COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.4.2024
COM(2024) 320 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

sobre a aplicação e a execução da Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços

{SWD(2024) 320 final}

Índice

1. Introdução 2
2. Análise da aplicação e execução da diretiva pelos Estados-Membros 3
2.1. Destacamento duplo ou em cadeia 3
2.2. Condições de trabalho e emprego 4
2.2.1. Implementação de convenções coletivas de aplicação geral em todos os setores 5
2.2.2. Remuneração 5
2.2.3. Novos elementos das condições de trabalho e emprego do Estado-Membro de acolhimento 6
2.3. Obrigações de informação 7
2.4. Regras relativas ao destacamento de longa duração 7
2.5. Igualdade de tratamento dos trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário 8
2.6. Subsídios e abonos de destacamento 9
2.7. Convenções coletivas 9
2.8. Cooperação entre os Estados-Membros 10
2.9. Acompanhamento, controlo e execução 10
3. Subcontratação e destacamento de trabalhadores. 10
4. Destacamento de cidadãos de países terceiros 12
5. Principais conclusões e eventuais ações futuras 13

1. Introdução

A Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços («diretiva»), entrou em vigor em 29 de julho de 2018 e em aplicação em 30 de julho de 2020. Os Estados-Membros tiveram de adotar e publicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à diretiva até 30 de julho de 2020.

As alterações introduzidas pela diretiva visam assegurar condições de concorrência equitativas, protegendo simultaneamente os direitos dos trabalhadores destacados. Essas alterações incluem a substituição da referência a «remunerações salariais mínimas» pela referência à «remuneração» dos trabalhadores destacados; a definição de um conjunto alargado de condições de trabalho e emprego no Estado-Membro de acolhimento para destacamentos de longa duração; e a garantia, aos trabalhadores destacados temporários, das mesmas condições de base que se aplicam aos trabalhadores temporários locais contratados no Estado-Membro de acolhimento.

O presente relatório analisa a aplicação e a execução, pelos Estados-Membros, da Diretiva (UE) 2018/957 que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços[1], conforme exigido no seu artigo 2.º. O presente relatório é acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão que contém uma análise mais aprofundada que lhe serve de base[2].

.

Tanto o presente relatório como o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha são neutros do ponto de vista setorial. O artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva (UE) 2018/957 exige que a Comissão inclua no relatório uma avaliação da necessidade de novas medidas para assegurar condições de concorrência equitativas e proteger os trabalhadores no que diz respeito ao destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário. Esta disposição foi incluída em caso de não adoção da legislação específica relativa ao destacamento de condutores nesse setor. Uma vez que a Diretiva (UE) 2020/1057[3] foi adotada em 2020, deixou de ser necessário incluir uma avaliação específica do setor do transporte rodoviário, visto que este será avaliado no relatório sobre a execução da Diretiva (UE) 2020/1057[4].

O presente relatório e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha prestam especial atenção à situação dos trabalhadores destacados nas cadeias de subcontratação, em conformidade com o mandato recebido dos colegisladores[5]. Tendo em conta o recente aumento no destacamento de trabalhadores nacionais de países terceiros e a sua

[1] Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 173 de 9.7.2018, p. 16).
[2] SWD (2024) 320.
[3] Diretiva (UE) 2020/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário e que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (JO L 249 de 31.7.2020, p. 49).
[4] A Diretiva (UE) 2020/1057 exige que a Comissão avalie a sua execução até 31 de dezembro de 2025.
[5] Artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2018/957.

expectável expansão como um importante canal de mobilidade intra-UE, o relatório centra-se também na sua situação[6]. O presente relatório analisa ainda a necessidade de alterar a diretiva.

O presente relatório e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha analisam a legislação nacional que aplica as disposições da diretiva. Os referidos documentos não constituem uma descrição exaustiva das medidas nacionais de execução, nem condicionam qualquer posição que a Comissão possa adotar em futuros processos judiciais.

As informações constantes do presente relatório e do documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha baseiam-se nas medidas nacionais de transposição da diretiva que os Estados-Membros comunicaram à Comissão, tal como previsto no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva. A Comissão recolheu igualmente informações sobre a aplicação e a execução da diretiva através de várias fontes, nomeadamente a rede MoveS de peritos jurídicos[7], o Comité de Peritos da Comissão sobre o Destacamento de Trabalhadores[8] e um estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores, bem como da Diretiva de Execução 2014/67/UE[9]. A Comissão recolheu igualmente os pontos de vista dos Estados-Membros e dos parceiros sociais através de um questionário distribuído pela Autoridade Europeia do Trabalho (AET).

2. Análise da aplicação e execução da diretiva pelos Estados-Membros

2.1. Destacamento duplo ou em cadeia

A diretiva aborda a situação em que um trabalhador é recrutado por uma empresa de trabalho temporário ou por uma agência de colocação (agência de trabalho temporário) e contratado para executar trabalhos por conta de uma empresa utilizadora. Um destacamento duplo ou em cadeia ocorre quando a empresa utilizadora envia o trabalhador para exercer temporariamente atividades num Estado-Membro diferente daquele onde o trabalhador habitualmente trabalha para a agência de trabalho temporário ou para a empresa utilizadora[10].

