



Comité Económico e Social Europeu
Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Observatório do Mercado Único



O FUNCIONAMENTO DA DIRETIVA SERVIÇOS NO SETOR DA CONSTRUÇÃO

RELATÓRIO

INT/SMO - EESC-2014-02466-00-01-TCD-TRA

ÍNDICE

	PREÂMBULO	3
1.	CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS	4
2.	CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	4
	ANEXO	20
	OBJETIVOS E METODOLOGIA	20
	SÍNTESE DAS DIRETIVAS	20
	A DIRETIVA SERVIÇOS	21
	A DIRETIVA DESTACAMENTO DE TRABALHADORES	21
	A DIRETIVA DE EXECUÇÃO	22
	PARECERES DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU SOBRE AS DIRETIVAS	23

PREÂMBULO

A **Diretiva Serviços** (2006/123/CE de 12 de dezembro de 2006) relativa à liberalização dos serviços no mercado interno teve uma enorme influência em muitos aspetos da mobilidade transfronteiriça. Trata-se, provavelmente, de um dos desenvolvimentos mais controversos na história recente da UE, tendo suscitado um debate bastante aceso na opinião pública e entre os parceiros sociais. A **Diretiva Destacamento de Trabalhadores** (1996/71/CE), adotada antes dos alargamentos aos países da Europa Central e Oriental, está intrinsecamente ligada à prestação de serviços. Este facto é por de mais evidente no setor da construção. Por um lado, no contexto das crises, as duas diretivas engendraram receios e estigmatizaram a mobilidade proveniente dos Estados-Membros «exportadores de mão-de-obra» («*Estão a ficar com os nossos empregos!*»). Por outro, os novos alargamentos trouxeram consigo a diversidade, assim como novos desafios e oportunidades no âmbito do mercado único. Contudo, a dimensão social do mercado interno – o modelo social europeu – tem de continuar a ser a pedra basilar da identidade da União Europeia.

No seu parecer «Para uma perspetiva de cidadania e humanista da política do mercado interno»¹, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) aludiu ao «setor dos serviços em geral (...), onde o défice na realização do mercado interno é mais acentuado, mas onde precisamente há que ser mais inovador não só quanto às medidas mas igualmente quanto aos instrumentos a usar».

O *Observatório do Mercado Único* (OMU) foi criado no quadro do CESE em 1994, com o apoio do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia. Tem como missão analisar o funcionamento do mercado único, identificar problemas e obstáculos e propor soluções na perspetiva da sociedade civil, com vista, no caso em apreço, a apresentar conclusões antes das eleições europeias de maio de 2014.



¹ Parecer CESE 466/2012, JO C 143 de 22.5.2012, p. 17.

1. CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

A UE deve convergir gradualmente para um reconhecimento mútuo entre mercados. A sociedade em geral e o setor da construção em particular beneficiariam com uma estratégia coerente a nível da UE de combate às redes de fraude internacionais. Urge acordar definições comuns a nível europeu, um desafio especialmente pertinente com vista à resolução de problemas de longa data. A fim de alcançar este objetivo, há que tomar várias medidas, nomeadamente, a adoção de normas mínimas europeias aplicáveis aos serviços de inspeção, de um compêndio europeu de conceitos fiscais e sociais e de um número de segurança social europeu. Só será possível vencer eficazmente os desafios que se colocam com força institucional, apropriação e uma aplicação correta, a par de uma legislação social homogénea.

No que respeita ao setor da construção, é possível destacar as seguintes dez constatações principais, baseadas nos contributos das organizações da sociedade civil relevantes:

- 1 O princípio do país de destino deve ser de aplicação geral²;
- 2 A concorrência tem de assentar na qualidade e em condições equitativas, e não no «dumping» social;
- 3 As regras do mercado único têm de ser corretamente transpostas e aplicadas a nível geral³;
- 4 Para obter uma abordagem verdadeiramente comum e coerente, é preciso conceitos e definições comuns;
- 5 É fundamental que exista uma cooperação eficiente e eficaz entre as autoridades nacionais;
- 6 Para o apoio e a adesão da opinião pública, é fundamental preservar o modelo social europeu;
- 7 O sistema de cartão parece permitir opções práticas e praticáveis para efetuar um melhor acompanhamento;
- 8 É necessária força institucional e firmeza adequada na aplicação das regras e dos controlos⁴, bem como coimas mais elevadas;
- 9 Uma cooperação autêntica entre autoridades públicas e parceiros sociais é sinónimo de boa governação;
- 10 É necessário aplicar o princípio da subsidiariedade, de modo que os Estados-Membros possam utilizar instrumentos de acompanhamento específicos.

2. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A sinopse que se segue elenca problemas e lacunas (constatações) e soluções possíveis (recomendações). O conteúdo das duas colunas dos quadros pode nem sempre coincidir.

² A aplicação deste princípio implica a alteração da legislação.

³ Desde as autoridades nacionais aos atores socioeconómicos no terreno. Se as duas diretivas fossem aplicadas corretamente, reforçar-se-iam mutuamente.

⁴ Desde o princípio da «denúncia nominal» (autorregulação, códigos de conduta setoriais) à instauração de processos judiciais e exclusão do mercado. A prioridade recai sobre a segurança jurídica.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
HEADING	
ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Estrutura da sinopse «Constatações e recomendações». ⁵

LACUNAS (CONSTATAÇÕES)	SOLUÇÕES PROPOSTAS (RECOMENDAÇÕES)
ADMINISTRAÇÃO	
DECLARAÇÕES	
45% do total de trabalhadores estrangeiros sem declaração opera no setor da construção (34).	<i>Garantir que os dez Estados-Membros sem um sistema de declaração prévia o introduzem, de modo que (32)...</i>
A declaração prévia ao destacamento não existe em todos os Estados-Membros (36).	<i>...A declaração de atividade possa ser utilizada em toda a UE.</i>
O formato aparentemente correto das declarações das empresas pode esconder uma dupla contabilidade.	<i>As declarações devem ser realizadas em formato eletrónico.</i>
FORMULÁRIO A1⁶	
Os formulários A1 são propícios à fraude. Os Estados-Membros de origem não controlam os dados ou a utilização dos formulários A1 nos Estados-Membros de destino (32).	<i>Entrega do formulário A1 verificado antes do início do trabalho.</i>
	<i>Ligação ao sistema de cartão.</i>
Um número significativo de formulários A1 é objeto de falsificação ou contém erros e não é controlado (99).	<i>Legalmente, a responsabilidade pela determinação do estatuto profissional deve incumbir ao país em que o trabalho é efetuado. Este tem de decidir se as condições de trabalho e contratuais evidenciam uma situação de conformidade/accompanhamento.</i>
	<i>O sistema de cartão poderia ser útil para lidar com o risco de fraude.</i>
QUADRO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL	
O quadro legislativo e institucional dos controlos parece ser limitado. Por outras palavras, o atual	

⁵ Documento de trabalho dos serviços: ver <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. A ausência da indicação de página significa que a afirmação provém das discussões mantidas com as partes que deram o seu contributo para o relatório.

