Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Melhores condições de trabalho para uma Europa social mais forte: explorar os benefícios da digitalização para o futuro do trabalho

[COM(2021) 761 final]

e sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais

[COM(2021) 762 final]

(2022/C 290/16)

Relatora: **Cinzia DEL RIO**

Consulta	Parlamento Europeu, 17.1.2022
	Conselho da União Europeia, 4.5.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	7.3.2022
Adoção em plenária	23.3.2022
Reunião plenária n.º	568
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	149/80/18

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A pandemia pôs em evidência algumas mudanças no mundo do trabalho, que já estavam em curso, e acelerou a expansão de todos os tipos de trabalho nas plataformas digitais, reforçando assim o crescimento e o impacto da economia digital.

1.2 O CESE acolhe com agrado a proposta de diretiva da Comissão Europeia relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais [COM(2021) 762], no âmbito da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Esta intervenção regulamentar deve ter por objetivo estabelecer definições claras dos critérios de classificação do estatuto profissional e da utilização de algoritmos, bem como proporcionar acesso às proteções e direitos sociais e laborais.

1.3 O CESE já salientou em diversos pareceres anteriores, que continuam a ser pertinentes para o presente parecer, as oportunidades e os desafios que acompanham o trabalho nas plataformas digitais, bem como a necessidade de estabelecer regras claras e justas para assegurar a concorrência leal no mercado interno, a aplicação efetiva dos direitos dos trabalhadores e a melhoria das condições de trabalho. O objetivo geral é aplicar e reforçar as regras do mercado interno, assegurando condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes.

1.4 O CESE sublinhou que a economia das plataformas oferece oportunidades tanto para as empresas como para os trabalhadores. As empresas podem chegar a novos mercados, reduzir os custos e tirar partido das inovações nas tecnologias digitais e do acesso à mão de obra mundial e local para melhorar a eficiência e aumentar a produtividade. Os trabalhadores dispõem de novas oportunidades de geração de rendimentos e de emprego, que se revestem de uma importância crescente e até crucial para os grupos vulneráveis, como os jovens, os migrantes e as mulheres. Estas oportunidades devem ser exploradas de forma socialmente sustentável.

1.5 Entre as preocupações manifestadas em relação às condições de trabalho na economia das plataformas figuram um acesso mais limitado à proteção social e à cobertura da segurança social, riscos para a saúde e a segurança, trabalho precário, horários de trabalho fragmentados, níveis de rendimento inadequados e dificuldades em assegurar o reconhecimento dos direitos coletivos. É necessário dar resposta a estas preocupações e encontrar soluções equilibradas aos níveis adequados — europeu, nacional e através da negociação coletiva com a participação das plataformas. O CESE

considera necessário assegurar a igualdade de tratamento entre as empresas «tradicionais» e as que recorrem a meios digitais baseados nas funções da gestão algorítmica quando esta é utilizada para gerir a organização do trabalho e as relações de trabalho: direção, controlo e/ou poder organizacional.

1.6 As plataformas de trabalho digitais diferem em termos de dimensão. No caso das PME que operam através das plataformas, há que ter em conta outros desafios, nomeadamente as dificuldades decorrentes dos custos associados às infraestruturas, aos encargos administrativos e à adaptação à transformação digital.

1.7 O CESE reconhece que a flexibilidade do horário de trabalho pode ser uma característica positiva do trabalho nas plataformas digitais, apreciada, em particular, pelas pessoas que dependem deste tipo de trabalho como fonte de rendimento adicional. No entanto, a flexibilidade deve basear-se sempre no respeito pelas normas sociais e laborais fundamentais garantidas pelo direito da UE.

1.8 O CESE concorda que a classificação jurídica da relação de trabalho e a sua distinção clara do verdadeiro trabalho por conta própria são fundamentais para garantir a segurança jurídica tanto das empresas como dos trabalhadores, bem como para garantir os direitos e a proteção dos trabalhadores. No entanto, esta questão é abordada de forma diferente nos diversos Estados-Membros. As disposições legislativas relativas a domínios específicos, as decisões judiciais na sequência de litígios laborais e as convenções coletivas em segmentos específicos do trabalho nas plataformas digitais estão a causar uma fragmentação da regulamentação existente na UE e disparidades no tratamento dos trabalhadores das plataformas nos diversos Estados-Membros. É necessário identificar de forma clara o empregador juridicamente responsável, tanto em matéria fiscal e de contribuições sociais como na perspetiva do estabelecimento de processos de negociação coletiva.

1.9 A Europa não pode ter abordagens regulamentares diferentes para os mesmos desafios. O CESE apoia o objetivo da proposta legislativa da Comissão Europeia de abordar estas grandes divergências regulamentares entre os Estados-Membros.

1.10 O CESE salienta que as novas disposições da diretiva devem basear-se no acervo social da UE e incluir definições claras, que não devem entrar em conflito com o acervo jurídico, as convenções coletivas ou a jurisprudência dos tribunais de cada Estado-Membro. A diretiva deve constituir um quadro jurídico claro a adaptar a nível nacional de acordo com as legislações e práticas nacionais, incentivando, em particular, os processos de negociação coletiva.

1.11 Além disso, o presente parecer aborda, em especial, os seguintes aspetos da proposta de diretiva:

Critérios de classificação: o CESE salienta que os critérios de classificação estabelecidos no artigo 4.º da proposta não refletem a evolução dinâmica e rápida do mercado digital e deverão ser constantemente atualizados, o que os torna vagos e ambíguos. Seria mais adequado afirmar que a presunção de relação de trabalho funciona a favor dos trabalhadores individuais que fornecem o seu trabalho e/ou os seus serviços no âmbito das funções específicas de direção, controlo e/ou poder organizacional levadas a cabo através da gestão algorítmica exercida pela plataforma digital em questão e, por conseguinte, estabelecer os critérios de acordo com essas funções. O CESE concorda que as plataformas tenham a possibilidade de ilidir a presunção de relação de trabalho.

1.12 O CESE assinala que a dimensão específica da gestão algorítmica, que tem uma influência significativa sobre os trabalhadores, pode não se aplicar à definição de uma presunção de relação de trabalho que envolva profissionais inscritos em ordens profissionais ou membros de associações profissionais nacionais, caso existam.

1.13 **Regras em matéria de gestão algorítmica**: o CESE concorda que a gestão algorítmica tem um impacto significativo nas condições de trabalho e deve ser exercida de forma transparente e responsável para os trabalhadores e as empresas. A gestão algorítmica supervisiona, atribui tarefas, fornece instruções diretas que limitam o nível de autonomia e avalia os trabalhadores, incluindo o seu desempenho e comportamento, bem como a sua remuneração e as suas condições de trabalho, podendo mesmo conduzir ao despedimento. A diretiva deve indicar explicitamente que os direitos estabelecidos no capítulo III se aplicam a todas as situações em que se recorre à gestão algorítmica num contexto laboral.

