



Trabalhadores destacados na União Europeia

Resumo executivo

Introdução

Este relatório analisa o fenómeno dos trabalhadores destacados nos Estados-Membros da UE e na Noruega. Inventaria as fontes de informação disponíveis sobre a ocorrência de destacamentos e fornece dados quantitativos relativamente aos países que dispõem dessas informações. O relatório analisa igualmente os papéis desempenhados pela regulamentação a nível europeu e a nível nacional na determinação das condições de emprego e de trabalho dos trabalhadores destacados. Examina ainda as possíveis implicações de várias decisões de alta notoriedade, recentemente tomadas pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE) em casos de destacamento de trabalhadores. Por último, apresenta as diversas posições e opiniões dos parceiros sociais a nível nacional.

Contexto político

A Directiva «Destacamento de Trabalhadores» (Directiva 96/71/CE da UE), adoptada em 1996, refere-se a «um núcleo de regras imperativas» que garanta uma protecção mínima aos trabalhadores destacados no país «de acolhimento». Inicialmente, muitos especialistas em direito do trabalho consideraram que a directiva tinha uma relevância limitada para a transformação da legislação europeia e nacional nessa matéria. Esta opinião baseava-se no entendimento de que o principal objectivo da directiva era permitir a aplicação da totalidade da legislação laboral do país de acolhimento aos trabalhadores destacados.

Várias decisões recentes do TJE puseram em questão o conteúdo e o âmbito das regulamentações nacionais em relação às condições de emprego dos trabalhadores destacados. Estas decisões chamaram a atenção da Comissão Europeia, dos Estados-Membros e dos parceiros sociais para as dificuldades de aplicação da directiva a nível nacional.

O debate subsequente centrou-se na escolha oferecida aos Estados-Membros no tocante ao âmbito das regras aplicáveis, nomeadamente a questão de a protecção ser «total» ou «mínima», mas também levantou outras questões difíceis. A forma como a legislação é aplicada constitui uma dessas questões, visto que os Estados-

Membros podem escolher entre a legislação e a negociação colectiva quando se trata de definir as condições de emprego dos trabalhadores destacados. Outra dificuldade reside nas características da convenção colectiva aplicável, uma vez que esta deve ser «de aplicação geral».

Principais conclusões

- Em muitos países, a questão dos trabalhadores destacados é objecto – quando muito – de uma atenção limitada no âmbito do debate público, dado que os próprios parceiros sociais a consideram uma questão marginal. O debate tende a centrar-se noutras categorias de trabalhadores, como os trabalhadores estrangeiros em geral e os trabalhadores temporários (onde muitas vezes se incluem os trabalhadores destacados). Contudo, as recentes decisões do TJE suscitaram uma mobilização a nível europeu, que contou com algum envolvimento das principais organizações sindicais de quase todos os Estados-Membros.
- Há uma substancial falta de dados sobre o número total e as características dos trabalhadores destacados na União Europeia. São raros os sistemas de comunicação e acompanhamento relativos a esses trabalhadores. Consequentemente, neste momento é quase impossível saber quantos são os trabalhadores destacados na Europa, visto faltarem dados fiáveis em relação à maior parte dos países, com excepção da República Checa, da Finlândia, da Lituânia, da Eslovénia e – desde 2008 – da Dinamarca.
- A directiva apresentava aos Estados-Membros duas escolhas fundamentais: a aplicação da protecção mínima ou da protecção total; e a aplicação da protecção através de instrumentos jurídicos ou da negociação colectiva autónoma. Na prática, a maioria das leis nacionais de aplicação da Directiva «Trabalhadores Destacados» mencionam quer a lei quer as convenções colectivas como formas de estabelecer os níveis de protecção dos trabalhadores destacados. Apenas três países –

a Letónia, a Polónia e o Reino Unido – confiaram exclusivamente à lei a definição das condições de emprego e de trabalho desses trabalhadores.

