a evasão às regras aplicáveis ou a sua utilização abusiva continuarão a repercutir-se negativamente na concorrência leal e no funcionamento do mercado interno. As PME são particularmente sensíveis à concorrência desleal nos custos da mão-de-obra e continuarão a ser afetadas por essas deficiências.

7.1.2. Impacto social

O impacto negativo na concorrência leal afetará indiretamente os mercados de trabalho, as oportunidades de emprego e os direitos dos trabalhadores nos setores e regiões do país de acolhimento onde se concentram os destacamentos. Este efeito poderá ser ligeiramente atenuado pela convergência dos salários.

7.2. Pacote A (medidas legislativas para abordar o problema 1, conjugadas com medidas não legislativas para dar resposta aos problemas 2 e 3)

7.2.1. Impacto económico

O pacote A (subopção 3a) tornará mais claras as disposições em matéria de acompanhamento, controlo, cumprimento (incluindo a responsabilidade solidária) e a cooperação administrativa, contribuindo assim para uma concorrência leal e condições mais equitativas. Facilitará a prestação de serviços transfronteiras, ao tornar mais claros os requisitos administrativos que os Estados-Membros podem impor aos prestadores de serviços. Uma maior segurança

regulamentar e a intensificação da cooperação entre Estados-Membros reduzirá os obstáculos à prestação de serviços e repercutir-se-á de forma positiva no desenvolvimento do mercado único. Uma vez facilitada, a prestação de serviços transfronteiras aumentará a concorrência no mercado interno dos serviços.

As PME são particularmente sensíveis à concorrência desleal, razão pela qual beneficiarão de uma melhor execução da diretiva em vigor, condições mais equitativas e uma concorrência mais leal. Relativamente à concorrência desleal nos custos da mão-de-obra, o impacto positivo nas PME dos países de acolhimento será ainda mais significativo. A realização de inspeções efetivas e adequadas, incluindo avaliações de risco, a melhoria da cooperação administrativa, a execução de multas e a responsabilidade solidária (no que respeita aos custos, ver abaixo) contribuirão para uma melhor execução da diretiva. Contudo, o impacto positivo será inferior ao dos pacotes B e D, porque o pacote A não prevê uma clareza jurídica vinculativa no que diz respeito à definição de destacamento, nem disposições que visem reduzir situações abusivas. As PME, em especial nos países de origem, tirarão partido da melhoria da informação sobre as condições de trabalho aplicáveis e da clareza jurídica no que diz respeito aos requisitos administrativos no Estado-Membro de acolhimento. A remoção de alguns tipos de medidas de controlo desproporcionados que implicam custos adicionais ser-lhes-á particularmente vantajosa.

Custo para os Estados-Membros: Crê-se que os encargos administrativos associados ao acesso à informação ascendam a cerca de 90 000 euros (custo não recorrente) e 180 000 euros (custos anuais recorrentes) para a UE no seu conjunto. Os Estados-Membros beneficiarão da utilização do IMI, de uma melhor cooperação administrativa e da execução de multas transfronteiras. O recurso ao IMI reduzirá os custos para os Estados-Membros. Custos para as empresas: O pacote A não implica encargos administrativos para as empresas. Não é de excluir que as empresas possam gerar custos de conformidade indiretos suplementares de cerca de 2 milhões de euros ao adaptarem, aquando da seleção de subcontratantes, as suas avaliações de risco à introdução da responsabilidade solidária, nos Estados-Membros em que um tal sistema não vigore. Todavia, é de esperar uma diminuição dos custos de conformidade graças a um melhor acesso à informação e à redução dos requisitos administrativos dos Estados-Membros (medidas de controlo nacionais) propiciados pelo pacote A.

7.2.2. *Impacto social*

A redução do incumprimento das condições de trabalho aplicáveis e a melhoria do respeito dos direitos dos trabalhadores destacados repercutir-se-ão de forma positiva nos atuais conflitos associados ao destacamento nos países de acolhimento com custos de mão-de-obra elevados. Contudo, o impacto não será tão significativo como o dos pacotes B e D, porque o pacote A não prevê uma clareza jurídica vinculativa no que diz respeito à definição de destacamento, nem disposições que visem reduzir situações abusivas. A transparência da informação e a clareza dos requisitos administrativos terão repercussões positivas em termos de oportunidades de mercado para as empresas de origem. As condições de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados melhorarão graças à melhoria da informação, do acompanhamento e do cumprimento. Em paralelo, reduzir-se-á a pressão no sentido da deterioração das condições de trabalho dos trabalhadores locais nos países de acolhimento.