---

[6] *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 February 2023* (Relatório sobre as práticas, as possibilidades e os desafios de cooperação entre os Estados-Membros — especificamente em relação ao destacamento de nacionais de países terceiros, Relatório Final ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, fevereiro de 2023). O relatório pode ser consultado através da seguinte ligação: ela-report-posting-third country nationals.pdf (europa.eu).
Ver também *Employment and social developments in Europe (ESDE) 2023* — Serviço das Publicações da UE (europa.eu).

[7] A rede MoveS de peritos jurídicos é uma rede financiada pela Comissão de peritos independentes no domínio da mobilidade intra-UE. MoveS significa «livre circulação dos trabalhadores e coordenação da segurança social». Abrange os 27 Estados-Membros da UE, bem como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça.

[8] Relatório do subgrupo sobre a transposição da Diretiva (UE) 2018/957, *Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW)* [Relatório ao Comité de Peritos sobre o Destacamento de Trabalhadores]. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en.

[9] *Study supporting the monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU* [Estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE]. Este estudo foi preparado para a Comissão. A informação contida no mesmo vincula exclusivamente os seus autores, não sendo a Comissão responsável por quaisquer consequências decorrentes da reutilização dessa publicação. https://op.europa.eu/pt/web/general-publications.

[10] Ver ponto 3.1.1.3 do relatório do subgrupo sobre a transposição da Diretiva (UE) 2018/957, *Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW)* Relatório ao Comité de Peritos sobre o Destacamento de Trabalhadores).

A diretiva esclarece que, nesta situação, a agência de trabalho temporário é considerada a empresa que efetua o destacamento e, por conseguinte, tem de cumprir todas as obrigações pertinentes. Além disso, a empresa utilizadora é obrigada a informar atempadamente a agência de trabalho temporário caso tencione enviar o trabalhador destacado pela agência de trabalho temporário para exercer atividades noutro Estado-Membro.

Quase todos os Estados-Membros incluíram na sua legislação nacional as disposições da diretiva relativas às agências de trabalho temporário em situação de dupla colocação ou de colocação em cadeia. Alguns Estados-Membros (Hungria, Eslováquia) não permitem que as empresas utilizadoras cedam trabalhadores de agências de trabalho temporário a outro empregador. A Hungria não permite o destacamento duplo ou em cadeia quando é o Estado-Membro de estabelecimento da agência de trabalho temporário. A Eslováquia apenas permite o destacamento duplo ou em cadeia nas situações abrangidas pelo artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) (destacamento ao abrigo de um contrato de prestação de serviços) e b) (destacamento dentro da empresa), da Diretiva 96/71/CE.

A grande maioria dos Estados-Membros identifica as agências de trabalho temporário como a empresa que efetua o destacamento, explícita ou implicitamente[11]. A maioria dos Estados-Membros[12] refere explicitamente a obrigação de a empresa utilizadora informar a agência de trabalho temporário do destacamento duplo ou em cadeia. A Irlanda, a Croácia, a Hungria e a Eslovénia não incluíram este requisito de informação na sua legislação.

O prazo para a empresa utilizadora informar a agência de trabalho temporário da situação de destacamento duplo ou em cadeia (tal como refletido no conceito «atempadamente» constante da diretiva) varia entre os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros exigem que essas informações sejam fornecidas antes do início do trabalho[13], num prazo razoável antes do destacamento[14] ou sem demora[15].

2.2. Condições de trabalho e emprego

A diretiva introduz as seguintes alterações ao artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71/CE no que diz respeito às condições de trabalho e emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados:

- a aplicação, em todos os setores, das condições de trabalho e emprego previstas em convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral ou que sejam aplicáveis nos termos do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva 96/71/CE,
- o conceito de «remuneração» substitui o conceito de «remunerações salariais mínimas»,
- são acrescentados dois novos elementos às condições de trabalho e emprego: condições de alojamento dos trabalhadores, caso o empregador disponibilize alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de trabalho habitual, bem como subsídios e abonos ou reembolsos de despesas para os trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais,
- reforço das obrigações de informação.

[11] Ver ponto 3.1.1.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.
[12] Bélgica, Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Suécia.
[13] Bélgica, Alemanha, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Áustria e Portugal.
[14] Dinamarca, Estónia, Grécia, França e Chipre.
[15] Itália.

2.2.1. Implementação de convenções coletivas de aplicação geral em todos os setores

A diretiva alarga o âmbito de aplicação das convenções coletivas declaradas de aplicação geral em qualquer setor (e não apenas no setor da construção). No âmbito de aplicação da diretiva, 18 Estados-Membros[16] aplicam condições de trabalho e emprego decorrentes de convenções coletivas de aplicação geral em todos os setores. Nove Estados-Membros[17] não dispõem de convenções coletivas de aplicação geral, mas aplicam convenções coletivas setoriais e/ou convenções coletivas nacionais.

2.2.2. Remuneração

A diretiva substitui o conceito de «remunerações salariais mínimas» por «remuneração». O conceito de «remuneração» inclui o conceito de «remunerações salariais mínimas», mas vai mais além.