⁶ O formulário A1 comprova a situação das contribuições sociais dos trabalhadores destacados (http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_pt.htm).

quadro legislativo e institucional é suscetível de resolver os problemas existentes (por exemplo, em matéria de controlos, proteção de dados, dimensão social da UE, etc.)?	
SISTEMA DE CARTÃO⁷	
A questão da proteção dos dados afigura-se problemática (ou parece ser um círculo vicioso), visto ser suscetível de impedir o acesso a determinados elementos informativos: – O cartão não impede a fraude, por exemplo, a contrafação ou duplicação (mas dificulta-a); – Tem vantagens limitadas, pois muitos trabalhadores destacados têm contratos de muito curta duração; – Exige uma declaração por meios informáticos, mas esta existe em formato papel ⁸ ; – Os sistemas de cartão existentes nos Estados-Membros têm finalidades diferentes (35).	A utilização do bilhete de identidade ou do passaporte poderá ser uma solução de recurso prática e praticável para permitir a realização dos controlos por parte das autoridades competentes (38). O cartão pode conter um conjunto normalizado de informações. Outras informações, como as qualificações profissionais do titular, seriam opcionais (43). É fundamental assegurar a interoperabilidade transfronteiriça dos sistemas (de cartão). Aplicar o «princípio do semáforo».
ASPETOS LEGISLATIVOS	
AUTORREGULAÇÃO	
A autorregulação provou ser útil e eficiente em diversos setores, como o da publicidade ou o das bebidas alcoólicas. De igual modo, permite o nível de flexibilidade e capacidade de resposta de que a legislação carece. No entanto, devido às atuais características do setor, a autorregulação afigura-se difícil de aplicar no setor da construção.	Há certamente ensinamentos a retirar dos regimes que, basicamente, exigem uma «mudança do clima» em termos de coragem política e «autodeterminação positiva» (28). O reforço da autorregulação pode ser uma opção.
As leis adaptam-se lentamente à evolução dos acontecimentos (por exemplo, a transição de uma economia dirigida pelo Estado para uma economia dirigida pelos privados)	A autorregulação é mais reativa (e participativa). Um código de conduta europeu baseado em boas práticas ajudaria a estabelecer normas, por exemplo, sobre as informações/dados a fornecer (44). De igual modo, em termos da responsabilidade das diferentes partes interessadas, bastaria aplicar e executar corretamente a legislação vigente.
PME	
Pressão sobre as PME (e as microempresas) do setor da construção com colaboradores antigos resultante dos baixos custos da mão de obra proveniente dos Estados-Membros da Europa Oriental (exceto em profissões regulamentadas como os serviços funerários).	
Os encargos sociais excessivamente elevados abrem caminho à fraude (35).	

⁷ A Federação da Indústria Europeia da Construção (FIEC) e a Federação Europeia dos Trabalhadores da Construção e da Madeira (FETCM) lançaram um estudo sobre os sistemas de cartão em vigor com vista a ter um sistema concluído até junho de 2014. A Suécia já tem este sistema implantado. A Dinamarca e a Noruega planeiam introduzi-lo.

⁸ Este é um caso que carece do desenvolvimento de serviços públicos em linha. Países como a Estónia e a Áustria, entre outros, podem ser exemplos a seguir.

Falta de acesso aos mercados transfronteiriços (língua, seguros, etc.).	
Complexidade da legislação laboral a nível nacional e da legislação europeia.	O CESE tem defendido reiteradamente a aplicação dos princípios da regulamentação inteligente ⁹ .
ASPETOS PRÁTICOS	
ATRASOS DE PAGAMENTO	
O setor da construção (e, em especial, as PME) vive sob grande pressão devido aos atrasos de pagamento de clientes públicos e privados.	Aplicar adequadamente a Diretiva Atrasos de Pagamento (2011/7/UE).
	Acompanhamento e medidas por parte das associações profissionais (setor privado) e do governo (setor público).
	Os Estados-Membros com prazos mais curtos não devem alargá-los (a diretiva não proíbe o alargamento dos prazos de pagamento).
CONSUMIDORES	
As organizações de consumidores não mostraram qualquer interesse pelo inquérito do CESE, isto apesar de os processos e materiais de construção serem potencialmente perigosos para terceiros, tanto durante as obras como após a sua conclusão.	
CONTRATAÇÃO PÚBLICA¹⁰	
O facto de os proprietários ou entidades adjudicantes procurarem sempre a proposta menos onerosa conduz à fraude (35).	Os proponentes das propostas mais baixas devem cumprir requisitos suplementares (ou arcar com o ónus da prova) (38).
A fim de ganharem concursos, algumas das maiores empresas de construção converteram-se em empresas de gestão de projetos em busca de mão-de-obra barata e, por conseguinte, menos qualificada (28).	Promover a «proposta economicamente mais vantajosa», juntamente com uma abordagem coerente centrada na rejeição de propostas anormalmente baixas (60).
	Os pacotes de contratos públicos são, amiúde, desnecessariamente grandes. Esta situação impede que as PME possam ser adjudicatários principais e limita demasiado a concorrência.
Responsabilidade dos consumidores na determinação das condições do contrato.	
OBRIGAÇÕES DE SEGURO¹¹	
Possíveis zonas cinzentas no que toca a profissionais oriundos de outros Estados-Membros (por exemplo, a Polónia).	
RESPONSABILIZAÇÃO	
Observa-se uma tendência de transferência dos	O Conselho e o Parlamento Europeu concordaram em

⁹ Ver pareceres CESE 1068/2005 ([JO C 24 de 31.1.2006, p. 39](#)) e CESE 984/2011 ([JO C 248 de 25.8.2011, p. 87](#)) do Comité Económico e Social Europeu.

¹⁰ Ver pareceres CESE 979/2008 ([JO C 224 de 30.8.2008, p. 32](#)), CESE 416/2007 ([JO C 161 de 13.7.2007, p. 40](#)) e CESE 1162/2011 ([JO C 318 de 29.10.2011, p. 113](#)) do Comité Económico e Social Europeu.

¹¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia a concluir no primeiro semestre de 2014. Este documento tem por base o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123/CE e respeita às atividades que apresentam um risco de segurança ou de saúde implicando essencialmente a responsabilidade profissional.

riscos. A Bélgica, por exemplo, imputa a responsabilidade ao adjudicatário principal (31).	estabelecer a responsabilidade do adjudicatário e do subadjudicatário seguinte ou em substituí-la, conforme o caso, por medidas equivalentes (18).
Devido à intensa pressão concorrencial, à complexidade e à falta de transparência, a responsabilidade e a responsabilização são diluídas, nomeadamente ao longo da estrutura em cascata das empresas (41).	A responsabilidade do subadjudicatário (artigo 12.º) foi considerada por França, entre outros Estados-Membros (antes do acordo relativo à diretiva de execução de 9.12.2013), como uma questão prioritária e um princípio que deve vincular o setor da construção, de modo a impedir estratégias fraudulentas sofisticadas (32).
SEGUROS	
Problema persistente dos seguros das empresas (nomeadamente PME) que exercem atividade noutra Estado-Membro ¹² .	
COOPERAÇÃO	
ADMINISTRAÇÃO EM LINHA	
Disparidade entre os Estados-Membros na adoção de soluções de administração pública em linha.	Adotar soluções de administração em linha rápidas, de fácil utilização (nomeadamente para as PME), multilingues e mais acessíveis em termos financeiros, explorando todo o potencial das TIC (32).
Certas soluções de administração em linha inicialmente promissoras acabaram por se revelar ineficientes ¹³ .	
AUTORIDADES REGIONAIS E LOCAIS	
	Participação das autoridades regionais e locais nos projetos da UE através da cooperação administrativa (76).
AVALIAÇÃO MÚTUA	
A avaliação mútua é demasiado onerosa para as autoridades públicas.	Pesar as vantagens do processo de avaliação mútua em relação aos encargos consequentes.
BALCÕES ÚNICOS (BU)¹⁴	
Os BU são subutilizados e pouco conhecidos e as informações sobre como contactá-los são insuficientes (46).	<ul style="list-style-type: none"> • Seria útil criar um portal único da UE (este poderia ajudar a resolver os eventuais problemas resultantes da disparidade de competências e abordagens – nomeadamente em matéria de saúde e segurança no trabalho – ou de normas – por exemplo, em matéria de equipamento técnico como gruas e guindastes, grandes máquinas da construção, homologação, licenças, etc. – a nível nacional) (32); • Os BU não devem existir apenas no espaço em linha, mas também em termos físicos; • Campanha de promoção a nível da UE.

¹² Ver o projeto ELIOS da Comissão Europeia (DG ENTR), que analisa como poderia um sistema de referência ajudar as empresas de resseguros na avaliação do risco, de forma compatível com os objetivos do mercado interno (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). Em 31 de março de 2014, a Comissão Europeia adotou um documento de trabalho dos serviços (DTS) da Comissão sobre o acesso aos seguros: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm.