7.3. Pacote B (medidas legislativas para abordar os problemas 1 e 2, conjugadas com medidas não legislativas para dar resposta ao problema 3)

O pacote B é em larga medida idêntico ao pacote A. No entanto, prevê regras vinculativas no que respeita à definição de destacamento e disposições suplementares com o objetivo de reduzir as situações abusivas e a evasão das condições de trabalho aplicáveis. Por conseguinte, as repercussões positivas em termos de concorrência leal e condições mais equitativas, direitos dos trabalhadores e qualidade de emprego, bem como no que respeita à redução de uma eventual pressão no sentido da baixa dos salários locais, são mais significativas do que no pacote A (sem alterações nos custos).

7.4. Pacote C (medidas legislativas para abordar os problemas 1 e 3, conjugadas com medidas não legislativas para dar resposta ao problema 2)

7.4.1. Impacto económico

O pacote C (subopção 3) daria ao Estado-Membro de acolhimento a possibilidade de impor às empresas estrangeiras um conjunto de condições de emprego mais alargado do que o atualmente previsto no artigo 3.º da diretiva. Permitiria ainda fixar, para os trabalhadores destacados, salários superiores à taxa de salário mínimo prevista por lei ou convenção coletiva.

À semelhança dos pacotes A e B, esta subopção facilitará a prestação de serviços transfronteiras ao tornar mais claros os requisitos administrativos que os Estados-Membros podem impor aos prestadores de serviços. Uma maior segurança regulamentar e a intensificação da cooperação entre Estados-Membros reduzirá os obstáculos à prestação de serviços e repercutir-se-á de forma positiva no desenvolvimento do mercado único. No entanto, com este pacote, os incentivos económicos ao destacamento e, por conseguinte, à prestação de serviços transfronteiras seriam substancialmente reduzidos. As empresas estrangeiras teriam de possuir um conhecimento profundo do acervo do direito do trabalho de todos os Estados-Membros para os quais pretendessem destacar trabalhadores. A igualdade de tratamento dos trabalhadores destacados no que respeita aos salários anularia a diferença de custos salariais que constitui um incentivo ao destacamento. Na realidade, teria um efeito dissuasivo, atendendo aos custos suplementares decorrentes do destacamento (transporte, alojamento, formalidades administrativas). Esta opção reduzirá, por conseguinte, a concorrência no mercado interno de serviços em determinados setores e regiões. As empresas locais dos países com custos de mão-de-obra elevados tirarão partido de uma menor concorrência em matéria de custos da mão-de-obra. Em contrapartida, as empresas nos países de origem perderiam oportunidades comerciais.

7.4.2. Impacto social

Alargar a proteção dos trabalhadores destacados para além do conjunto de condições de trabalho e emprego que devem obrigatoriamente ser respeitadas e/ou instituir a igualdade de remuneração com os trabalhadores locais pode reduzir os fluxos de destacamento e repercutir-se negativamente nas oportunidades de emprego dos trabalhadores de países com custos de mão-de-obra mais baixos. Em princípio, as empresas locais e os trabalhadores dos países com custos de mão-de-obra elevados tirarão partido de uma menor concorrência em matéria de custos da mão-de-obra. No que respeita aos destacamentos nos países de acolhimento com custos de mão-de-obra elevados, uma melhor proteção dos direitos dos trabalhadores destacados terá repercussões positivas em termos de concorrência leal. Todavia, em relação

ao cenário de base, estas mesmas repercussões são menos significativas do que nos pacotes B ou D, porque o pacote C não prevê uma clareza jurídica vinculativa no que diz respeito à definição de destacamento nem disposições que visem reduzir situações abusivas e, como tal, não reduzirá as situações abusivas nem a evasão às regras aplicáveis. Neste contexto, o impacto é semelhante ao do pacote A. Note-se igualmente que aumentar significativamente o nível de proteção dos trabalhadores destacados pode dar azo a um recrudescimento das situações abusivas e da evasão às regras aplicáveis, bem como do trabalho não declarado, se esse aumento não for compensado com esforços suplementares em matéria de acompanhamento, controlo e cumprimento. Condições de trabalho iguais para trabalhadores locais e trabalhadores destacados reduzirão consideravelmente os fluxos de destacamento legal.

7.5. Pacote D (medidas legislativas para abordar os problemas 1, 2 e 3)

Em termos de impacto, o pacote D aproxima-se do pacote C. No entanto, em relação ao cenário de base, o pacote D repercutir-se-á de forma mais positiva em termos de concorrência leal e de condições mais equitativas do que o pacote C, porque reduzirá os abusos e a evasão às regras aplicáveis ao prever uma clareza jurídica vinculativa no que diz respeito à definição de destacamento e disposições que visam reduzir situações abusivas. Neste contexto, o impacto é semelhante ao do pacote B.