Por conseguinte, os Estados-Membros devem assegurar que os trabalhadores destacados no seu território beneficiam de uma «remuneração», definida como todos os elementos constitutivos da remuneração tornados obrigatórios pela legislação nacional ou por convenções coletivas declaradas de aplicação geral ou aplicáveis nos termos do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva 96/71/CE.

Quase todos os Estados-Membros incluíram na sua legislação nacional a disposição relativa à remuneração estabelecida pela diretiva. Alguns Estados-Membros optaram pelo que pode ser considerado uma definição geral ou ampla de remuneração[18], enquanto outros Estados-Membros enumeram os elementos obrigatórios da remuneração[19]. Dois Estados-Membros (Irlanda e Portugal) não substituíram o conceito de «remunerações salariais mínimas» por «remuneração».

Em termos gerais, a maioria dos Estados-Membros considera que a alteração de «remunerações salariais mínimas» para «remuneração» melhorou os direitos dos trabalhadores destacados[20]. A Comissão assinala, contudo, que os parceiros sociais e, em particular, os empregadores, assinalam dificuldades na determinação da remuneração aplicável aos trabalhadores destacados com todos os seus elementos obrigatórios[21]. Estas dificuldades estão essencialmente relacionadas com a complexidade da determinação da remuneração na prática, por exemplo, no que diz respeito às convenções coletivas (em especial a remuneração e os seus elementos obrigatórios[22]). Os empregadores têm dificuldade em compreender quais são os elementos obrigatórios da remuneração que devem ter em conta.

---

[16] Bélgica, Bulgária, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Áustria, Portugal, Roménia, Eslovénia e Finlândia.

[17] Chéquia, Dinamarca, Itália, Chipre, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Suécia.

[18] Bélgica, Alemanha, Estónia, Irlanda, Croácia, Hungria, Itália, Malta, Áustria, Polónia e Finlândia.

[19] Bulgária, Chéquia, Espanha, França, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Roménia e Eslovénia.

[20] Ver ponto 3.1.1.4.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, onde se afirma que 14 Estados-Membros que responderam ao questionário sobre a execução da diretiva consideram que a situação dos trabalhadores destacados melhorou na sequência da alteração de «remunerações salariais mínimas» para «remuneração».

[21] Ver nota de rodapé 20.

[22] Algumas partes interessadas, em entrevista no contexto do estudo de apoio ao acompanhamento da diretiva e da Diretiva de Execução, sublinharam este ponto, em especial os desafios para os empregadores e as agências de trabalho temporário. Ver o ponto 8.1.3 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE, bem como o ponto 3.1.1.4.3 sobre as remunerações no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

2.2.3. Novos elementos das condições de trabalho e emprego do Estado-Membro de acolhimento

A diretiva acrescenta à lista de condições de trabalho e emprego fundamentais do Estado-Membro de acolhimento dois elementos a conceder a um trabalhador destacado nesse Estado-Membro: condições de alojamento dos trabalhadores, caso o empregador disponibilize alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de trabalho habitual; subsídios e abonos ou reembolsos de despesas para cobrir as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento para os trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais.

Na transposição da diretiva, as disposições aplicáveis a estes dois elementos variam entre os Estados-Membros, como a seguir se descreve. Estas disposições aplicam-se aos trabalhadores destacados na medida em que existam para os trabalhadores nacionais no Estado-Membro de acolhimento.

Em 12 Estados-Membros[23], há disposições relativas às condições de alojamento quando os trabalhadores se encontram afastados do seu local de trabalho habitual, sendo estas disposições aplicáveis aos trabalhadores destacados. A Eslovénia aplica estas disposições apenas aos trabalhadores locais destacados no estrangeiro (não se aplicam aos trabalhadores destacados na Eslovénia).

Outros 12 Estados-Membros[24] não preveem, na sua legislação nacional, condições de alojamento quando os trabalhadores se encontram afastados do seu local de trabalho habitual. No entanto, tais condições podem constar de convenções coletivas ou de contratos individuais de trabalho, como previsto nas convenções coletivas aplicáveis, abrangendo, nesse caso, os trabalhadores destacados (trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário no caso da Polónia), exceto na Bélgica e na Irlanda.

Além disso, 18 Estados-Membros[25] têm disposições nacionais relativas ao reembolso ou compensação das despesas relacionadas com viagens, alimentação e alojamento dos trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais. Estas disposições são igualmente aplicáveis aos trabalhadores destacados. A Eslovénia não dispõe de disposições específicas para cobrir o reembolso das despesas de viagem, alimentação e alojamento dos trabalhadores destacados para longe do seu domicílio por motivos profissionais[26].

A Comissão observa que há algumas preocupações relacionadas com condições de alojamento precárias que podem afetar os trabalhadores destacados[27].

---

[23] Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Portugal, Eslovénia e Finlândia.
[24] Bélgica, Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Malta, Países Baixos, Eslováquia, Polónia e Suécia.
[25] Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Finlândia.
[26] Ver ponto 3.1.1.4.4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.
[27] Ver nota de rodapé 26. Um sindicato a nível da UE mencionou, na sua resposta ao questionário sobre a execução da diretiva, que o alojamento precário constitui uma preocupação persistente para os trabalhadores destacados, tanto em termos qualitativos como quantitativos. Ver também o ponto 6.6.2 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE. Esse estudo destaca uma série de questões de saúde, segurança e trabalho (SST) relacionadas com o alojamento dos trabalhadores destacados (por exemplo, o alojamento pode ser de má qualidade e estar sobrelotado).