1.14 O CESE considera que se deve garantir a todos os trabalhadores das plataformas o direito à portabilidade dos dados e ao descarregamento dos seus dados a partir das plataformas, incluindo os dados relativos às competências. Além disso, devem ser aditadas outras disposições que permitam exercer o direito de revisão de uma decisão automatizada ou semiautomatizada. As decisões que possam ter um impacto substancial numa relação de trabalho devem ser tomadas por seres humanos. O CESE congratula-se com o facto de a proposta da Comissão Europeia ir nesse sentido.

1.15 O CESE salienta a importância de assegurar a execução efetiva através de uma cooperação mais estreita entre as autoridades de proteção de dados e as inspeções do trabalho, e a necessidade de esclarecer a repartição das responsabilidades, nomeadamente em situações transfronteiriças.

1.16 **Direitos coletivos**: o CESE salienta que o artigo 14.º da diretiva deve fazer referência explícita aos sindicatos, que têm o direito de realizar negociações coletivas. Além disso, os direitos de informação e consulta e o direito à negociação coletiva devem ser alargados a todos os trabalhadores das plataformas.

1.17 A diretiva deve assegurar processos de rescisão justos para os trabalhadores das plataformas, bem como procedimentos de informação e consulta em caso de despedimentos coletivos.

1.18 Em consonância com os objetivos da Agenda de Competências para a Europa, o CESE sublinha a importância de disponibilizar formação e informação adequadas aos trabalhadores das plataformas, eventualmente em várias línguas, sobre a forma de utilizar a plataforma e de trabalhar na mesma, bem como de melhorar as suas competências digitais.

2. **Introdução e contexto**

2.1 A pandemia de COVID-19 acelerou o recurso ao trabalho nas plataformas digitais e tornou mais evidentes algumas mudanças no mundo do trabalho que já estavam em curso. O CESE já salientou que a economia das plataformas oferece oportunidades tanto para as empresas como para os trabalhadores. As plataformas de trabalho digitais que atuam como intermediárias para o trabalho entraram rapidamente numa série de setores económicos. As empresas podem chegar a novos mercados, reduzir os custos e tirar partido das inovações nas tecnologias digitais e do acesso à mão de obra mundial e local para melhorar a eficiência e aumentar a produtividade. Os trabalhadores dispõem de novas oportunidades de geração de rendimentos e de emprego, que se revestem de uma importância crescente e até crucial para os grupos vulneráveis, como os jovens, os migrantes e as mulheres.

2.2 No entanto, há também desafios relacionados com os direitos dos trabalhadores, a tributação, a distribuição da riqueza e a sustentabilidade, que devem ser enfrentados a nível europeu ([1]). O trabalho nas plataformas digitais está a tornar-se um elemento importante do novo mapa produtivo das atividades económicas ligadas ao desenvolvimento digital e à transição digital. O CESE já salientou essas oportunidades e esses riscos em diversos pareceres anteriores ([2]), cujo conteúdo é pertinente para o presente parecer, e apelou para uma intervenção regulamentar a nível europeu, com definições claras dos critérios de classificação do estatuto profissional, de utilização de algoritmos e de acesso às proteções e direitos sociais e laborais.

2.3 A frágil posição económica de um grande número dos trabalhadores que operam em diversas plataformas de trabalho digitais aumenta os riscos de saúde e segurança ([3]), bem como a precariedade laboral ([4]), um fenómeno difícil de definir no âmbito de fronteiras geográficas nacionais precisas e específicas. Além disso, na maioria dos sistemas jurídicos da UE, verifica-se um enfraquecimento dos mecanismos de proteção geral e de proteção social para os trabalhadores não convencionais e atípicos.

2.4 O CESE reconhece que a flexibilidade do horário de trabalho pode ser uma característica positiva do trabalho nas plataformas digitais, apreciada, em particular, pelas pessoas que dependem deste tipo de trabalho como fonte de rendimento adicional, em especial os jovens. No entanto, a flexibilidade deve basear-se sempre no respeito pelas normas sociais e laborais fundamentais garantidas pelo direito da UE, e pode ser regulada pela legislação nacional ou por convenções coletivas com base no quadro jurídico pertinente da UE. Tal é particularmente necessário no caso dos jovens que têm períodos de trabalho fragmentados, níveis de rendimento baixos e inadequados e que necessitam de realizar as suas contribuições sociais para as suas futuras pensões ([5]).

2.5 A natureza díspar das relações profissionais que surgem e se desenvolvem nas plataformas de trabalho digitais dentro de cada Estado-Membro não é propícia a uma solução uniforme a nível nacional para o reconhecimento da proteção social necessária, das medidas necessárias em matéria de saúde e segurança no trabalho, de níveis de rendimento adequados, de um tempo de trabalho adequado e de condições de trabalho dignas. Estas diferentes formas de relações profissionais e de reduzida proteção individual e coletiva a nível nacional são multiplicadas a nível da UE, criando assim as condições para um *dumping* social e uma concorrência desleal que ameaçam a própria eficácia das normas europeias e nacionais de proteção dos trabalhadores.

([1]) JO C 286 de 16.7.2021, p. 70, ponto 2.7.
([2]) JO C 429 de 11.12.2020, p.11; JO C 220 de 9.6.2021, p. 1; JO C 194 de 12.5.2022, p. 50; JO C 517 de 22.12.2021, p. 61; JO C 286 de 16.7.2021, p. 70.
([3]) Inquérito COLLEEM II do JRC.
([4]) Estudo da Comissão (2021).
([5]) Fórum Europeu da Juventude — https://www.youthforum.org/news/position-paper-on-platform-work

2.6 As plataformas de trabalho digitais podem ser classificadas em duas grandes categorias: plataformas baseadas na Internet e plataformas baseadas na localização. Diferem em termos de dimensão. No caso das PME que operam através das plataformas, há que ter em conta outros desafios, nomeadamente as dificuldades decorrentes dos custos associados às infraestruturas, aos encargos administrativos e à adaptação à transformação digital.

2.7 O número de pessoas que trabalham para entidades que utilizam plataformas em linha está a aumentar progressivamente, não só na União Europeia, mas em todo o mundo ([6]). Como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) demonstraram, os desafios para as empresas tradicionais incluem a concorrência desleal das plataformas, algumas das quais não estão sujeitas à tributação convencional e a outras regulamentações relacionadas com a sua mão de obra. Além disso, uma abundante jurisprudência demonstrou que alguns modelos de negócio das plataformas criam a sua vantagem competitiva procurando eludir a regulamentação aplicável, seja a legislação social, ambiental ou económica ([7]). Esta estratégia não favorece a sustentabilidade económica a longo prazo e é prejudicial à concorrência leal, em particular entre as grandes empresas de plataformas e as micro ou pequenas empresas de plataformas.