¹³ Esta crítica visa o outrora altamente elogiado sistema Simplex de Portugal, que carece de falta de recursos.

¹⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/.

Os problemas de funcionamento dos BU consistem na prova da identidade, na utilização de assinaturas eletrónicas, etc. (75).	Melhorar a informação sobre a prestação temporária de serviços e os aspetos técnicos
Os BU são insuficientes para prestar uma assistência de qualidade e um serviço adequado (75).	<ul style="list-style-type: none"> • Selecionar as informações realmente necessárias, por exemplo, prestando informações adequadas e exaustivas sobre os direitos laborais e os regimes fiscais a nível nacional (nomeadamente, o do IVA) (75); • Garantir que os BU sejam verdadeiras plataformas ativas orientadas para a conclusão de procedimentos e processos, em vez de fontes passivas de disponibilização de informações; • Promover a facilidade de utilização e diminuir a burocracia (nos BU e com vista à abreviação dos processos em geral).
	Os BU têm de ser sinónimo de simplificação administrativa (75).
Variabilidade entre Estados-Membros (35).	Os BU têm de divulgar informação sobre a legislação laboral e social vigente nos vários Estados-Membros.
	Diálogo e intercâmbio das boas práticas entre Estados-Membros e BU com iguais condições de funcionamento em todos os Estados-Membros.
Campanhas de sensibilização e informação que não estão em sintonia com a Diretiva Serviços ¹⁵ (81).	Campanhas de informação atempadas que contem com a participação de centros de informação como as câmaras de comércio.
	Aumentar a coerência entre as políticas e os resultados e efeitos no terreno.
Coexistem diferentes fontes, quando um portal único (ou seja, o BU ideal) representaria uma clara mais-valia por facilitar a vida a todas as partes (82).	Aplicar o conceito do balcão único ao longo do processo.
Ausência de multilinguismo, quando os BU deviam facilitar as atividades transfronteiriças (82).	Pelo menos o inglês devia ser uma opção, mas o multilinguismo dos balcões únicos permitiria chegar a um público mais vasto.
	Assinatura pelos Estados-Membros de uma «Carta do Balcão Único» com indicadores quantitativos (84).
COMUNICAÇÃO	
Mesmo recorrendo a motores de busca, é difícil encontrar sítios Web úteis e pertinentes, as empresas e os trabalhadores nacionais não são devidamente visados, o multilinguismo continua por difundir e concretizar, as atualizações nem sempre são atempadas, etc. Assim, o potencial da Internet está ainda muito por explorar ¹⁶ . Em conformidade com o artigo 44.º da Diretiva Destacamento de Trabalhadores, os Estados-Membros devem designar um serviço de	Os sítios Web pertinentes a nível nacional e europeu devem ser atualizados através de ligações a fontes de informação em linha dos Estados-Membros implicados na circulação de trabalhadores destacados ¹⁷ .
	Cooperação mais estreita entre as autoridades públicas (por exemplo, semáforos, bases de dados, etc.).
	Participação da DG EMPL na gestão da informação.

¹⁵ A Eurochambres denunciou a falta de sincronização da aplicação da diretiva com as campanhas de informação em determinados Estados-Membros.

¹⁶ Relativamente a práticas como o falso trabalho independente, ver os seguintes sítios Web: <http://www.stopsocialdumping.eu/> e <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

¹⁷ Ver o sítio Web conjunto da FETCM/FIEC sobre o destacamento de trabalhadores: <http://www.posting-workers.eu/>

ligação para se ocupar do destacamento de trabalhadores.	Melhorar e acelerar a cooperação através do estabelecimento de redes entre os serviços de ligação e as autoridades de acompanhamento no local, partilha de informações e dados entre instituições e a nível transfronteiriço (ver, por exemplo, o SIRS na Bélgica e a DNLF em França ¹⁸). Os acordos entre as autoridades públicas e os parceiros sociais são medidas eficazes a adotar (ver o acordo celebrado em 22 de junho de 2012, na Bélgica, entre as autoridades públicas competentes e os parceiros sociais do setor da construção).
COOPERAÇÃO	
A cooperação entre as autoridades públicas é insuficiente. Considera-se que as redes IMI ¹⁹ e SOLVIT são subutilizadas (40).	
A cooperação entre os operadores económicos e as autoridades públicas é essencial para resolver determinados problemas de forma definitiva (27).	Atualização da informação sobre os requisitos nacionais através da cooperação entre os balcões únicos (BU) (46).
RECONHECIMENTO MÚTUO	
Reconhecimento mútuo das creditações e autorizações emitidas ao abrigo das diretivas da UE específicas do setor (gases fluorados, desempenho energético dos edifícios, atividades relacionadas com os resíduos, etc.).	
SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO MERCADO INTERNO (IMI)	
Possível subutilização do sistema IMI (75).	Utilizar melhor o sistema IMI para comunicar de forma mais rápida e eficaz ²⁰ .
SOLVIT	
Subutilização da rede SOLVIT ²¹ (78).	Mais pessoal e um orçamento mais elevado.
	Melhor comunicação e informação (incluindo multiplicadores e meios de comunicação social).
MERCADO DE TRABALHO	
ACIDENTES DE TRABALHO	
As definições de acidentes de trabalho variam consoante os Estados-Membros. Esta variabilidade influi no nível de compensação e em certos sistemas de saúde nacionais.	

¹⁸ <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> e <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

¹⁹ Ver http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/. O sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) é um instrumento de comunicação e informação para as autoridades públicas com vista ao intercâmbio das boas práticas na aplicação da diretiva (ver Regulamento (UE) n.º 1024/2012). Entre outros domínios, abrange os serviços, o destacamento de trabalhadores e as qualificações profissionais.

²⁰ Ver parecer CESE 1848/2011 do Comité Económico e Social Europeu, *JO C 43 de 15.2.12, p. 14*.

²¹ Ver pareceres do CESE sobre o IMI (CESE 1848/2011, *JO C 43 de 15.2.2012, p. 14*). Ver também os pareceres do CESE sobre o AMU (CESE 525/2011, *JO C 132 de 3.5.2011, p. 47*, CESE 1583/2011, *JO C 24 de 28.1.2012, p. 99*, CESE 1575/2012, *JO C 299 de 4.10.2012, p. 165*, CESE 2039/2012, *JO C 76 de 14.3.2013 p. 24*), que referem que a rede SOLVIT carece de pessoal e de recursos. A rede SOLVIT é, de um modo geral, invisível (por exemplo, muitas organizações da sociedade civil e Câmaras de Comércio locais desconhecem por completo a sua existência).