2.3. Obrigações de informação

A diretiva prevê que os Estados-Membros publiquem (sem demora injustificada e de forma transparente) as informações sobre as condições de trabalho e emprego aplicáveis nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71/CE, incluindo os elementos constitutivos da remuneração, bem como as condições de trabalho e emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados de longa duração. Neste contexto, os Estados-Membros devem assegurar que as informações fornecidas no sítio Web oficial único a nível nacional são exatas e atualizadas.

Se estas informações não indicarem quais as condições de trabalho e emprego que devem ser aplicadas, essa circunstância será tomada em conta, em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, para determinar as sanções a aplicar em caso de violação das disposições nacionais adotadas nos termos da diretiva, na medida do necessário para garantir a respetiva proporcionalidade.

Os Estados-Membros criaram sítios Web nacionais relativos ao destacamento, a fim de cumprir as obrigações reforçadas de informação da diretiva.

A maioria dos Estados-Membros adaptou a sua legislação nacional, de forma a estabelecer a proporcionalidade das sanções caso as informações fornecidas nesses sítios Web nacionais não indiquem quais as condições de trabalho e emprego que devem ser aplicadas.

A Irlanda, a Espanha, a França, Chipre, a Eslovénia e a Eslováquia não preveem especificamente essa proporcionalidade das sanções. No entanto, em alguns destes Estados-Membros, a proporcionalidade é aplicada na prática através de disposições gerais do direito do trabalho (França) ou por inspetores do trabalho (Eslováquia).

A Comissão observa falhas nas informações publicadas pelos Estados-Membros, como dificuldades em encontrar informações sobre convenções coletivas, bem como informações incompletas ou desatualizadas nos sítios Web nacionais[28]. Para os empregadores é, no entanto, essencial que as informações sobre as condições de trabalho e emprego (em especial, sobre a remuneração e todos os seus elementos obrigatórios) aplicáveis aos trabalhadores destacados (incluindo em matéria de convenções coletivas e em situações de destacamento de longa duração) estejam completas e atualizadas.

A Diretiva (UE) 2019/1152[29] relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis introduziu novos requisitos de informação para os empregadores, a fim de garantir que os trabalhadores destacados são corretamente informados sobre as principais condições de trabalho e emprego da sua missão no Estado-Membro de acolhimento. As informações sobre os sítios Web nacionais estão disponíveis no sítio «Your Europe»[30].

2.4. Regras relativas ao destacamento de longa duração

A diretiva introduz novas regras para os destacamentos de longa duração, sempre que a duração efetiva do destacamento exceder os 12 meses, ou os 18 meses se a empresa apresentar uma notificação fundamentada. Nestas situações, devem ser garantidas todas as condições de

[28] Ver ponto 3.1.1.4.5 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, em especial no que diz respeito aos pontos de vista das partes interessadas, incluindo das organizações patronais.
[29] Diretiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia (JO L 186 de 11.7.2019, p. 105).
[30] Destacamento de trabalhadores no estrangeiro: Diretrizes e regras de segurança social — Your Europe (europa.eu).

trabalho e emprego aplicáveis no Estado-Membro de acolhimento, estabelecidas por lei ou por convenção coletiva na aceção do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva 96/71/CE, com duas exceções[31].

Quase todos os Estados-Membros garantem aos trabalhadores destacados de longa duração todas as condições de trabalho e emprego adicionais aplicáveis por lei e/ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral. Na Irlanda, aplicam-se as mesmas condições a um trabalhador destacado, independentemente da duração do destacamento. Além disso, todos os outros Estados-Membros exigem que uma empresa apresente uma notificação fundamentada para prorrogar um período de destacamento de longa duração de 12 meses para 18 meses.

A Comissão observa que tanto a especificação das condições de trabalho e emprego adicionais aplicáveis aos trabalhadores destacados em situações de destacamento de longa duração como o prazo para a apresentação da notificação fundamentada variam entre os Estados-Membros[32]. A Comissão observa igualmente que é necessário garantir que os sítios Web nacionais incluam informações sobre os destacamentos de longa duração, o que nem sempre se tem verificado. Só as informações completas garantem uma compreensão adequada por parte dos empregadores das condições de trabalho e emprego aplicáveis.

2.5. Igualdade de tratamento dos trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário

A diretiva prevê que, no que respeita às matérias abrangidas pelo artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário[33], os trabalhadores destacados sejam tratados da mesma forma que os trabalhadores contratados por agências de trabalho temporário estabelecidas no Estado-Membro em que o trabalho é realizado.

Quase todos os Estados-Membros (com exceção da Irlanda e da Eslovénia) adotaram a obrigação de garantir aos trabalhadores destacados as condições de trabalho e emprego aplicáveis nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE.