2.8 Com a transição digital, que a UE apoia fortemente, o número de setores e profissões afetados pelo modelo de «plataformas em linha» será cada vez maior. O CESE tem salientado reiteradamente ([8]) a importância da aplicação e do reforço de uma regulamentação adequada do mercado interno, a fim de assegurar condições equitativas para todos os intervenientes, e que a digitalização deve beneficiar os trabalhadores e as empresas. É essencial desenvolver um quadro regulamentar que garanta condições e ambientes de trabalho seguros, justos e saudáveis, através de um sistema de direitos, responsabilidades e obrigações claramente definidos.

2.9 Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho justas e dignas. Trata-se de um princípio fundamental do direito internacional do trabalho e do direito da UE. Em conformidade com o artigo 4.º da Diretiva (UE) 2019/1152, o trabalhador tem o direito de ser informado pelo empregador sobre os elementos essenciais do contrato de trabalho ou da relação de trabalho. Os trabalhadores empregados por uma plataforma devem estar sujeitos às mesmas disposições de direito do trabalho em vigor no país onde o serviço é prestado.

2.10 A questão central consiste, portanto, em definir claramente o conceito de «trabalhador» e em distingui-lo de forma inequívoca de um verdadeiro «trabalhador por conta própria». A eficácia e eficiência de todo o quadro regulamentar previsto no projeto de diretiva depende da clareza destas definições. Os estudos referidos ([9]) mostram que, em muitos casos, os trabalhadores são instados a registar-se como trabalhadores por conta própria, e o desafio é evitar o falso trabalho por conta própria. Os trabalhadores devem obter as informações necessárias para poderem escolher se pretendem realmente trabalhar por conta própria ou não. O estudo da Comissão Europeia referido no Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Relatório de avaliação de impacto que acompanha a proposta de diretiva relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais, indica que, segundo as estimativas, 5,5 milhões de trabalhadores das plataformas são classificados incorretamente como trabalhadores por conta própria.

2.11 A questão da classificação jurídica do estatuto profissional é tratada de forma diferente consoante o Estado-Membro. O risco de erros na classificação jurídica do estatuto profissional deve-se principalmente à escassez de legislação nos sistemas jurídicos nacionais e à falta de clareza jurídica. Até à data, nenhum Estado-Membro tratou exaustivamente a questão da classificação jurídica do trabalho nas plataformas digitais. Alguns Estados-Membros (Itália, Espanha e França) optaram por uma legislação setorial centrada nas plataformas de transporte e de entrega ao domicílio. Um grande número de Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Países Baixos e Suécia) tentaram clarificar os estatutos profissionais de classificação ambígua através de legislação, atos administrativos ou jurisprudência, mas estes casos referem-se a situações gerais do mercado de trabalho e não têm em conta as especificidades do trabalho nas plataformas digitais. Em Itália e Espanha, a negociação coletiva tem desempenhado um papel importante, com acordos e protocolos específicos que prefiguraram disposições jurídicas específicas.

2.12 A ideia de que o sistema regulamentar existente a nível nacional, nos vários países da UE, não é, atualmente, adequado para regulamentar os diversos perfis de trabalho nas plataformas digitais confirma-se pelas cerca de 100 ações judiciais intentadas pelos trabalhadores e/ou pelos seus representantes sindicais, bem como pela diversidade das soluções proporcionadas pela jurisprudência de muitos países europeus, que se dividem entre os que reafirmam o estatuto profissional de trabalhador por conta própria neste contexto e os países, cada vez mais numerosos, que reconhecem a

([6]) Relatório da OIT «*The role of digital labour platforms in transforming the world of work*» [O papel das plataformas de trabalho digitais na transformação do mundo do trabalho]; Relatório de 2018 da Eurofound; Documento de trabalho da Comissão — dados sobre os números e o volume de negócios que triplicou com a pandemia (de acordo com os dados da OIT, na UE registou-se um volume de negócios de 12 mil milhões de euros em 2020); Relatório final do Centro de Estudos de Política Europeia (2021) «*Digital Labour Platforms in the EU*» [Plataformas de trabalho digitais na UE]; Estudo do Instituto Sindical Europeu (2021) «*The definition of worker in the platform economy: exploring workers' risks and regulatory solutions*» [A definição de trabalhador na economia das plataformas: análise dos riscos para os trabalhadores e das soluções regulamentares].

([7]) JO C 123 de 9.4.2021, p. 1, ponto 3.2.7.

([8]) JO C 440 de 6.12.2018, p. 1; JO C 123 de 9.4.2021, p. 1; JO C 286 de 16.7.2021, p. 70; JO C 367 de 10.10.2018, p. 15.

([9]) Ver nota de rodapé n.º 6.

existência de uma relação de trabalho neste contexto, sem excluir os países que consideram este caso específico uma situação jurídica intermédia ([10]). Embora estes procedimentos tenham conduzido com frequência a resultados contraditórios, dizem respeito principalmente a serviços de entrega ao domicílio e de motoristas (serviços prestados através de plataformas baseadas na localização), e a maioria concorda em definir as pessoas que trabalham nas plataformas digitais como trabalhadores por conta de outrem (em particular nos setores do transporte e da entrega ao domicílio, que são provavelmente aqueles em que existe maior proteção contratual e sindical).

2.13 Outra questão fundamental diz respeito ao impacto da gestão algorítmica nas condições de trabalho, que é inerente ao modelo de negócio das plataformas de trabalho digitais ([11]). Deve prestar-se atenção à garantia de transparência e responsabilização em relação aos algoritmos para os trabalhadores e as empresas.

2.14 Alguns Estados-Membros adotaram medidas para melhorar esta situação, através da aplicação de iniciativas legislativas que abordam especificamente a gestão algorítmica no local de trabalho (Itália, Espanha). Entretanto, vários Estados-Membros (Áustria, Bélgica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia) deram resposta à gestão algorítmica adotando medidas no âmbito das políticas em matéria de privacidade, proteção de dados e não discriminação. Foram ainda adotadas decisões judiciais pertinentes em vários países (França, Itália, Países Baixos, Polónia e Luxemburgo) ([12]). A fragmentação da regulamentação existente na UE também leva a que as plataformas de trabalho digitais que operam em diferentes países estejam sujeitas a regras diferentes. Dada a natureza flexível, móvel e em rápida evolução da economia das plataformas, esta ausência de abordagem comum criará dificuldades para a manutenção de condições de concorrência equitativas entre os Estados-Membros.