DESTACAMENTO DE TRABALHADORES	
A declaração prévia ao destacamento não existe em todos os Estados-Membros (36).	<i>Criar uma base de dados que permita acompanhar os trabalhadores. O IMI poderia ser desenvolvido nesse sentido.</i>
A comprovação das qualificações não é obrigatória em todos os Estados-Membros ²² .	<i>É necessária uma abordagem à escala da UE</i>
A Bélgica regulamenta as agências de trabalho temporário, mas os restantes Estados-Membros não (33).	<i>É necessário proibir a publicidade de práticas ilegais através das agências de trabalho temporário (33).</i>
	<i>Os trabalhadores destacados devem ser devidamente informados sobre a legislação aplicável no país de destino (44).</i>
Não existem trabalhadores por conta própria destacados (o termo é por si contraditório) (20) ²³ .	
DUMPING SOCIAL	
O <i>dumping</i> social é muitas vezes «definido» de acordo com perceções individuais. Em termos gerais, entende-se que o <i>dumping</i> social cria uma situação em que trabalhadores menos bem pagos provenientes de outro Estado-Membro ocupam os postos de trabalho dos trabalhadores nacionais. A Comissão Europeia descreve esta prática como uma situação em que prestadores de serviços estrangeiros podem eliminar os prestadores de serviços locais devido à menor exigência das suas normas laborais ²⁴ .	<i>É necessário manter o equilíbrio delicado entre a liberdade de prestação de serviços transfronteiriços e a necessidade de instrumentos eficazes para acompanhar e fazer aplicar as normas laborais no país de acolhimento, incorporado no acordo final relativo à Diretiva Serviços²⁵.</i>
Independentemente da definição de <i>dumping</i> social adotada, existe uma ameaça visível e generalizada ao modelo social europeu, da qual decorre um decréscimo do apoio à integração da UE (15, 25, 76, 104).	<i>É necessário aplicar o artigo 3.º do TFUE e a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais</i>
Em muitos casos, os postos de trabalho ocupados por trabalhadores estrangeiros são precisamente os rejeitados pelos trabalhadores nacionais, pelo que o argumento segundo o qual «estão a ficar com os nossos empregos» é amplamente polémico e populista.	<i>Esforço de conciliação das liberdades do mercado com os direitos sociais fundamentais.</i>
	<i>Explorar a ideia de uma «Interpol Social Europeia» que apoie as atividades das inspeções-gerais do trabalho dos vários Estados-Membros²⁶.</i>
Qual a função/posição da Carta Social no mercado único? Qual a situação da dimensão social da ordem pública da UE?	
MOBILIDADE	
A evidência do <i>dumping</i> social tem um impacto	<i>Campanhas de sensibilização direcionadas para os</i>

²² É obrigatória em França e na Polónia.

²³ Ver parecer CESE 2063/2012 do Comité Económico e Social Europeu, JO C 161 de 6.6.2013, p. 14.

²⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. M. Bernaciak, em *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?* («*Dumping* social: palavra de ordem política ou ameaça às normas laborais?»), p. 40 (2012), refere que o *dumping* social pode ser definido como uma estratégia orientada para a redução das normas sociais em nome de uma maior competitividade. É inspirado pelas empresas mas implica indiretamente os seus trabalhadores e/ou os governos dos países de origem e de acolhimento, e tem efeitos negativos na esfera social.

²⁵ <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

²⁶ A diretiva de execução alude à proposta do CESE constante do seu parecer CESE 970/2010, JO C 44 de 11.2.2011, p. 90.

negativo na imagem da UE (35).	<i>trabalhadores, informando-os das condições-quadro antes de assinarem um contrato de trabalho.</i>
Retorno da desconfiança para com os não-nacionais, em detrimento do primado da lei (35).	
SEGURANÇA SOCIAL	
Embora a segurança social não se insira no âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, não é politicamente impossível fazer com que os Estados-Membros apliquem a legislação em matéria de serviços sem uma harmonização a nível da UE das condições em termos de segurança social, remuneração, etc.?	<i>Aplicação correta do Regulamento (CE) n.º 883/04 (coordenação dos sistemas de segurança social) (11).</i>
	<i>Criação de um compêndio europeu de conceitos fiscais e sociais (26).</i>
	<i>Criação de um número de segurança social europeu.</i>
O contornamento das normas e das obrigações sociais é uma prática generalizada que gera distorções no mercado da construção.	<i>Adotar mecanismos destinados ao reforço das condições no país de acolhimento²⁷.</i>
SERVIÇOS NO MERCADO ÚNICO	
APLICAÇÃO DA DIRETIVA SERVIÇOS	
Interpretação fragmentada e aplicação inadequada da Diretiva Serviços.	<i>A execução eficaz é uma forma inteligente e rápida de gerar crescimento sem despesa pública.</i>
	<i>Coerência entre a análise pelos pares (ao abrigo da Diretiva Serviços) e a avaliação mútua (ao abrigo da Diretiva Qualificações Profissionais).</i>
	<i>Identificar os domínios em que os Estados-Membros estão a bloquear de forma desproporcionada o acesso a determinadas profissões.</i>
	<i>Optar pelo reconhecimento mútuo caso a harmonização não seja aplicável.</i>
	<i>Aprender com as regiões fronteiriças. A cooperação transfronteiriça constitui frequentemente um exemplo simples, mas valioso, de como o mercado único pode realmente funcionar.</i>
	<i>Instaurar processos por infração acelerados em caso de deteção de violações da diretiva.</i>
Prestadores de serviços alvo de práticas discriminatórias injustificadas (nacionalidade, lugar de residência).	<i>Os Estados-Membros devem aplicar o artigo 20.º, n.º 2, da Diretiva Serviços.</i>
No contexto transfronteiriço, cobertura dos seguros inadequada para os prestadores de serviços.	<i>Diálogo entre as partes interessadas²⁸.</i>
	<i>As disposições da diretiva têm de ser corretamente aplicadas e executadas no terreno (princípio «agir tal como foi acordado»).</i>
É deixada aos Estados-Membros a decisão de abolir determinadas restrições (artigos 15.º e 16.º) que, em casos limitados, se podem justificar, ao abrigo da Diretiva Serviços, por razões imperiosas de interesse geral – zonas cinzentas/protecionismo (83).	<i>Os governos e as autoridades competentes têm de conduzir uma análise adequada da proporcionalidade das normas e dos regimes de autorização nacionais.</i>
	<i>A abordagem voluntária tem os seus limites, podendo revelar-se mais útil clarificar o conceito de «proporcionalidade» e o que constitui exatamente</i>

²⁷ Esta recomendação implica necessariamente a alteração da diretiva.

²⁸ Ver nota 10 **Error! No bookmark name given..**

	<p>uma «razão imperiosa de interesse geral».</p> <p>Debate aberto sobre as análises de proporcionalidade realizadas e sobre em que medida é que os Estados-Membros fizeram uso da sua margem de manobra e mantiveram determinadas restrições que são, no mínimo, questionáveis.</p> <p>Os Estados-Membros têm sempre de respeitar a substância do texto de uma diretiva ou regulamento, evitar ambiguidades e abster-se de acrescentar requisitos (a chamada sobre-regulamentação) passíveis de acarretar custos adicionais e desnecessários para as empresas.</p>
<p>Embora com um vasto âmbito de aplicação, a Diretiva Serviços não abrange toda uma série de requisitos importantes que afetam diretamente os prestadores de serviços.</p>	<p>A Comissão deve realizar uma análise mais aprofundada do funcionamento prático, incluindo os problemas que subsistem, as barreiras dos mercados de serviços em geral e as verdadeiras necessidades existentes no terreno (83).</p> <p>Esta análise deve também ter em consideração todos os domínios pertinentes não abordados na Diretiva Serviços, tais como as qualificações profissionais, o destacamento de trabalhadores, a Diretiva Comércio Eletrónico, as regras em matéria de defesa do consumidor decorrentes da legislação aplicável (os Regulamentos Roma I e Roma II²⁹) ou as competências dos tribunais (Regulamento Bruxelas I) (83).</p> <p>Adotar uma verdadeira abordagem integrada dos serviços na Europa (83).</p>
<p>Ausência de pressão sobre os Estados-Membros no sentido da realização de progressos (coerência, convergência, interesse público comum, etc.).</p>	<p>Reintroduzir as informações formais que a Comissão (DG MARKT) apresentou (em 2009 e 2010) mediante as «notas informativas» regulares, pormenorizadas e públicas dirigidas ao Conselho (Competitividade) (e ao Parlamento Europeu) sobre «o estágio de adiantamento da aplicação da Diretiva relativa aos serviços» (83).</p> <p>As informações recalibradas devem centrar-se no tema mais amplo da situação do mercado único dos serviços (84).</p> <p>Além dos dados de execução quantitativos, as referidas informações devem igualmente ter em conta os resultados e o funcionamento efetivo dos mercados de serviços no terreno, bem como as barreiras e os problemas que se deparam a empresas e consumidores, para criar uma maior transparência sobre as questões pendentes e para melhor aferir os progressos alcançados (84).</p>

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_en.htm.