Na Estónia, a obrigação de a empresa utilizadora informar a agência de trabalho temporário das condições de trabalho e emprego vigentes para os trabalhadores temporários aplica-se apenas ao destacamento de longa duração e ao destacamento em cadeia, enquanto Malta impõe essa obrigação de informação apenas para períodos de destacamento superiores a quatro semanas consecutivas. A Suécia só impõe esta obrigação quando a agência de trabalho temporário o solicitar. A Croácia obriga a agência de trabalho temporário a confirmar por escrito que foi informada das condições de trabalho e emprego.

A Comissão constata, por conseguinte, que alguns Estados-Membros obrigam a empresa utilizadora a informar a agência de trabalho temporário, apenas em situações específicas, das condições aplicáveis aos trabalhadores das agências de trabalho temporário; ou a introduzir requisitos de informação adicionais.

---

[31] As duas exceções dizem respeito a: i) procedimentos, formalidades e condições de celebração e cessação do contrato de trabalho, incluindo cláusulas de não concorrência, e ii) regimes profissionais complementares de pensões.

[32] Para mais informações (incluindo os pontos de vista dos parceiros sociais), ver ponto 3.1.1.4.6.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

[33] Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

A Comissão regista ainda fortes preocupações quanto à possibilidade de a aplicação prática das disposições da diretiva relativas aos trabalhadores destacados de agências temporárias resultar em situações em que condições menos favoráveis possam ser aplicadas a esses trabalhadores. Essa situação pode dever-se a uma intenção real de contornar as regras, mas também pode resultar de um conhecimento limitado por parte das agências de trabalho temporário e da(s) empresa(s) utilizadora(s) das regras pertinentes aplicáveis noutros Estados-Membros, em especial no que diz respeito às convenções coletivas[34]. Os empregadores referiram que a complexidade do sistema jurídico que regula o trabalho transfronteiriço temporário (por exemplo, destacamento) pode resultar em incumprimento involuntário, sobretudo por parte das empresas de menor dimensão. Por conseguinte, são necessárias informações jurídicas facilmente acessíveis e compreensíveis[35].

2.6. Subsídios e abonos de destacamento

Muitos Estados-Membros[36] especificam quais as partes dos subsídios e abonos inerentes ao destacamento que são pagas a título de reembolso das despesas efetivamente efetuadas por força do destacamento e quais as que fazem parte da remuneração.

De acordo com a diretiva, caso as condições de trabalho e emprego aplicáveis à relação de trabalho não determinem se os elementos do subsídio e abono inerente ao destacamento são pagos a título de reembolso de despesas efetivamente efetuadas por força do destacamento ou fazem parte da remuneração, ou, se o fizerem, caso não determinem quais os elementos que são pagos a um ou a outro título, considera-se então a totalidade dos subsídios e abonos como tendo sido paga a título de reembolso de despesas. A maior parte dos Estados-Membros[37] integrou esta regra na sua legislação nacional.

A Comissão observa que alguns Estados-Membros[38] não incluíram na sua legislação nacional uma disposição específica segundo a qual os subsídios de destacamento fazem parte da remuneração, a menos que sejam pagos a título de reembolso das despesas efetivamente efetuadas por força do destacamento. Além disso, a legislação nacional de alguns Estados-Membros[39] não inclui ou não especifica claramente que o reembolso das despesas de viagem, alimentação e alojamento do trabalhador destacado deve ser efetuado em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro de origem.

2.7. Convenções coletivas

A diretiva alarga a possibilidade de aplicar aos trabalhadores destacados convenções coletivas não tornadas de aplicação geral nos Estados-Membros que já dispõem de um sistema de declaração de aplicação geral das convenções coletivas[40]. Dos 18 Estados-Membros que

[34] Pontos 6.1.2 e 6.1.3.1 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE. Ver ponto 3.1.1.4.6.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

[35] Ver, neste contexto, o ponto 6.1.3.1 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE, e o ponto 3.1.1.4.6.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

[36] Bélgica, Bulgária, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Finlândia.

[37] Bélgica, Chipre, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Finlândia e Suécia.

[38] Chéquia, Dinamarca, Hungria, Áustria, Eslovénia e Suécia.

[39] Bélgica, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Espanha, Luxemburgo, Hungria, Letónia, Malta, Países Baixos, Áustria, Portugal, Polónia, Eslovénia e Finlândia.

[40] Ver ponto 3.1.1.4.8 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

aplicam convenções coletivas de aplicação geral, pelo menos quatro Estados-Membros[41] utilizaram a opção prevista na diretiva de aplicar também aos trabalhadores destacados as convenções coletivas que não são de aplicação geral.

2.8. Cooperação entre os Estados-Membros

A diretiva prevê que os Estados-Membros assegurem a cooperação entre as autoridades ou organismos competentes para controlar as condições de trabalho e emprego mencionadas no artigo 3.º da Diretiva 96/71/CE. Todos os Estados-Membros incluíram na sua legislação nacional disposições em matéria de cooperação entre as suas autoridades e organismos nacionais competentes.