2.15 Neste contexto, acolhe-se com agrado a iniciativa das instituições europeias, nomeadamente o pacote de medidas apresentado pela Comissão Europeia, em 9 de dezembro de 2021, tendo em vista a melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais, no âmbito da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A iniciativa da Comissão Europeia reconhece a urgência de fazer face às disparidades de tratamento entre os Estados-Membros, aborda os aspetos problemáticos acima referidos e apresenta uma proposta regulamentar através de uma diretiva.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE concorda com a decisão da Comissão de elaborar uma proposta de diretiva, cujo âmbito de aplicação abrange o trabalho nas plataformas digitais realizado quer através de plataformas baseadas na Internet (por exemplo, serviços jurídicos, serviços de tradução, *freelancers*), quer através de plataformas baseadas na localização, que exigem que o trabalhador preste um serviço físico (por exemplo, táxis, entregas ao domicílio, serviços ao domicílio). Como indicado claramente no considerando 49 da proposta de diretiva, a necessidade de recorrer a uma diretiva, em vez de instrumentos jurídicos não vinculativos, justifica-se pela extrema diversidade das situações, das condições de trabalho e da legislação em cada Estado-Membro, nomeadamente no que diz respeito à garantia de uma cobertura formal e efetiva e da adequação e transparência dos sistemas de proteção social, sobretudo tendo em conta que os Estados-Membros preveem diferentes níveis de proteção social. O número elevado e crescente de processos e decisões judiciais a favor da classificação deste trabalho como por conta de outrem demonstra, sem dúvida, que a questão não está regulamentada de forma suficientemente clara, mesmo no âmbito dos sistemas jurídicos nacionais individuais. Por conseguinte, o objetivo de melhorar as condições de trabalho nas plataformas digitais não pode ser suficientemente realizado por cada Estado-Membro de forma isolada, mas pode, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, ser alcançado mais eficazmente a nível da UE.

([10]) Entre as decisões a favor da existência de uma relação de trabalho, recorde-se, a título de exemplo, a decisão do Tribunal de Cassação francês (*Chambre sociale*, N.º 374, de 4 de março de 2020) que reconheceu a existência de uma relação de trabalho em benefício de um condutor da Uber; a decisão do Supremo Tribunal de Justiça de Madrid (*Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social, Sentencia* 40/2020, de 17 de janeiro de 2020), que reconheceu a existência de uma relação de trabalho entre os estafetas e a plataforma Deliveroo; a decisão do Tribunal de Barcelona, de 13 de janeiro de 2021, que reconheceu a existência de uma relação de trabalho em benefício de cerca de 748 estafetas. De acordo com esta última decisão, é necessário examinar novos indicadores para fundamentar a decisão sobre a natureza da relação de trabalho, o que levou à conclusão de que a flexibilidade horária é, em qualquer caso, o resultado de uma escolha que visa identificar as faixas horárias mais rentáveis para a empresa e não visa certamente assegurar uma melhor conciliação entre vida profissional e pessoal para os estafetas, pelo que estes devem ser considerados trabalhadores por conta de outrem. Além destas decisões, vários tribunais na Bélgica, em Itália e nos Países Baixos excluíram a hipótese de a relação profissional ser de natureza independente, com base na relativização da alegada liberdade dos estafetas na prestação efetiva do serviço.

([11]) «*Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work*» [Estudo da Comissão para apoiar a avaliação de impacto sobre a melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais].

([12]) «*Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work*» [Estudo da Comissão para apoiar a avaliação de impacto sobre a melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais].

3.2 No considerando 9, a proposta de diretiva observa, com razão, que «[q]uando as plataformas digitais operam em vários Estados-Membros ou além-fronteiras, muitas vezes não é claro em que local é realizado o trabalho da plataforma e por quem. Além disso, as autoridades nacionais não podem aceder facilmente aos dados sobre as plataformas de trabalho digitais, incluindo o número de pessoas que trabalham nas plataformas, o seu estatuto profissional e as condições de trabalho. Tal dificulta o controlo da aplicação das regras em vigor, nomeadamente em matéria de legislação laboral e proteção social.». O CESE já assinalou ([13]) que seria necessário criar um registo de plataformas em cada Estado-Membro e uma base de dados, à escala europeia, de plataformas de grande e pequena dimensão.

3.3 Estas incertezas jurídicas podem, em algumas situações, favorecer a emergência e a proliferação de formas de trabalho não declarado e de situações deploráveis de exploração e de concorrência entre os próprios trabalhadores, que podem ser objeto de práticas ilegais de subcontratação. Estes trabalhadores são, amiúde, migrantes, que estão objetivamente em situação de fragilidade e desconhecem os direitos mínimos de proteção previstos. A diretiva proposta não contém nenhuma disposição relativa à subcontratação, pelo que não oferece a esses trabalhadores das plataformas qualquer proteção contra essas práticas ([14]).

3.4 No entanto, o texto da proposta da Comissão é vago, genérico e ambíguo sobre uma série de questões. Não reflete os objetivos de proteção e garantia dos direitos sociais e laborais claramente enunciados nos considerandos, em especial a definição de pessoa que trabalha na plataforma (artigos 2.º e 5.º) e os direitos dos trabalhadores e dos representantes sindicais à informação e à consulta (artigo 9.º, que, no entanto, apenas faz referência explícita à Diretiva 2002/14/CE). Como ponto preliminar, importa referir que a proposta de diretiva equipara frequentemente a proteção dos direitos dos trabalhadores ao princípio da liberdade de empresa. Os direitos dos trabalhadores e as liberdades fundamentais devem ser devidamente salvaguardados, em conformidade com a legislação e com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

3.5 O CESE considera necessário que a diretiva inclua disposições específicas sobre condições de trabalho e segurança social baseadas no princípio da não discriminação, também no que diz respeito a trabalhadores do mesmo setor em situação semelhante e comparável. Deste modo, poder-se-ia encorajar o desenvolvimento de uma proteção contratual uniforme para os setores e combater formas de *dumping* social e fiscal.

3.6 O CESE acolhe com agrado os esforços propostos pela Comissão para apoiar a partilha de boas práticas no contexto do seu programa de aprendizagem mútua, bem como as atividades da Autoridade Europeia do Trabalho no âmbito do seu mandato, apoiar os Estados-Membros na aplicação das regras de coordenação da segurança social e fornecer orientações na matéria, sempre que necessário, e através de programas da UE (como o Horizonte Europa) ([15]).