Ausência generalizada de uma verdadeira perspectiva de mercado único (ou seja, os serviços abrangidos pela Diretiva Serviços e os exteriores ao seu âmbito de aplicação ³⁰).	Abordagem integrada dos serviços no mercado único através de um instrumento horizontal (83). Necessidade de coerência com outras diretivas e iniciativas da UE (abordagem integrada ou holística) (84).
CONTROLOS	
São necessários inquéritos exaustivos para detetar o percurso da fraude (35).	Criar uma agência de inspeção do trabalho da UE para ajudar os Estados-Membros a lidar com a fraude transfronteiriça e fornecer estímulos baseados em casos concretos ao legislador, melhorando a cooperação entre as autoridades nacionais (nomeadamente as dos Estados-Membros com problemas estruturais). Como alternativa, optar por uma cooperação reforçada entre as inspeções-gerais do trabalho a nível nacional, de modo a contornar questões tão complexas como as competências nacionais e a soberania.
Problemas subsequentes como a língua, a falta de documentação nos estaleiros, a prova de emprego, etc. (35).	Atentar no sistema LIMOSA ³¹ da Bélgica ao considerar um sistema que permita o intercâmbio de informações e melhores controlos.
Os operadores transnacionais exercem atividade num quadro jurídico heterogéneo por força de legislações nacionais divergentes (35).	Seria útil criar um documento salarial a nível da UE se este se baseasse numa base de dados que permitisse aos Estados-Membros verificarem a veracidade dos dados.
Tendo em conta a importância da fraude, a cooperação a montante (incluindo os parceiros sociais) e a antecipação continuam a ser insuficientes.	«Denúncia nominal» utilizando a base de dados do sistema VIES ³² como instrumento de escolha de um subcontratante (32).
Aprofundamento da cooperação entre as autoridades nacionais, incluindo programas de formação, devido, nomeadamente, à divergência de sistemas e referências no plano jurídico.	A declaração de atividade deve ser utilizada em toda a UE (32).
Os instrumentos ou organismos de controlo têm falta de pessoal e estão ultrapassados, e as empresas que agem de boa-fé desaparecem do mercado (31).	Os Estados-Membros devem aplicar as medidas de acompanhamento ou formalidades administrativas, atuais ou suplementares, que considerem eficazes e necessárias, evitando ao mesmo tempo o excesso de regulamentação.
Quanto mais complexas são as tarefas, mais necessidade há de recursos.	Considerar novas medidas ou fórmulas de acompanhamento em conformidade com as diretivas.
FISCALIZAÇÃO DO MERCADO	
Ambiente de quase «isenção de sanções» facilita	Exclusão do mercado (27).

³⁰ Serviços de segurança privada, transportes urbanos, serviços de táxi, cuidados de saúde, serviços sociais e serviços de agências de trabalho temporário. Chama-se igualmente a atenção para outras questões, tais como a falta de reconhecimento das qualificações profissionais, o número de profissões e especializações regulamentadas, a duplicação dos seguros e a falta de reconhecimento mútuo, bem como as normas nacionais contraditórias.

³¹ A declaração LIMOSA abrange o destacamento de trabalhadores, os serviços, o trabalho independente, ou seja, o trabalho transfronteiriço em geral.

³² Base de dados do Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA da UE: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm. Esta solução resultaria num quadro sem suporte papel, na facilidade de utilização (por exemplo, com o sistema de luz vermelha/verde) e em autoridades públicas nacionais (por exemplo, inspeções-gerais do trabalho) responsáveis pelos procedimentos administrativos.

práticas fraudulentas ou criminosas.	<i>Agravamento das coimas e sanções (19).</i>
A extrema complexidade do mercado faz com que seja difícil para as autoridades públicas desempenharem as suas funções de controlo e fácil para as empresas fraudulentas contornarem a legislação ou fugirem a qualquer forma de responsabilidade ou obrigação.	<i>Enfrentar a questão premente das agências de recrutamento que operam em vários Estados-Membros (46).</i>
Correlação difusa entre a regressão da presença das autoridades públicas (por exemplo, devido à falta de recursos ou de vontade política ³³) em domínios em que deveriam sempre emitir orientações e a deterioração das condições de trabalho, de vida e de negócios em geral.	<i>Visibilidade do poder público aliada a uma melhor cooperação entre as administrações a nível nacional e transfronteiriço (26).</i>
	<i>Desenvolvimento de soluções de administração pública em linha.</i>
PROFISSÕES REGULAMENTADAS³⁴	
A posição da Comissão Europeia no sentido da facilitação do acesso às profissões regulamentadas (ou seja, uma forma de desregulamentação) colocaria em risco vários setores de atividade, entre os quais o setor da construção.	<i>A regulamentação implica um elevado nível de controlo (29).</i>
De igual modo, poderia levar à indefinição dos limites e responsabilidades das profissões, com o conseqüente decréscimo de confiança dos cidadãos nos prestadores de serviços.	
Cuidado com a desregulamentação de determinados setores, nomeadamente o da construção.	<i>Aplicação eficaz da nova Diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.</i>
As profissões regulamentadas variam entre os Estados-Membros (38).	
SERVIÇOS NO MERCADO INTERNO	
A ausência de um mercado de serviços integrado explica em parte a divergência de produtividade entre os EUA e a UE nos últimos 20 anos.	<i>Reduzir as barreiras criadas pelo oneroso quebra-cabeças de legislações nacionais (78).</i>
Os mercados dos serviços tendem a ser altamente regulamentados. Existem também diferenças significativas entre as legislações nacionais que impedem a prestação de serviços a nível transfronteiriço.	
Incapacidade dos prestadores de serviços na adoção de novos métodos organizacionais que maximizem as vantagens das TIC.	
A diretiva atribui aos governos um poder demasiado discricionário para decidir o que constitui um obstáculo ao estabelecimento de empresas ou uma barreira à prestação de serviços a nível transfronteiriço. Os governos podem considerar essas barreiras ou obstáculos «proporcionais» (78).	<i>O exercício de avaliação mútua deve tornar-se uma apreciação permanente da regulamentação dos serviços, no sentido de incentivar as entidades reguladoras a eliminarem regras desnecessárias e a confiarem nas regras das suas congéneres.</i>

³³ Por exemplo, diminuição do número de inspetores do trabalho, dos balcões de serviços públicos, etc. Basicamente, aplica-se o princípio de «cada vez menos pessoas para um trabalho cada vez mais complexo».

³⁴ Ver também o exercício de transparência da Comissão Europeia em matéria de acesso às profissões regulamentadas: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_en.htm?locale=en.

As disfunções dos mercados de serviços prejudicam a capacidade do euro para absorver os choques, bem como o bom funcionamento da União Monetária (79).	
As barreiras no domínio dos serviços são em maior número do que no das mercadorias, a comercialização é reduzida e seletiva e as PME poderão ter problemas em matéria de liberdade de estabelecimento (79).	
A eliminação dos obstáculos no seio da UE depende, fundamentalmente, da abolição ou da reforma da regulamentação relativa aos serviços domésticos (79).	<i>Esta solução implica reformas profundas no domínio dos serviços domésticos que deem origem a mercados de serviços mais competitivos e mais funcionais por toda a parte, que são essenciais e muito mais importantes para o crescimento da UE do que, por exemplo, a exposição ao comércio no contexto dos serviços transfronteiriços no interior da UE.</i>
Os serviços padecem de disparidades ou variações legislativas entre os Estados-Membros ³⁵ (79).	
<i>Continua a não haver uma perceção cabal dos ganhos resultantes da realização de um verdadeiro mercado interno dos serviços na UE (isto é, que vá muito além da diretiva horizontal relativa aos serviços) (79). Colher os frutos de mercados de serviços mais funcionais nem sempre tem que ver apenas com uma maior concorrência (80).</i>	<i>Nos serviços financeiros, parecem não estar ainda disponíveis novas estimativas, ao passo que, nos setores das redes de serviços públicos, existem apenas algumas tentativas isoladas (mas apontando para ganhos bastante substanciais); nos serviços profissionais, não existem estimativas fiáveis disponíveis. Em nenhum destes três domínios existe um verdadeiro mercado único, facto que deixa perceber ganhos ainda mais consideráveis; os múltiplos ganhos económicos decorrentes da Diretiva Serviços só agora começam a ser compreendidos, sendo que a médio, mas também a longo prazo, esses ganhos resultarão, quase seguramente, num aumento do PIB da UE de vários pontos percentuais, se não mais. Se a isto acrescentarmos as longamente negligenciadas vantagens de uma menor heterogeneidade regulamentar no setor dos serviços, os ganhos crescem ainda muito mais.</i>
As regras do mercado interno não são plenamente aplicadas ³⁶ – a aplicação deficiente e os encargos administrativos e processuais obstam à prestação de serviços transfronteiriços dirigidos a profissionais (97).	<i>Esta solução requer investimentos consideráveis, e durante períodos mais longos, em infraestruturas (gás, eletricidade, ferrovias e Internet) por toda a União. O mercado único digital, associado a uma Agenda Digital bastante mais vasta, constitui um caso à parte.</i>