2.9. Acompanhamento, controlo e execução

A diretiva exige, nomeadamente, que os Estados-Membros estabeleçam regras eficazes, proporcionadas e dissuasivas em matéria de sanções aplicáveis em caso de violação das disposições nacionais adotadas nos termos da diretiva. Em todos os Estados-Membros (com exceção da Irlanda), as infrações às disposições nacionais de transposição da diretiva são sancionadas com coimas. Seis Estados-Membros aplicam sanções penais[42]. A Comissão observa que as sanções variam consoante os Estados-Membros. Por exemplo, as multas máximas variam entre 1 100 EUR na Letónia, 400 000 EUR na Áustria e 500 000 EUR na Alemanha.

3. Subcontratação e destacamento de trabalhadores.

O artigo 2.º, n.º 2, da diretiva exige que a Comissão inclua na sua análise da aplicação e execução da diretiva uma avaliação da necessidade de novas medidas para assegurar condições de concorrência equitativas e proteger os trabalhadores em caso de subcontratação.

Em relação à subcontratação, o artigo 12.º da Diretiva de Execução[43] estabelece um mecanismo de responsabilidade. De acordo com este mecanismo de responsabilidade, um contratante do qual o empregador seja subcontratante direto, para além do empregador ou em vez deste, pode ser responsabilizado por um trabalhador destacado no que diz respeito a qualquer remuneração líquida em atraso ou a contribuições devidas a fundos comuns ou a organizações de parceiros sociais na medida em que estejam abrangidos pelo artigo 3.º da Diretiva 96/71/CE.

Os Estados-Membros são obrigados a introduzir essa responsabilidade na subcontratação numa base não discriminatória e proporcionada no setor da construção, podendo também prevê-la noutros setores. Podem também introduzir regras de responsabilidade mais rigorosas em termos de âmbito (por exemplo, abranger mais empresas envolvidas na cadeia de subcontratação, em vez de apenas o contratante direto) e de extensão (por exemplo, abranger mais condições de trabalho ao abrigo do artigo 3.º da Diretiva 96/71/CE) numa base não discriminatória e proporcionada. Os Estados-Membros podem ainda aplicar outras medidas de execução em vez destas regras de responsabilidade, desde que sejam justificadas e proporcionadas em conformidade com o direito da UE.

---

[41] Grécia, Hungria, Países Baixos e Finlândia.

[42] Bélgica, Dinamarca, Estónia, Grécia, França e Chipre.

[43] Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (JO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

Tendo em conta este quadro jurídico, bem como as informações recolhidas e analisadas no contexto do presente relatório, a Comissão observa que um dos principais desafios, o qual pode afetar os direitos dos trabalhadores destacados, bem como as condições de concorrência equitativas entre empresas, diz respeito às longas cadeias de subcontratação. Nessas longas cadeias de subcontratação, a falta de transparência e de responsabilização pode dificultar muito a aplicação das regras devido a problemas na identificação da empresa responsável. Por conseguinte, a responsabilidade direta e a imputabilidade do contratante podem ser consideravelmente reduzidas. Esta situação pode também afetar a recuperação de salários não pagos[44].

O mecanismo de responsabilidade previsto na Diretiva de Execução permite aos Estados-Membros abranger cadeias mais longas. No entanto, a maioria dos Estados-Membros limitou esta responsabilidade ao contratante direto e não a alargou a outras partes na cadeia de subcontratação. Dez Estados-Membros[45] introduziram um regime de responsabilidade aplicado à totalidade da cadeia (ou seja, a responsabilidade na subcontratação não se limita a um elo da cadeia)[46]. Quatro Estados-Membros (Bélgica, Espanha, França e Itália) introduziram ainda outras medidas, como um limite máximo para o número de níveis de subcontratação nas cadeias de subcontratação[47].

Além disso, a aplicação de convenções coletivas pode proporcionar uma proteção diferente aos trabalhadores destacados nas cadeias de subcontratação e pode ser utilizada para pagar a esses trabalhadores de acordo com convenções menos favoráveis[48].

No que diz respeito aos desafios identificados, a adoção de boas práticas ajudaria os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais a aumentar a transparência e a responsabilidade nas cadeias de subcontratação. Estas boas práticas incluem a limitação do número de níveis nas cadeias de subcontratação e/ou o alargamento da responsabilidade na subcontratação a toda a cadeia, bem como o reforço da cooperação entre os Estados-Membros para facilitar as inspeções e combater as práticas abusivas[49].

Para o efeito, e como seguimento do presente relatório, a Comissão poderá, com o apoio da AET, considerar a possibilidade de fazer um levantamento da situação nos Estados-Membros no que se refere à cobertura da responsabilidade na subcontratação (ou seja, setores, níveis e condições de trabalho abrangidas). Esse levantamento poderá incluir orientações sobre a aplicação de regras mais rigorosas a nível nacional no que diz respeito ao âmbito da responsabilidade na subcontratação (ou seja, impondo a responsabilidade em toda a cadeia ou alargando a responsabilidade a outras condições de trabalho e emprego), numa base proporcionada e não discriminatória. A Comissão não vê atualmente a necessidade de alterar a diretiva especificamente no que diz respeito à subcontratação.

---

[44] Ver, neste contexto, o ponto 6.7.2 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE, bem como a secção 4.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

[45] Bélgica, Bulgária, Espanha, França, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Polónia.

[46] Ver ponto 4.2.2.2 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE.

[47] Ver ponto 4.2.2.1 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE.