3.7 O CESE considera que a proposta de diretiva deve fixar critérios e princípios de referência claros para orientar os legisladores nacionais e incentivar a negociação coletiva, a fim de estabelecer regras que proporcionem certeza, segurança e previsibilidade a um ambiente de produção altamente digitalizado. Estas regras devem ter por objetivo criar condições de concorrência equitativas entre as plataformas de trabalho digitais e os prestadores de serviços fora de linha. Não devem entrar em conflito com o acervo jurídico, nem alterar o conteúdo ou o âmbito das regras que definem a natureza laboral de uma relação profissional em conformidade com a legislação nacional, as convenções coletivas, os sistemas nacionais de classificação ou a jurisprudência dos tribunais de cada Estado-Membro, nem devem prejudicar a concorrência leal entre as empresas.

3.8 O CESE considera igualmente necessário assegurar a igualdade de tratamento entre as empresas «tradicionais» e as que recorrem a meios de controlo digitais assentes na gestão algorítmica de dados, com base numa concorrência transparente e leal entre si, esclarecendo o estatuto de trabalhador por conta de outrem para os trabalhadores que prestam serviços e/ou exercem atividades nestes setores. O CESE também acolhe com agrado o objetivo da Comissão de fornecer esclarecimentos sobre os verdadeiros trabalhadores por conta própria e apoiá-los. «Quando necessário, os trabalhadores por conta própria também receberão apoio para clarificar o respetivo estatuto. Espera-se que a diretiva consolide a autonomia do trabalho por conta própria e apoie a capacidade destes trabalhadores para desenvolverem as suas possibilidades empresariais, por exemplo, alargando a sua carteira de clientes. Aqueles que já são verdadeiros trabalhadores por conta própria conservarão os benefícios associados ao seu estatuto profissional.» ([16])

([13]) JO C 429 de 11.12.2020, p. 173, ponto 1.15.

([14]) Relatório Fairwork (2021); «*Fairwork response to the European Commission's Proposal for a Directive on Platform Work*» [Resposta da Fairwork à proposta de diretiva da Comissão Europeia relativa ao trabalho nas plataformas digitais].

([15]) Ver a comunicação da Comissão.

([16]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Melhores condições de trabalho para uma Europa social mais forte: explorar os benefícios da digitalização para o futuro do trabalho, de 9.12.2021 [COM(2021) 761 final], pág. 12 (caixa).

3.9 Por conseguinte, é crucial reforçar o âmbito de aplicação (artigo 1.º) e torná-lo menos ambíguo, de modo a assegurar que a diretiva se aplica a todas as plataformas digitais que atuam como intermediárias de mão de obra. É necessário identificar de forma clara o empregador real e juridicamente responsável também em matéria fiscal e de contribuições sociais e com vista a estabelecer processos de negociação coletiva, tendo em conta as especificidades das micro e pequenas plataformas.

A referência ao conceito da organização do trabalho realizado por pessoas pode levar à exclusão indesejada de certas plataformas digitais.

4. **Secção 4 — Observações na especialidade**

4.1 No presente parecer, serão analisados, em particular, os seguintes aspetos da proposta de diretiva:

— os critérios de classificação como trabalhador;

— a gestão algorítmica;

— os direitos coletivos.

4.2 *Critérios de classificação*

4.2.1 O artigo 4.º da proposta estipula os critérios com base nos quais se estabelece a presunção da existência de uma relação de trabalho. O CESE observa que os critérios propostos devem refletir a dinâmica do mercado digital e a evolução dos modelos de negócio e dos métodos de trabalho, e que deverão ser constantemente atualizados. Constata-se com pesar que os critérios estabelecidos no artigo 4.º ainda correspondem, predominantemente, a expressões de diferentes formas de controlo exercidas pela plataforma digital sobre a atividade laboral do trabalhador. O CESE considera que condicionar a proteção laboral ao exercício de controlo não identifica nem corrige adequadamente o desequilíbrio de poder entre a plataforma e os trabalhadores.

4.2.2 Além disso, o artigo 4.º da proposta deixa demasiado poder discricionário às plataformas — uma vez que a presunção de relação de trabalho está associada à presença de, pelo menos, dois dos cinco critérios — mas, num contexto em constante evolução, seria fácil contornar esses critérios. O CESE considera que um estatuto profissional claramente definido, mesmo para as pessoas que trabalham poucas horas, garantiria o direito à proteção social, à saúde e à segurança, o direito de associação sindical e o direito de negociação coletiva em relação ao horário de trabalho realizado, assegurando assim a flexibilidade necessária.

4.2.3 Os critérios devem abordar de forma mais específica o risco de enfraquecimento das normas laborais. Nesse sentido, seria desejável dispor de um critério único de presunção de relação de trabalho, ilidível pela plataforma com base no artigo 5.º, que inversamente coloca o ónus da prova na plataforma digital, a qual tem de provar a natureza independente da relação profissional. O CESE concorda com a proposta da Comissão Europeia, segundo a qual devem ser as plataformas a ilidir a presunção de relação de trabalho.

4.2.4 Com efeito, também há que proteger de forma adequada os trabalhadores por conta própria e as verdadeiras relações profissionais assentes em atividades por conta própria, para as quais a diretiva não fornece qualquer definição. Existem muitas formas diferentes de trabalho nas plataformas, que não podem ser abrangidas por uma única categoria. Algumas podem ser equiparadas à relação de trabalho e outras exigem profissionais qualificados, ou até altamente qualificados, que em alguns países são comparáveis aos que estão inscritos em ordens profissionais ou que são membros de associações profissionais nacionais. A dimensão específica da gestão algorítmica, que tem uma influência significativa sobre os trabalhadores, pode não se aplicar à definição de uma presunção de relação de trabalho que envolva profissionais inscritos em ordens profissionais ou membros de associações profissionais nacionais, caso existam.

4.2.5 Por conseguinte, seria mais adequado afirmar que a presunção de relação de trabalho no setor das plataformas de trabalho digitais funciona a favor dos trabalhadores individuais que fornecem o seu trabalho e/ou serviços sob a direção, o controlo e/ou o poder organizacional de uma plataforma digital que utiliza a gestão algorítmica.

As plataformas devem poder ilidir esta presunção de relação de trabalho provando que não exercem poderes de organização comercial, inclusive indiretos ou implícitos, sobre a prestação do serviço/trabalho por parte do trabalhador ([17]).