- Quanto aos níveis de protecção, 16 países aplicam apenas os níveis mínimos e 11 prevêem protecções mais amplas. A maioria dos Estados-Membros que aderiram em 2004 e 2007 (países que são sobretudo exportadores de mão-de-obra) aplicou a directiva aos trabalhadores destacados nos seus próprios territórios considerando apenas os requisitos mínimos nela previstos. Pelo contrário, a maioria dos Estados-Membros da UE15 (e a Eslovénia) aplicou a directiva procurando explorar ao máximo a possibilidade de estender a legislação laboral nacional aos trabalhadores destacados nos seus territórios.
- Ainda que as suas opiniões sobre a Directiva «Trabalhadores Destacados» e as decisões do TJE sejam muitas vezes divergentes, os parceiros sociais, sobretudo em sectores como a construção, têm partilhado preocupações e iniciativas de combate aos salários baixos e aos contratos de trabalho irregulares. Algumas organizações patronais realçaram as características positivas dos seus sistemas nacionais, como a cooperação entre os parceiros sociais e a capacidade de assegurar a coesão social.
- As recentes decisões do TJE salientaram que as regras relativas aos trabalhadores destacados não pertencem ao domínio do direito do trabalho, mas sim ao do direito comercial. No domínio do direito do trabalho, as protecções mínimas e as normas internacionais podem ser sempre melhoradas a favor dos trabalhadores: elas constituem um nível mínimo a partir do qual os governos e os parceiros sociais podem construir novas garantias. No direito comercial, pelo contrário, os níveis de protecção básicos constituem o limite máximo, a fim de serem compatíveis com o objectivo de promover a concorrência; os eventuais aumentos desses níveis seriam entendidos como restrições injustificadas à prestação de serviços e, por isso, equivalentes a barreiras não pautais ao comércio.
- Em consequência das diversas decisões do TJE, a margem de manobra dos sindicatos nacionais que tentam regulamentar as condições de emprego praticadas pelas empresas de destacamento ficou muito limitada: os sindicatos não podem organizar greves ou outras formas de protesto destinadas a obrigar as empresas estrangeiras a assinarem acordos ou a respeitarem as condições mínimas estabelecidas pelas convenções colectivas nacionais.
- As decisões mais recentes do TJE dificultaram extremamente a extensão dos níveis de protecção para além dos enunciados no artigo 3.º, n.º 1, da directiva [acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Dezembro de 2007, Laval (C-341/05, Colect., p. I-11767, n.º 108); e de 11 de Dezembro de 2007, Viking Line (C-438/05, Colect., p. I-10779, n.º 81)]. Segundo esta

interpretação, quando a livre prestação de serviços colidir com a defesa colectiva dos direitos praticada nos sistemas nacionais de relações laborais, a primeira prevalecerá quase sempre.

Indicadores para políticas

- A disponibilidade de dados fiáveis sobre os trabalhadores destacados é essencial para se travar um debate produtivo sobre as suas especificidades e necessidades de protecção. Entre as medidas urgentes a tomar devem incluir-se a criação de um sistema de acompanhamento comum, a nível da UE, que recolha dados sobre o número de trabalhadores destacados e as condições de emprego e de trabalho dos mesmos, integrando as fontes já disponíveis (por exemplo, os sistemas de segurança social envolvidos na emissão de formulários E101 ou os vários procedimentos de notificação já disponíveis) e colmatando as lacunas existentes.
- A criação de alguma margem para a representação e a negociação colectiva no país de acolhimento poderia contribuir significativamente para limitar eventuais abusos e criar condições justas tanto de emprego como de concorrência. São possíveis diversos meios para o efeito – por exemplo, o alargamento da divulgação da informação e dos direitos de consulta ao destacamento de trabalhadores na empresa «receptora», a permissão de acordos específicos que abranjam os trabalhadores destacados e a sensibilização desses trabalhadores, informando-os dos seus direitos, através das organizações dos parceiros sociais e/ou dos organismos de segurança social.
- A cooperação entre os parceiros sociais dos países «de destacamento» e dos países «de acolhimento» poderia criar um enquadramento sólido para recolher informações e evitar abusos. Os sindicatos e – por vezes – as entidades patronais já desenvolveram iniciativas e orientações relativas à questão dos trabalhadores destacados, ocasionalmente a nível transfronteiriço.
- O reforço do papel dos parceiros sociais a nível nacional e, eventualmente, também a nível europeu, com vista ao estabelecimento de um sistema de acompanhamento e à criação de alguma margem para a regulamentação das condições de emprego e de trabalho dos trabalhadores destacados, contribuiria para corrigir uma situação que, neste momento, parece estar dominada por considerações de ordem económica e pelos modos de regulamentação a nível europeu.

Informações suplementares

O relatório completo "Posted workers in the European Union" (Trabalhadores destacados na União Europeia) está disponível no endereço www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/index.htm

Isabella Biletta, Gestora de Investigação:
ibi@eurofound.europa.eu