[48] Ver pontos 4.2.2 e 5.3.4 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE.

[49] Para boas práticas adicionais, ver secção 4.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

4. Destacamento de cidadãos de países terceiros

Esta secção e a secção conexa do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório descrevem os principais desafios que afetam as condições de trabalho no âmbito do destacamento de nacionais de países terceiros, bem como algumas boas práticas para dar resposta a esses desafios. Não apresentam, contudo, uma descrição do quadro jurídico aplicável à entrada e permanência de nacionais de países terceiros num Estado-Membro de acolhimento.

As diretivas relativas ao destacamento de trabalhadores aplicam-se de forma igual aos trabalhadores destacados que são cidadãos da UE e aos trabalhadores destacados que são nacionais de países terceiros. Neste contexto, os trabalhadores nacionais de países terceiros que são regular e habitualmente empregados por um prestador de serviços estabelecido num Estado-Membro podem ser destacados para outro Estado-Membro sem estarem sujeitos, no outro Estado-Membro, a formalidades administrativas indevidas, como a obrigação de obter uma autorização de trabalho[50].

Na maioria dos Estados-Membros, aplicam-se aos nacionais de países terceiros destacados as mesmas regras gerais em matéria de destacamento, que transpõem a legislação pertinente da UE. Três Estados-Membros[51] introduziram disposições específicas sobre o destacamento de nacionais de países terceiros no seu quadro jurídico nacional. A Croácia e os Países Baixos declaram explicitamente na sua legislação que uma pessoa legalmente empregada no Estado-Membro onde o seu empregador está estabelecido não necessita de uma autorização de trabalho. Do mesmo modo, a lei laboral da Letónia obriga um empregador a declarar que um trabalhador está legalmente empregado no Estado-Membro de envio[52].

A Comissão constata que os nacionais de países terceiros destacados estão geralmente mais expostos a práticas abusivas, como destacamento fraudulento, violações dos direitos laborais, condições de trabalho precárias, pagamento irregular e não pagamento das contribuições sociais[53]. É também provável que os nacionais de países terceiros destacados aceitem uma remuneração inferior à que deveria ser paga[54]. Os riscos relacionados com condições de vida e de trabalho precárias também parecem ser mais elevados para os nacionais de países terceiros destacados[55].

Além disso, os trabalhadores destacados nacionais de países terceiros são mais vulneráveis do que os trabalhadores destacados da UE devido à sua potencial dependência do empregador para

---

[50] Acórdão do Tribunal de Justiça da UE de 9 de agosto de 1994, Raymond Vander Elst/Office des Migrations Internationales, C-43/93, ECLI:EU:C:1994:310.

[51] Croácia, Letónia e Países Baixos.

[52] Ver ponto 2.2.1 do relatório sobre as práticas, as possibilidades e os desafios de cooperação entre os Estados-Membros — especificamente em relação ao destacamento de nacionais de países terceiros, Relatório Final ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, fevereiro de 2023.

[53] Ver ponto 6.5.2 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE, bem como o ponto 3.1 do relatório sobre as práticas, as possibilidades e os desafios de cooperação entre os Estados-Membros — especificamente em relação ao destacamento de nacionais de países terceiros, Relatório Final ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, fevereiro de 2023.

[54] Ver ponto 6.5.2 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE.

[55] Ver ponto 8.5 do estudo de apoio ao acompanhamento da Diretiva (UE) 2018/957 relativa ao destacamento de trabalhadores e da Diretiva de Execução 2014/67/UE.

a renovação de autorizações de trabalho e/ou de residência[56]. Muitas vezes, desconhecem os seus direitos e enfrentam barreiras linguísticas.

Várias medidas poderão resolver as situações identificadas, nomeadamente melhorar o acesso à informação sobre os direitos laborais centrada nos trabalhadores destacados nacionais de países terceiros[57]; reforçar a cooperação transnacional entre os organismos responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades responsáveis pela migração; e reforçar a aplicação das regras em matéria de destacamento em setores específicos com um elevado número de nacionais de países terceiros destacados[58].

5. Principais conclusões e eventuais ações futuras

A transposição da diretiva por todos os Estados-Membros melhorou as condições de trabalho dos trabalhadores destacados, especialmente no que diz respeito à sua remuneração, à igualdade de tratamento dos trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário e ao reembolso das despesas efetuadas por força do destacamento (por exemplo, despesas de viagem, alimentação e alojamento).

No essencial, a legislação dos Estados-Membros cumpre os requisitos da diretiva. No entanto, a Comissão identificou vários problemas de não conformidade das medidas nacionais de transposição da diretiva que poderão ser objeto de novas ações. Estes problemas dizem respeito a várias disposições da diretiva, como o destacamento duplo ou em cadeia, a remuneração, os dois novos elementos das condições de trabalho e emprego do Estado-Membro de acolhimento, o destacamento de longa duração, a igualdade de tratamento dos trabalhadores das agências de trabalho temporário, os subsídios e abonos de destacamento ou o acompanhamento, controlo e execução. A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros para garantir que a diretiva é corretamente transposta e aplicada.