([17]) Ver definição no considerando 30 das orientações da Comissão sobre direito da concorrência e negociação coletiva: «iii) envolve, como componente necessária e essencial, a organização do trabalho realizado por pessoas, independentemente de esse trabalho ser realizado em linha ou num determinado local». As plataformas que não organizam o trabalho das pessoas e que simplesmente fornecem um meio através do qual os trabalhadores por conta própria sem trabalhadores ao serviço podem chegar aos utilizadores finais não constituem plataformas de trabalho digitais. Por exemplo, uma plataforma que se limita a agregar e exibir os prestadores de serviços disponíveis numa área específica (por exemplo, canalizadores), permitindo aos clientes utilizar os seus serviços mediante pedido, não é considerada uma plataforma de trabalho digital, uma vez que não organiza o trabalho dos prestadores de serviços.

4.2.6 Um argumento comum nas decisões judiciais que reconhecem a natureza dependente da relação profissional — e, em particular, nas decisões emitidas pelas instâncias nacionais mais elevadas — é o facto de a plataforma, e mais concretamente a gestão algorítmica, exercer plenamente uma forma de supervisão sobre o desempenho do serviço prestado pelo trabalhador. Tal significa que o serviço realizado pelo trabalhador está, na realidade, totalmente integrado no negócio da plataforma. Este elemento por si só reforça a necessidade de contrabalançar o referido poder de controlo, fornecendo garantias individuais e coletivas adequadas a todos os trabalhadores que fornecem o seu trabalho e/ou serviços através de plataformas digitais.

5. **Recomendações e comentários específicos sobre a gestão algorítmica**

5.1 A gestão algorítmica processa uma quantidade significativa de dados, supervisiona, atribui tarefas, fornece instruções diretas que limitam o nível de autonomia e avalia os trabalhadores, incluindo o seu desempenho e comportamento, bem como a sua remuneração e as suas condições de trabalho, podendo mesmo conduzir ao despedimento. O CESE congratula-se ainda com o facto de a proposta de diretiva adotar os princípios do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Em conformidade com o artigo 9.º deste último, a diretiva deveria proibir claramente o tratamento de dados pessoais sensíveis, incluindo opiniões políticas e a filiação sindical. A diretiva deve declarar explicitamente que os direitos estabelecidos no capítulo III se aplicam a todos os casos de gestão algorítmica, mesmo quando a plataforma consegue provar que não exerce poderes comerciais de organização, inclusive indiretos ou implícitos, sobre a prestação do serviço pelo trabalhador e que, portanto, não existe presunção de relação de trabalho.

5.2 Os sistemas utilizados pelas plataformas de trabalho digitais dependem frequentemente de elementos de inteligência artificial (IA). Dado que as plataformas deverão respeitar tanto as disposições da diretiva como as do Regulamento Inteligência Artificial (uma regulamentação do mercado de produtos), o CESE insta a Comissão a introduzir referências cruzadas entre a diretiva em apreço e o Regulamento Inteligência Artificial, a fim de evitar ou esclarecer possíveis incoerências e lacunas.

5.3 O CESE encoraja novamente ([18]) a Comissão a esclarecer as responsabilidades de todas as partes envolvidas em questões como saúde e segurança, proteção de dados, seguros e responsabilidade jurídica, no sentido de avaliar, ajustar e harmonizar a regulamentação existente. O CESE já declarou anteriormente que os algoritmos utilizados pelas plataformas devem ser equiparados às instruções orais ou escritas existentes nas formas de trabalho convencionais ([19]).

5.4 O direito de revisão de uma decisão automatizada ou semiautomatizada é acolhido com muito agrado. Contudo, o CESE considera que, para exercer este direito, a Comissão deveria acrescentar disposições que exijam que as plataformas de trabalho digitais a) desenvolvam os seus algoritmos e sistemas segundo o princípio da «segurança integrada na conceção» e b) sejam submetidas, em conformidade com os princípios da proposta de Regulamento Inteligência Artificial, a uma avaliação da conformidade dos seus algoritmos, não só antes da sua implantação, mas também durante a prestação de trabalho/ou serviço pelo trabalhador. A avaliação da conformidade deve realizar-se segundo uma abordagem multidisciplinar, a fim de promover uma avaliação conjunta pelos peritos nomeados pelos sindicatos, pela plataforma e pelas autoridades competentes em matéria de trabalho e de proteção social, bem como por outras autoridades pertinentes. Em caso de conflito na revisão de uma decisão assistida por algoritmos, os trabalhadores devem ter a possibilidade de acesso a uma arbitragem independente.

5.5 Contudo, o CESE considera que o artigo 8.º deveria estipular que o trabalhador possa ser representado pelo sindicato em caso de revisão humana de uma decisão importante.

5.6 Uma vez que o modelo de trabalho nas plataformas digitais assenta na avaliação pelo cliente, os trabalhadores das plataformas devem poder transferir e utilizar as avaliações que receberam, enquanto elemento fundamental dos dados, entre plataformas. O CESE considera que se deve garantir a todos os trabalhadores das plataformas o direito à portabilidade dos dados. Ainda mais importante, a diretiva deve garantir que os trabalhadores podem utilizar o seu perfil, incluindo as suas competências, para aceder a empregos fora da economia das plataformas.

5.7 O êxito da proposta da Comissão dependerá da sua execução efetiva. A proposta de diretiva exige a cooperação entre as autoridades de proteção de dados e as autoridades laborais. No entanto, o CESE gostaria de chamar a atenção da Comissão para o facto de as autoridades de proteção de dados em vários países não terem a obrigação de efetuar exames aprofundados das questões laborais, e vice-versa, em particular no que diz respeito à supervisão e ao recurso. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a clarificar a repartição de competências, incluindo quando existam elementos transfronteiriços, e a ter em conta as inspeções do trabalho.

([18]) JO C 429 de 11.12.2020, p. 173.
([19]) JO C 429 de 11.12.2020, p. 173, ponto 1.8.

6. **Direitos coletivos**

6.1 No capítulo sobre a execução, o artigo 14.º da diretiva refere-se aos representantes dos trabalhadores e não aos sindicatos. Trata-se de uma questão fundamental, uma vez que é importante referir explicitamente os representantes sindicais, de modo a evitar a criação de sindicatos de fachada e a proporcionar aos trabalhadores direitos de representação coletiva, também em caso de litígio.

6.2 O CESE salienta que a diretiva prevê direitos de informação e de consulta. No entanto, o artigo 9.º apenas faz referência à Diretiva 2002/14/CE, que estabelece um quadro geral. Deve também incluir-se uma referência direta à Diretiva 2001/23/CE, relativa às transferências de empresas, à Diretiva 98/59/CE, relativa aos despedimentos coletivos, e à Diretiva 2009/38/CE, relativa ao Conselho de Empresa Europeu. O CESE assinala que o artigo 10.º, que estende os direitos laborais estabelecidos no capítulo III da diretiva a todos os trabalhadores das plataformas (também aos que não têm uma relação de trabalho), exclui os direitos de informação e consulta estabelecidos no artigo 9.º. Esta derrogação é injustificável. É necessária uma definição mais clara dos direitos de informação e consulta para apoiar a negociação coletiva, que é um direito que também deve ser reconhecido a todos os trabalhadores das plataformas ([20]).