³⁵ «Esta "heterogeneidade regulamentar" pode revelar-se muito dispendiosa para uma empresa orientada para o mercado europeu. Por cada país, serão suportados separadamente custos de entrada fixos, que terão de ser recuperados antes de o investimento e a entrada no(s) mercado(s) em causa gerarem lucro. Estes custos de entrada fixos recorrentes são extremamente desmotivadores para as PME de serviços e, no mínimo, estão longe de ajudar muitos outros prestadores. (...) A redução limitada da heterogeneidade regulamentar na OCDE gerou já aumentos substanciais dos aflusos de IDE» (Relatório especial do CEPE n.º 67, p. 17).

³⁶ Ver o Catálogo de Obstáculos ao Mercado Único do OMC, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

UTILIZAÇÃO ABUSIVA	
EMPRESAS E COMPORTAMENTOS FRAUDULENTOS	
As empresas fraudulentas circulam entre diferentes Estados-Membros para fugir a eventuais ações judiciais.	<p><i>O país de origem é responsável por pôr termo às atividades ilícitas.</i></p> <p><i>As más empresas TÊM de ser banidas do mercado. A fraude é um critério de exclusão.</i></p>
Deficiente aplicação da lei a nível nacional e transfronteiriço.	<i>A aplicação correta da lei é uma questão fundamental.</i>
Casos confirmados de sonegação de passaportes aos trabalhadores e casos em que apenas é paga parte do salário para reter os trabalhadores no estaleiro (41).	<i>Ação judicial.</i>
A Diretiva Destacamento de Trabalhadores centra-se na relação do «país A com o país B», descurando a complexidade das empresas fraudulentas que operam em vários Estados-Membros (37).	
FALSO TRABALHO INDEPENDENTE	
<p>A nível nacional, existe uma enorme variedade de definições de trabalho independente. No contexto transfronteiriço, as situações de utilização abusiva do estatuto de trabalhador por conta própria são difíceis de apreciar e julgar (99).</p> <p>Existe trabalho independente quando se considera que as atividades são exercidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sem qualquer relação de subordinação no que respeita à escolha da atividade em causa; • Sem qualquer relação de subordinação no que respeita às condições de remuneração, que são da responsabilidade da pessoa em causa; • Como contrapartida pela remuneração paga direta e integralmente à pessoa em causa. <p>Embora vários Estados-Membros tenham já tentado, com base num conjunto de critérios fixados de antemão, formular uma definição precisa da diferença entre trabalhadores por conta de outrem ou assalariados e trabalhadores por conta própria ou independentes, a complexa variedade das situações concretas fez com que, na prática, fosse muitas vezes difícil elaborar essa definição.</p>	<p><i>Estabelecer um conjunto de critérios europeus comuns que permita formular orientações para determinar a natureza do estatuto profissional. Respeitar o princípio da subsidiariedade. A recomendação da OIT de 2006 prevê uma abordagem ampla do conceito de «relação de trabalho» para permitir medidas contra o falso trabalho independente (100).</i></p> <p><i>A determinação da existência ou não de uma relação de trabalho deve incidir principalmente sobre os factos relativos às atividades e à remuneração do trabalhador, independentemente daquilo que caracteriza essa relação, por exemplo, em termos contratuais (100).</i></p> <p><i>O CESE propõe:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • a recolha de dados sobre o denominado «trabalho autónomo economicamente dependente» na UE; • a identificação de aspetos comuns nas definições das pessoas empregadas nos diferentes Estados-Membros da UE; • a promoção de estudos que permitam uma análise aprofundada das experiências a nível nacional, nomeadamente nas zonas transfronteiriças.³⁷
Existe uma relação de trabalho oculta quando o empregador trata o trabalhador de modo a esconder o seu verdadeiro estatuto profissional e as condições contratuais podem resultar na retirada da proteção a que os trabalhadores têm	<i>Uma regulamentação fiável e uma definição de falso trabalho independente ajudariam os trabalhadores independentes e as microempresas que agem de boa-fé. O falso trabalho independente deve ser combatido através da melhoria do registo e controlo</i>

³⁷ Ver parecer CESE 639/2010 do Comité Económico e Social Europeu, JO C 18 de 19.1.2011, p. 44.

direito (100).	da verdadeira situação do trabalhador no mercado de trabalho.
Alguns regimes criados nos Estados-Membros para fomentar o empreendedorismo podem distorcer a concorrência em desfavor dos verdadeiros trabalhadores independentes, microempresas e PME (101).	<p>Importa realizar uma avaliação de impacto que abranja todas estas categorias.</p> <p>Deve-se considerar como fazer com que os trabalhadores que se tornam verdadeiramente independentes possam beneficiar de mecanismos conjuntos, tais como sistemas de segurança social e regimes de pensões.</p>
FRAUDE	
Fraude que consiste em contornar a legislação laboral a nível nacional (trabalho não declarado ou falso trabalho independente) (76) ³⁸ .	<ul style="list-style-type: none"> - Ação judicial; - Quadro mais eficiente, flexível e simples para as horas extraordinárias no setor da construção; - Emissão sistemática de faturas dos materiais de construção;
A relativa impunidade das empresas (para a qual contribui sobremaneira o mercado multinacional) conduz ao desmantelamento do tecido social.	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de cartão de identificação nos estaleiros (ver também o sistema de cartão); - Abandonar o critério único da proposta mais baixa na contratação pública; - Associar as bases de dados públicas ao combate à fraude; - Emparelhar a redução dos encargos sociais e fiscais com alternativas adequadas para garantir o equilíbrio orçamental; - Promover a construção sustentável e o desagravamento fiscal (26).
O ambiente de quase «isenção de sanções» em que prolifera a fraude é um problema sério ³⁹ (31).	<p>«Denúncia nominal» utilizando a base de dados do sistema VIES como instrumento de escolha de um subcontratante (32).</p> <p>Coimas mais elevadas para dissuadir a fraude.</p> <p>Exclusão do mercado das empresas condenadas por fraude⁴⁰ (27).</p>
PRÁTICAS ABUSIVAS	
Em situações extremas, os trabalhadores são explorados, vivem em condições de pobreza extrema e, por vezes, não são (totalmente) remunerados, por forma a ficarem retidos no estaleiro (27).	«A sensibilização e os códigos éticos; a rotação do pessoal; o cumprimento rigoroso da regra dos "quatro olhos"; normas claras sobre o patrocínio e a proibição de aceitar presentes; a criação de autoridades centrais para os concursos/adjudicações; a descrição precisa da proposta e controlo das estimativas; a organização dos processos de concurso, incluindo a confidencialidade das propostas e a prevenção da manipulação das propostas fora de prazo; maior utilização dos contratos públicos eletrónicos; documentação da adjudicação e controlo rigoroso por parte dos organismos de supervisão; exclusão de empresas condenadas por corrupção e elaboração de listas

³⁸ Ver <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

³⁹ Por exemplo, a escandalosamente reduzida coima de 25 euros aplicada na Bélgica por trabalhador que seja explorado...