A Comissão regista algumas dificuldades na determinação da remuneração aplicável aos trabalhadores destacados com todos os seus elementos obrigatórios. Em estreita cooperação com os Estados-Membros e os parceiros sociais, a AET[59] poderá trabalhar num instrumento que vise facilitar o cálculo da remuneração dos trabalhadores destacados e aumentar a sua transparência. Esse instrumento, para o qual os elementos gerais poderão ser estabelecidos pela AET, seria utilizado e aplicado a nível nacional.

A Comissão regista igualmente algumas preocupações relacionadas com as condições de alojamento, que podem afetar os trabalhadores destacados. As autoridades nacionais de inspeção e os parceiros sociais (em especial os sindicatos) poderão, juntamente com a AET, desenvolver campanhas de sensibilização específicas para abordar questões como as condições de alojamento precárias que podem afetar os trabalhadores destacados, incluindo informações mais específicas sobre o direito dos trabalhadores destacados a condições de alojamento nos

[56] Ver ponto 3.1 do relatório sobre as práticas, as possibilidades e os desafios de cooperação entre os Estados-Membros — especificamente em relação ao destacamento de nacionais de países terceiros, Relatório Final ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, fevereiro de 2023.

[57] Ver, em especial, o ponto 3.4.2 do relatório sobre as práticas, as possibilidades e os desafios de cooperação entre os Estados-Membros — especificamente em relação ao destacamento de nacionais de países terceiros, Relatório Final ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, fevereiro de 2023.

[58] Ver também a secção 5.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

[59] As potenciais novas ações da AET referidas no presente relatório inscrevem-se no âmbito do seu mandato de assistência aos Estados-Membros e à Comissão na aplicação e cumprimento efetivos do direito da UE relacionado com a mobilidade laboral na UE.

Estados-Membros de acolhimento (nos casos em que sejam disponibilizadas aos trabalhadores nacionais) e sanções por incumprimento desse direito.

É igualmente crucial que os empregadores e os trabalhadores tenham acesso a informações completas e atualizadas sobre as condições de trabalho e emprego (em especial, sobre a remuneração e todos os seus elementos obrigatórios) aplicáveis aos trabalhadores destacados (incluindo em matéria de convenções coletivas e de destacamento de longa duração). Por conseguinte, a AET poderá prosseguir e reforçar o seu trabalho com os Estados-Membros no sentido de tornar essas informações mais transparentes, abrangentes, atualizadas e facilmente acessíveis para os trabalhadores destacados e os prestadores de serviços.

A Comissão identificou fortes preocupações em relação à aplicação prática das disposições da diretiva aos trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário. A AET poderá dar resposta a essas preocupações, em estreita cooperação com os Estados-Membros, através de uma cooperação transfronteiriça mais eficaz e alargada, e de esforços de execução que visem o trabalho temporário. Os parceiros sociais poderão também considerar a possibilidade de apoiar as inspeções do trabalho. Além disso, os Estados-Membros poderão proceder a revisões da legislação em vigor e da sua aplicação a nível nacional; e/ou criar, com o apoio da AET, serviços de assistência às agências de trabalho temporário e às empresas utilizadoras na aplicação das regras em matéria de destacamento.

A Comissão regista que alguns Estados-Membros não incluíram na sua legislação nacional determinadas disposições específicas sobre os subsídios e abonos de destacamento. Neste contexto, e também em relação a outras disposições da diretiva, a Comissão encetará um diálogo com os Estados-Membros a fim de assegurar a sua transposição em conformidade com a diretiva. Além disso, a AET poderá facilitar a transparência das informações relativas aos subsídios e abonos de destacamento e ao reembolso dos custos relacionados com o destacamento nos Estados-Membros.

No que diz respeito à subcontratação, a limitação do número de níveis nas cadeias de subcontratação e/ou o alargamento da responsabilidade na subcontratação a toda a cadeia poderão ajudar os Estados-Membros (enquanto principais responsáveis pela aplicação das regras relativas ao destacamento de trabalhadores) e, se for caso disso, os parceiros sociais a aumentar a transparência e a responsabilidade nas cadeias de subcontratação, numa base proporcionada e não discriminatória. Além disso, a Comissão poderá, com o apoio da AET, ponderar a possibilidade de fazer um levantamento da situação nos Estados-Membros no que diz respeito à cobertura da responsabilidade na subcontratação (incluindo orientações sobre a aplicação de regras mais rigorosas a nível nacional no que diz respeito ao âmbito da responsabilidade na subcontratação).

Por último, no que diz respeito aos trabalhadores destacados nacionais de países terceiros, a AET pode ter um papel a desempenhar no acesso à informação e no apoio aos Estados-Membros através do reforço da cooperação transnacional entre os organismos nacionais responsáveis pela aplicação da lei[60].

[60] Ver a secção 5.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

Tendo em conta as principais conclusões e as novas ações acima apresentadas, a Comissão não vê, nesta fase, qualquer necessidade de propor alterações à diretiva em causa ou à Diretiva 96/71/CE.

Em conjugação com e sem prejuízo do seu papel mais amplo de guardiã dos Tratados, a Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros para assegurar que a diretiva é corretamente transposta e aplicada.

A Comissão continuará também a trabalhar com os Estados-Membros, com o apoio da AET, na execução das regras em matéria de destacamento.