6.3 O CESE sublinha que os direitos de informação e consulta dos representantes sindicais dos trabalhadores (artigo 9.º) devem ser garantidos, também no que diz respeito aos parâmetros, regras e instruções que sustentam os algoritmos ou os sistemas de inteligência artificial que influenciam a tomada de decisões ou a adoção de decisões que possam afetar as condições de trabalho, o acesso ao trabalho e a manutenção do emprego, incluindo a definição de perfis.

6.4 O CESE observa que os trabalhadores das plataformas devem receber formação adequada e específica, disponível em várias línguas europeias, sobre a forma de utilizar a plataforma e trabalhar na mesma, e receber formação sobre as competências digitais pertinentes. Como salientado num parecer anterior ([21]), a aplicação do Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027 deve assegurar um diálogo social eficaz e a consulta das partes interessadas, a observância e a aplicação dos direitos laborais e do direito dos trabalhadores à informação, à consulta e à participação, bem como a possibilidade de os trabalhadores desenvolverem as suas competências digitais e de empreendedorismo, em particular através do ensino e formação profissionais (EFP), da educação de adultos e da formação dos trabalhadores, a fim de reduzir o défice de competências que as empresas enfrentam.

6.5 Como mencionado num parecer anterior, no âmbito da introdução de novas tecnologias como os robôs ou as máquinas inteligentes, o estudo realizado pelo CESE assinala a importância de informar e consultar a montante os representantes dos trabalhadores e a necessidade da negociação coletiva para acompanhar as mudanças que estas tecnologias produzem ([22]). Recorda igualmente que a diretiva relativa aos conselhos de empresa europeus prevê a obrigação de tal consulta ([23]).

6.6 A negociação também diz respeito à negociação coletiva setorial, que é responsável por uma grande parte da definição dos direitos dos trabalhadores, embora a proposta de diretiva não faça qualquer referência a acordos setoriais.

6.7 Assegurar processos de rescisão justos para os trabalhadores das plataformas e o acesso a mecanismos independentes de resolução de litígios são objetivos importantes que devem ser incluídos no quadro regulamentar. A proposta de diretiva refere apenas os despedimentos individuais, quando devia também tratar a questão dos procedimentos de informação e consulta em caso de despedimentos coletivos, fazendo referência à legislação vigente da UE ([24]).

Bruxelas, 23 de março de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

([20]) JO C 123 de 9.4.2021, p. 1, ponto 3.2.8.
([21]) JO C 286 de 16.7.2021, p. 27.
([22]) Estudo do CESE (2017).
([23]) JO L 122 de 16.5.2009, p. 28.
([24]) Diretiva 98/59/CE; Diretiva 2001/23/CE.

ANEXO

O seguinte contraparecer foi rejeitado durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 43.º, n.º 2, do Regimento):

ALTERAÇÃO 1

SOC/709 — Pacote Condições de Trabalho — Trabalho nas plataformas digitais

Substituir o parecer na íntegra.

1. **Conclusões**

1.1 As plataformas de trabalho digitais promovem serviços inovadores e novos modelos de negócio e criam numerosas oportunidades para os consumidores, as empresas, os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria. O conceito de plataforma digital abrange uma vasta gama de atividades, serviços, tarefas e modelos de negócio. Tal significa que uma solução única aplicável a todos pode tornar-se um obstáculo à inovação e ao investimento na criação e no desenvolvimento de plataformas digitais na UE.

1.2 O CESE reconhece a necessidade de dar resposta a alguns dos desafios do trabalho nas plataformas digitais, quando existem. No entanto, qualquer regulamentação relativa ao trabalho nas plataformas digitais deve ser concebida de modo a manter a flexibilidade enquanto fator crucial de motivação, proporcionando simultaneamente as salvaguardas essenciais para a proteção adequada dos trabalhadores e tendo também em conta que, para muitas pessoas, o trabalho nas plataformas digitais é uma atividade complementar ([1]). É por esta razão que o CESE apoia, de um modo geral, a abordagem adotada pela Comissão no pacote Condições de Trabalho, nomeadamente o recurso a diferentes instrumentos para criar o ambiente propício à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais. É igualmente necessário assegurar um acesso adequado à proteção social e condições de saúde e segurança, através da correta aplicação das duas recomendações do Conselho ([2]).

1.3 Embora a determinação correta da relação de trabalho seja uma das questões fundamentais e ainda que seja necessário resolver eventuais erros de classificação, esta questão diz respeito apenas a uma minoria dos trabalhadores das plataformas, como salientado também pelos dados da Comissão, que indicam que 5,5 milhões dos 28,8 milhões de trabalhadores das plataformas podem estar incorretamente classificados quanto ao seu estatuto profissional.

1.4 No entanto, o CESE considera que muitas das questões abrangidas pela proposta de diretiva já são abordadas na legislação da UE em vigor ou futura, nomeadamente, a proteção de dados, o direito à informação e à consulta dos trabalhadores, etc. Por conseguinte, a aplicação da legislação em vigor deve ser reforçada e melhorada sempre que necessário. Uma nova diretiva que repete os direitos já consagrados apenas gera confusão e fragmentação do acervo da UE. Caso, no processo de aplicação, se verifique a necessidade de clarificar algum aspeto, os ajustamentos devem ser efetuados nos atos jurídicos da UE correspondentes. A este respeito, o CESE recorda às instituições da UE que, sobretudo neste momento, a UE precisa de uma regulamentação verdadeiramente inteligente e de verificações da competitividade que permitam às empresas inovar, crescer e criar emprego e valor acrescentado para a nossa sociedade e economia.