⁴⁰ Medida aplicada, por exemplo, na Áustria.

	<i>negras/registos de corrupção»⁴¹.</i>
--	--

⁴¹ Relatório Anticorrupção da Comissão Europeia: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pt.pdf.

ANEXO

OBJETIVOS E METODOLOGIA

O CESE pretende dar uma ideia realista da situação e dos instrumentos (já disponíveis ou ainda em desenvolvimento) necessários para corrigir em definitivo as lacunas identificadas. Estas constatações baseiam-se⁴²:

- Na avaliação de documentos e dados pertinentes de várias fontes (instituições, meios de comunicação social, estabelecimentos universitários, parceiros sociais, grupos de interesses, grupos de reflexão, etc.);
- Na avaliação das entrevistas realizadas por uma delegação de membros do CESE⁴³ junto de parceiros sociais do setor da construção e das autoridades públicas em seis Estados-Membros (Bélgica, França, Alemanha, Polónia, Portugal e Roménia) e de parceiros sociais, instituições e grupos de reflexão europeus estabelecidos em Bruxelas;
- Nos pareceres do CESE pertinentes.

Por vários motivos⁴⁴, poderão existir diferenças entre as lacunas apontadas e a situação exata no terreno (poder-se-á dizer, e com razão, que estamos a lidar com um alvo em movimento!), mas o relatório visa apresentar várias soluções possíveis, cabendo a opção final aos decisores políticos.

SÍNTESE DAS DIRETIVAS

Objeto da Diretiva Serviços (2006/123/CE)	Objeto da Diretiva Destacamento de Trabalhadores (96/71/CE)	Objeto da diretiva de execução (COM(2012) 0131) ⁴⁵
Facilitar o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços. Simplificar os procedimentos administrativos. Suprimir os requisitos discriminatórios, redundantes ou desproporcionados. Reforçar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros. Reforçar os direitos dos	Permitir a livre prestação de serviços a nível transfronteiriço, garantindo ao mesmo tempo a proteção dos direitos e das condições de trabalho dos trabalhadores destacados na União Europeia.	Permitir uma melhor e mais uniforme aplicação, execução e cumprimento da Diretiva 96/71/CE, incluindo ações que visem prevenir e sancionar eventuais abusos e distorções das regras aplicáveis. Garantir o respeito de um nível adequado de proteção dos direitos dos trabalhadores destacados, nomeadamente o cumprimento das condições de emprego aplicáveis no local de prestação do serviço, facilitando, ao mesmo tempo, o exercício da liberdade de prestação de

⁴² A avaliação das respostas ao questionário será posteriormente aditada ao relatório sob a forma de anexo.

⁴³ Membros do Observatório do Mercado Único: Ivan Voleš, Ulrich Schröder (Grupo I), Christoph Lechner, Martin Siecker, presidente da Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo (INT, ambos do Grupo II), Jorge Pegado Liz (Grupo III). Membros do Observatório do Mercado de Trabalho (OMT): Ana Bontea (Grupo I), Denis Meynent (Grupo II, vice-presidente do OMT), Eugen Lucan (Grupo III).

⁴⁴ Os problemas apontados podem ser a expressão de determinados interesses económicos, contextos nacionais variáveis, etc.

⁴⁵ O Parlamento Europeu, pela Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, votou o relatório em 18 de março de 2014. Ver também nota 50.

consumidores.

serviços e promovendo a justa concorrência entre prestadores de serviços.

A DIRETIVA SERVIÇOS

Esta diretiva estabelece um **quadro jurídico geral que promove o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação de serviços**. Assenta nos quatro pilares seguintes:

- Facilitar a liberdade de estabelecimento dos prestadores e a liberdade de prestação de serviços na UE;
- Reforçar os direitos dos destinatários dos serviços enquanto utilizadores dos mesmos;
- Promover a qualidade dos serviços;
- Estabelecer uma cooperação administrativa eficaz entre os Estados-Membros.

A diretiva estabelece um quadro jurídico geral aplicável a qualquer serviço prestado para obter um retorno económico (exceto os setores excluídos), tendo ao mesmo tempo em conta a especificidade de determinadas atividades ou profissões. A diretiva abrange um vasto conjunto de atividades de serviços, correspondente a cerca de 40% do PIB e do emprego da UE.

Abarca setores como a **construção** e as atividades artesanais (...) e a maioria das **profissões regulamentadas** (por exemplo, advogados, arquitetos, engenheiros e contabilistas)⁴⁶.

O artigo 17.^º⁴⁷ da diretiva em apreço prevê que o **artigo 16.º** («Os Estados-Membros devem respeitar o direito de os prestadores prestarem serviços num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos. O Estado-Membro em que o serviço é prestado deve assegurar o livre acesso e exercício da atividade no setor dos serviços no seu território») **não é aplicável (...) às matérias abrangidas pela Diretiva 96/71/CE** (Diretiva Destacamento de Trabalhadores).

A DIRETIVA DESTACAMENTO DE TRABALHADORES

No setor da construção, são aplicáveis as condições fundamentais previstas nas convenções coletivas de trabalho e na legislação⁴⁸.

- a) Períodos máximos de trabalho e períodos mínimos de descanso;
- b) Duração mínima das férias anuais remuneradas;
- c) Remunerações salariais mínimas*, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias;
- d) Condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário⁴⁹;
- e) Segurança, saúde e higiene no trabalho;
- f) Medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens;
- g) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não discriminação.

* Para efeitos da presente diretiva, a noção de «remunerações salariais mínimas» é definida pela

⁴⁶ Os outros domínios são o comércio a retalho, os serviços empresariais (por exemplo, manutenção de escritórios, consultoria em gestão e publicidade), o turismo, os serviços imobiliários e o ensino privado.

⁴⁷ O artigo 17.º, n.º 6, dispõe que o artigo 16.º não é aplicável: «Às matérias abrangidas pelo Título II da Diretiva 2005/36/CE, bem como às disposições dos Estados-Membros onde o serviço é prestado que reservam certas atividades a uma profissão determinada».

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

⁴⁹ Ver Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário.

legislação e/ou pela prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.

A DIRETIVA DE EXECUÇÃO

A diretiva de execução tem por objeto melhorar a aplicação, execução e cumprimento da Diretiva Destacamento de Trabalhadores.

Artigo 4.º – Identificação de um verdadeiro destacamento e prevenção de abusos e evasões⁵⁰

1. Para efeitos da transposição, execução e aplicação da Diretiva 96/71/CE, as autoridades competentes realizam uma avaliação global de todos os elementos factuais para tal considerados necessários, nomeadamente os referidos nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo. Esses elementos destinam-se a assistir as autoridades competentes na realização de verificações e controlos e nos casos em que estas tenham razão para considerar que um trabalhador não pode ser qualificado como destacado nos termos da Diretiva 96/71/CE. Os elementos em questão têm um valor indicativo na avaliação global a efetuar, pelo que não podem ser considerados isoladamente.

2. Para determinar se uma empresa exerce efetivamente atividades substanciais que ultrapassem o âmbito da gestão interna e/ou administrativo, as autoridades competentes realizam, tendo em conta um prazo mais alargado, uma avaliação global de todos os elementos factuais que caracterizam essas atividades realizadas por uma empresa no Estado-Membro em que está estabelecida e, caso necessário, no Estado-Membro de acolhimento. Estes elementos podem incluir, nomeadamente:

- a) O local onde estão situadas a sede social e a administração da empresa, onde esta tem escritórios, paga impostos e contribuições para a segurança social e, se for caso disso, nos termos do direito nacional, onde está autorizada a exercer a sua atividade ou está filiada em câmaras do comércio ou organismos profissionais;
- b) O local de recrutamento dos trabalhadores destacados e a partir do qual os mesmos são destacados;
- c) A legislação aplicável aos contratos celebrados pela empresa com os seus trabalhadores, por um lado, e com os seus clientes, por outro;
- d) O local onde a empresa exerce o essencial da sua atividade comercial e onde emprega pessoal administrativo;
- e) O número de contratos executados e/ou o montante do volume de negócios realizado no Estado-Membro de estabelecimento, tendo em conta a situação específica das empresas e PME recém-criadas, entre outras.