7.6. Opção 5: Situação de base no que respeita aos conflitos entre a liberdade de prestação de serviço ou de estabelecimento e os sistemas nacionais de relações laborais (problema 4)

7.6.1. Impacto económico

Em caso de conflito, a insegurança regulamentar repercutir-se-á negativamente no funcionamento do mercado interno. Uma eventual retirada do apoio ao mercado único por parte de um grande número de partes interessadas teria um impacto negativo considerável. Criaria um ambiente desfavorável aos prestadores de serviços e poderia incluir comportamentos protecionistas.

7.6.2. Impacto social

A incerteza regulamentar em caso de conflito entre o direito à greve e as liberdades económicas fundamentais pode dar azo a ações judiciais por danos. As dúvidas relativas ao papel dos tribunais nacionais no que respeita ao exercício do critério da proporcionalidade relativamente a greves em conflitos transfronteiras pode impedir que os sindicatos desempenhem o seu papel de proteção dos direitos dos trabalhadores. Isto afeta negativamente a proteção dos direitos dos trabalhadores. Há repercussões negativas diretas no artigo 28.º da Carta (direito de negociação e de ação coletiva), uma vez que a incerteza regulamentar neste contexto enfraquecerá a participação dos sindicatos na proteção dos direitos dos trabalhadores.

7.7. Opção 6: intervenção não legislativa

7.7.1. Impacto económico

Esclarecer em que medida os sindicatos podem recorrer ao direito de greve em situações transfronteiras que envolvam a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de

estabelecimento teria um impacto positivo no funcionamento do mercado interno porque reduziria a margem de incerteza jurídica.

7.7.2. *Impacto social*

Há repercussões positivas indiretas na proteção dos direitos dos trabalhadores, porque esta opção não só esclareceria o papel dos parceiros sociais na proteção dos direitos dos trabalhadores em caso de conflitos sociais transfronteiras como também asseguraria uma maior segurança jurídica em caso de conflito entre o direito à greve e as liberdades económicas fundamentais. Assim, ao assegurar uma maior segurança jurídica em caso de conflito entre o direito à greve e as liberdades económicas fundamentais, reforçar-se-ia o envolvimento dos sindicatos na proteção dos direitos dos trabalhadores. Este esclarecimento poderia ter um efeito positivo indireto no funcionamento dos sistemas nacionais de relações laborais. Dado que o conteúdo material do direito à greve difere entre Estados-Membros, reforçar o papel indispensável dos tribunais nacionais na aplicação, caso a caso, do critério da proporcionalidade e, ao mesmo tempo, harmonizar o exercício dos direitos sociais fundamentais com as liberdades económicas deverá repercutir-se de forma positiva nos sistemas nacionais de relações laborais.

7.8. Opção 7: intervenção legislativa

As repercussões positivas da opção 7 são idênticas às da opção 6, na medida em que partilham o mesmo objetivo de esclarecimento da jurisprudência do TJUE. Serão, no entanto, mais significativas porque um regulamento assegura uma maior segurança jurídica do que uma abordagem não vinculativa (opção 6). Estas repercussões positivas seriam reforçadas por uma nova disposição relativa a um mecanismo de alerta. Além disso, uma intervenção legislativa espelharia uma abordagem política mais forte por parte da Comissão no intuito de dar resposta a um problema que muito preocupa os sindicatos e os grupos políticos do Parlamento.

7.8.1. *Impacto económico*

A instituição de um mecanismo de alerta de situações que causem graves danos ou perturbações ou criem agitação social terá um impacto positivo indireto, na medida em que aumentará a transparência e fornecerá informação atualizada à Comissão, às autoridades nacionais e às partes interessadas dos Estados-Membros em causa, permitindo-lhes intervir, se for caso disso.

7.8.2. *Impacto social*

Esta opção repercutir-se-á positivamente no artigo 28.º da Carta, na medida em que esclarecerá a jurisprudência do Tribunal de Justiça, precisando que não há qualquer conflito intrínseco entre o exercício do direito à ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade de greve, e as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, nem tão pouco primazia de um sobre outro. Do mesmo modo, também o reconhecimento do papel fundamental dos parceiros sociais na adoção de ações para proteger os direitos dos trabalhadores, inclusive recorrendo à ação coletiva, esclarecerá que não há qualquer incompatibilidade com a Convenção n.º 87 da OIT.