3. A fim de avaliar se um trabalhador temporariamente destacado realiza o seu trabalho num Estado-Membro que não aquele onde normalmente desempenha as suas funções, são analisados todos os elementos factuais que caracterizam esse trabalho e a situação do trabalhador. Estes elementos podem incluir, nomeadamente:

- a) O trabalho é realizado por um período limitado noutro Estado-Membro;
- b) A data em que tem início o destacamento;
- c) O trabalhador é destacado para um Estado-Membro diferente daquele no qual ou a partir do qual desempenha habitualmente as suas funções, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 593/2008 ("Roma I") e/ou a Convenção de Roma;
- d) O trabalhador destacado regressa ou deve retomar a sua atividade no Estado-Membro a partir do qual foi destacado após a conclusão do trabalho ou da prestação de serviços na origem do destacamento;
- e) A natureza das atividades;
- f) As despesas de viagem, alimentação ou alojamento são asseguradas ou reembolsadas pelo empregador que destaca o trabalhador e, se aplicável, é incluído o modo como essas despesas são asseguradas ou o método de reembolso;
- g) Quaisquer períodos anteriores durante os quais o cargo foi preenchido pelo mesmo ou por outro

⁵⁰ Artigo 4.º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, adotada em 16 de abril de 2014 (P7_TA-PROV(2014)0415, edição provisória).

trabalhador (destacado).

4. A ausência de um ou mais elementos factuais previstos nos n.ºs 2 e 3 não impede automaticamente que uma situação seja caracterizada como uma situação de destacamento. A avaliação desses elementos é adaptada a cada caso concreto e atende às especificidades da situação.

5. Os elementos referidos no presente artigo que são utilizados pelas autoridades competentes na avaliação geral de uma situação para determinar se se trata de um verdadeiro destacamento podem igualmente ser considerados para determinar se um indivíduo se enquadra na definição aplicável de "trabalhador" em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 96/71/CE. Os Estados-Membros devem, *inter alia*, orientar-se pelos factos relacionados com a execução do trabalho, a subordinação e a remuneração do trabalhador, sem prejuízo do modo como a relação é caracterizada em qualquer disposição, seja ou não de natureza contratual, eventualmente acordada entre as partes.

PARECERES DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU SOBRE AS DIRETIVAS

O CESE emitiu vários pareceres relativos aos serviços e ao destacamento de trabalhadores. No seu parecer sobre «A dimensão social e ambiental do mercado interno»⁵¹, o CESE reiterou que «a integração no mercado de trabalho é a melhor salvaguarda contra a exclusão social». Pode igualmente acrescentar-se que, embora o mercado seja internacional por definição, por ora, o trabalho continua a ser nacional. Logicamente, esta realidade levanta a questão da coerência, ou da falta dela, no mercado único: as políticas da UE em matéria de integração enfrentam problemas (ou o insucesso) quando carecem de uma base transfronteiriça homogénea. No seu parecer sobre a «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»⁵², o CESE «instou ao reforço das normas relativas ao destacamento de trabalhadores através, por exemplo, da clarificação e melhoria das disposições da diretiva na matéria e de uma maior cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros». De igual modo, mencionou que continuava a existir a clara necessidade de «focalização numa melhor aplicação e numa cooperação administrativa eficaz entre os Estados-Membros», nomeadamente para evitar custos administrativos desnecessários. «Para promover a prestação de serviços a nível transnacional num clima de concorrência leal importa assegurar a igualdade das condições mínimas de emprego, de acordo com a legislação nacional e os acordos coletivos.»

O CESE abordou a questão dos acórdãos do Tribunal de Justiça sobre a Diretiva Destacamento de Trabalhadores nos seus pareceres sobre «A Dimensão Social do Mercado Interno»⁵³ e o «Ato para o Mercado Único – Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua»⁵⁴. Nomeadamente, o CESE solicitou:

- A clarificação e melhoria das disposições da Diretiva Destacamento de Trabalhadores;
- Uma cooperação mais eficaz entre as autoridades dos Estados-Membros;
- A aplicação do princípio da não discriminação às condições de trabalho e de remuneração;
- A consulta dos parceiros sociais;
- A não discriminação das empresas presentes no mercado interno.

⁵¹ CESE 36/2009, JO C 182 de 4.8.2009, p. 1.

⁵² CESE 1387/2012, JO C 351 de 15.11.2012, p. 61.

⁵³ CESE 970/2010, JO C 44 de 11.2.2011, p. 90.

⁵⁴ CESE 1583/2011, JO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

PARECERES DO CESE PERTINENTES		
PARECERES DO CESE	REFERÊNCIA	RELATOR(A)
Serviços no mercado interno	CESE 137/2005, <u>JO C 221 de 8.9.2005, p. 113</u>	A. METZLER E. EHNMARK
Mercado interno dos serviços — Exigências do mercado de trabalho e da proteção dos consumidores	CESE 793/2007, <u>JO C 175 de 27.7.2007, p. 14</u>	K. ALLEWELDT
A dimensão social e ambiental do mercado interno	CESE 36/2009, <u>JO C 182 de 4.8.2009, p. 1</u>	A. ADAMCZYK
A Dimensão Social do Mercado Interno	CESE 970/2010, <u>JO C 44 de 11.2.2011, p. 90</u>	T. JANSON
Mercado único dos serviços	CESE 1161/2011, <u>JO C 318 de 29.10.2011, p. 109</u>	M. SIECKER
Reconhecimento das qualificações profissionais e cooperação administrativa	CESE 1046/2012, <u>JO C 191 de 29.6.2012, p. 103</u>	A. METZLER
Destacamento de trabalhadores	CESE 1387/2012, <u>JO C 351 de 15.11.2012, p. 61</u>	T. JANSON
Criação de uma marca social europeia	CESE 1820/2012, <u>JO C 76 de 14.3.2013, p. 20</u>	A. RODERT
Abuso do estatuto de trabalhador por conta própria	CESE 2063/2012, <u>JO C 161 de 6.6.2013, p. 14</u>	M. SIECKER
Novas tendências do trabalho independente: o caso específico do trabalho autónomo economicamente dependente	CESE 639/2010, <u>JO C 18 de 19.1.2011, p. 44</u>	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Estratégia para a competitividade sustentável do setor da construção e das suas empresas	CESE 2295/2012, <u>JO C 198 de 10.7.2013, p. 45</u>	L. PLOSCEANU
PARECERES DO CESE CONEXOS		
Ato para o Mercado Único – Identificação das medidas em falta	CESE 3154/2013, <u>JO C 67 de 6.3.2014, p. 53</u>	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER
Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento	CESE 2039/2012, <u>JO C 76 de 14.3.2013, p. 24</u>	M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL
Ato para o Mercado Único – Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua	CESE 1583/2011, <u>JO C 24 de 28.1.2012, p. 99</u>	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Medidas-chave com vista a um Ato para o Mercado Único II	CESE 1575/2012, <u>JO C 299 de 4.10.2012, p. 165</u>	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Um Ato para o Mercado Único – Para uma economia social de mercado altamente competitiva	CESE 525/2011, <u>JO C 132 de 3.5.2011, p. 47</u>	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Pequenas empresas, grande mundo – uma nova parceria para ajudar as PME a aproveitar as oportunidades à escala mundial	CESE 1293/2012, <u>JO C 229 de 31.7.2012, p. 49</u>	I. VOLEŠ
Para uma perspetiva de cidadania e humanista da política do mercado interno	CESE 466/2012, <u>JO C 143 de 22.5.2012, p. 17</u>	J. PEGADO LIZ