7.9. Opinião dos parceiros sociais sobre as opções políticas

No que diz respeito ao destacamento dos trabalhadores, ambos os parceiros sociais se mostram de acordo quanto à necessidade de uma ação a nível da UE, excluindo as opções 1 (manutenção do statu quo) e 4 (revogação da diretiva). A CES prefere o pacote D. Para a BUSINESSSEUROPE, os problemas existentes só poderão ser abordados através de uma melhor cooperação administrativa. Por conseguinte, o pacote A é já tido como demasiado ambicioso, sobretudo no que diz respeito à responsabilidade solidária.

Quanto ao problema dos conflitos entre os sistemas nacionais de relações laborais e as liberdades económicas, a CES preconiza uma intervenção legislativa que estabeleça a primazia dos direitos sociais sobre as liberdades económicas. Tal extravasaria o âmbito da opção 7. Por seu turno, a BUSINESSSEUROPE não considera necessária uma ação a nível da UE.

8. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES E OPÇÃO PRIVILEGIADA

As opções foram comparadas no que respeita à sua eficácia, eficiência e coerência com os objetivos gerais da UE.

A opção preferida é uma combinação do pacote B e da opção 7. Em geral, o pacote B é mais eficaz e eficiente para abordar os objetivos específicos «proteger melhor os direitos dos trabalhadores destacados», «melhorar as condições de concorrência leal» e «facilitar a prestação de serviços transfronteiras». É também o mais coerente relativamente aos objetivos gerais. A opção 7 é mais eficaz e eficiente no que respeita ao objetivo específico «reduzir os conflitos entre os sistemas nacionais de relações laborais e a liberdade de prestação de serviços». Esta opção é a mais coerente relativamente aos objetivos gerais.

A opção preferida é proporcionada, uma vez que os custos são relativamente reduzidos e os benefícios substanciais.

O pacote B pode ser aplicado mediante uma diretiva de execução distinta que exporá com mais clareza os objetivos políticos da Comissão – melhorar e reforçar a transposição, aplicação e cumprimento na prática da diretiva, incluindo medidas para prevenir e punir quaisquer situações abusivas e a evasão às regras aplicáveis - do que uma proposta de alteração da diretiva em vigor. A diretiva de execução teria a mesma base jurídica da Diretiva 95/71/CEE (artigos 53.º e 62.º do TFUE).

Ter-se-ia de adotar com base no artigo 352.º do TFUE uma iniciativa legislativa que esclareça o exercício do direito fundamental à ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços. Uma iniciativa desta natureza não estabeleceria regras relativas ao exercício do direito à greve.

9. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

9.1. Acompanhamento

O acompanhamento far-se-á através dos relatórios de aplicação elaborados pela Comissão. O comité de peritos sobre o destacamento de trabalhadores deve continuar a desempenhar um papel ativo no acompanhamento da aplicação da diretiva. Uma vez esclarecido o teor da ação

futura, a Comissão, em conjunto com o comité de peritos sobre o destacamento de trabalhadores, conceberá um conjunto limitado de indicadores que abrangerão aspetos pertinentes da aplicação da diretiva. A proposta inicial de lista de indicadores é a seguinte (apresenta-se, a seguir a cada indicador, a fonte da informação): i) o número de pesquisas efetuadas em sítios Web nacionais dedicados ao destacamento (a fornecer pelos Estados-Membros); ii) o número de projetos de cooperação entre países em matéria de destacamento promovidos pelas autoridades nacionais ou pelos parceiros sociais (Estados-Membros); iii) o número de pedidos efetuados através da aplicação específica IMI para o destacamento (Comissão); iv) número de litígios nos tribunais nacionais (Estados-Membros); v) percentagem de inspeções que deram azo a sanções (Estados-Membros); vi) número de casos comunicados ao abrigo do mecanismo de alerta instituído para os conflitos laborais transfronteiras (Comissão). A Comissão continuará também a recolher dados administrativos sobre o destacamento com base em dados da segurança social. No que diz respeito à frequência de utilização, estes indicadores serão regularmente apresentados e discutidos a nível do comité de peritos sobre o destacamento de trabalhadores e integrarão o conjunto de indicadores que será utilizado na avaliação a seguir mencionada.

9.2. Avaliação

O processo de avaliação contínua terá início cinco anos após o prazo-limite de transposição. Esta avaliação centrar-se-á na determinação da eficácia inicial da diretiva alterada. A ênfase recairá na análise de acordos de cooperação reforçados entre Estados-Membros e na qualidade da informação gerada por esses acordos. Esta avaliação será realizada pela Comissão com a assistência de peritos externos. O mandato será definido pela Comissão. As partes interessadas serão informadas e instadas a pronunciar-se sobre o mandato através do comité de peritos sobre o destacamento de trabalhadores, e serão mantidas ao corrente dos progressos da avaliação e das respetivas conclusões, as quais serão publicadas.