([1]) No que diz respeito ao ritmo de desenvolvimento, os dados recolhidos pelos inquéritos COLLEEM I e II concluem que o fenómeno do trabalho nas plataformas digitais está a aumentar lentamente, mas de forma progressiva na Europa. Em segundo lugar, o trabalho nas plataformas constitui a principal atividade para apenas uma pequena percentagem (cerca de 1,4 %) da população em idade ativa. Além disso, de acordo com o estudo referido no relatório de avaliação de impacto da Comissão, cerca de 5,5 milhões dos 28,8 milhões de trabalhadores das plataformas podem estar incorretamente classificados quanto ao seu estatuto profissional. Ver Repositório de publicações do JRC — «*Platform Workers in Europe — Evidence from the COLLEEM Survey*» [Trabalhadores das plataformas na Europa — Dados do inquérito COLLEEM] (europa.eu) e Repositório de publicações do JRC — «*New evidence on platform workers in Europe*» [Novos dados sobre os trabalhadores das plataformas na Europa] (europa.eu); ver Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Relatório de avaliação de impacto. No estudo encomendado pela Delivery Platforms Europe, a maior parte (72 %) dos estafetas europeus afirma que o trabalho nas plataformas digitais é uma atividade complementar, com 34 % a prosseguir os estudos em simultâneo e outro terço (34 %) a afirmar que utiliza o trabalho nas plataformas digitais para complementar os rendimentos de outro trabalho a tempo inteiro ou a tempo parcial. Para dois terços dos inquiridos (67 %), a flexibilidade é a razão principal para trabalhar como estafeta. Permite-lhes combinar a atividade de estafeta com outro trabalho, com estudos ou com a prestação de cuidados a familiares, e é uma forma de complementar outros rendimentos. A flexibilidade é também o aspeto mais apreciado do trabalho de estafeta (para 58 % dos inquiridos).

([2]) Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria e Recomendação do Conselho sobre a melhoria da proteção da saúde e da segurança no trabalho dos trabalhadores independentes.

1.5 A fim de reforçar a segurança jurídica e evitar litígios desnecessários, a tónica deve ser colocada na clarificação das regras e definições existentes a nível nacional relativas ao estatuto profissional, respeitando simultaneamente as regras que permitem a autonomia dos empresários e de outras formas de trabalho por conta própria. Uma definição jurídica da UE de «trabalhador por conta de outrem» e «trabalhador por conta própria» no contexto das plataformas não seria adequada nem eficaz, uma vez que não permitiria respeitar os diferentes modelos existentes nos Estados-Membros e acompanhar a evolução dinâmica dos mercados de trabalho. Uma tal definição aumenta a confusão e a insegurança jurídica e compromete as definições nacionais, ao introduzir uma definição específica para um grupo limitado de trabalhadores das plataformas digitais.

1.6 Outra fonte de confusão é a tentativa da diretiva de abranger tanto os trabalhadores por conta de outrem como os trabalhadores por conta própria, introduzindo duas definições distintas, uma para «pessoas que trabalham nas plataformas» e outra para «trabalhadores das plataformas». Misturar diferentes categorias de sujeitos abrangidos pela diretiva e proporcionar-lhes diferentes conjuntos de direitos e obrigações também cria insegurança jurídica e complexidade.

1.7 Não há qualquer justificação para esbater a linha de demarcação entre o verdadeiro trabalho por conta própria e o trabalho por conta de outrem através da criação de regras com impacto nos empresários/trabalhadores por conta própria com base no artigo 153.º do TFUE, que não constitui, de modo algum, uma base jurídica adequada para regular as relações entre empresas.

1.8 A presunção proposta no projeto de diretiva estabelece que, uma vez preenchidos dois dos cinco critérios, qualquer relação contratual deve ser considerada juridicamente uma relação de trabalho. Ao mesmo tempo, uma boa parte dos critérios propostos no artigo 4.º, n.º 2, contém cláusulas-tipo de empresa a empresa, por exemplo, a) [fixação de limites máximos do nível de remuneração e honorários] e c) [verificação da qualidade dos resultados], d) [organização temporal do trabalho] e e) [possibilidade de desenvolver uma carteira de clientes]. Tal significa que mesmo um verdadeiro trabalhador por conta própria pode ser classificado erradamente como trabalhador por conta de outrem e terá então de ilidir esta presunção se quiser continuar a exercer a sua atividade. O estatuto de trabalhador por conta própria só pode ser confirmado em tribunal ou através de procedimentos administrativos, o que impõe encargos administrativos desnecessários a todas as partes, incluindo as autoridades.

1.9 A criação do mecanismo de ilisão da presunção legal gera confusão e pode prejudicar a clareza jurídica, tendo em conta que a Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis ([3]) já prevê um mecanismo semelhante enquanto opção para os Estados-Membros.

1.10 Em vez da regra de «dois dos cinco critérios», o CESE considera que a via a seguir é uma avaliação dos critérios para determinar a existência de um estatuto de trabalhador por conta de outrem ao nível dos Estados-Membros, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE. A este respeito, o CESE congratula-se com os esforços propostos pela Comissão para apoiar a partilha de boas práticas.

1.11 O CESE considera que não é adequado nem necessário estabelecer um conjunto separado de regras para questões relacionadas com o trabalho nas plataformas digitais e a gestão algorítmica. As regras estabelecidas no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) ([4]) e no futuro Regulamento Inteligência Artificial também proporcionarão aos trabalhadores diversos direitos no que diz respeito aos seus dados pessoais, juntamente com um conjunto abrangente de requisitos de gestão dos riscos, supervisão humana e transparência para atenuar os riscos em matéria de saúde e segurança e de direitos fundamentais. Por conseguinte, devem ser evitadas sobreposições e duplicações desnecessárias.

2. **Observações na generalidade**

2.1 No processo de rápida transformação económica e empresarial, a digitalização assumiu um papel estratégico fundamental, ao ponto de se generalizar a todos os setores de atividade e de afetar todo o ciclo da cadeia de valor dos produtos e serviços, abrangendo tanto as empresas de grandes dimensões como as pequenas e microempresas. As repercussões para o mundo do trabalho, resultantes das novas formas de trabalho e de organização das empresas, são importantes tanto devido à sua natureza como à rapidez das mudanças.

2.2 As plataformas de trabalho digitais podem adequar eficazmente a oferta e a procura de mão de obra e oferecer possibilidades de ganhar a vida ou auferir rendimentos adicionais. Para os consumidores, as plataformas significam um acesso mais fácil a produtos e serviços que, de outro modo, seriam difíceis de obter, e uma oferta nova e mais variada de serviços ([5]). No entanto, para além das oportunidades, o trabalho nas plataformas digitais, como parte integrante da evolução das formas de trabalho, cria possíveis desafios que podem exigir soluções adaptadas.

([3]) Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis.
([4]) Regulamento (UE) 2016/679 e COM(2021) 206 final.
([5]) Ver COM(2021) 762 final, Exposição de motivos, p. 2.

2.3 O estatuto dos trabalhadores das plataformas digitais no mercado de trabalho é uma questão fundamental que foi abordada pelos Estados-Membros e pela respetiva jurisprudência nacional. Esta evolução criou uma série de regras e decisões judiciais diferentes baseadas em conceitos, modelos e definições nacionais diversos, o que apenas reflete e respeita os sistemas e as práticas dos mercados de trabalho nacionais. A tónica deve ser colocada na clarificação das regras e definições existentes a nível nacional relativas ao estatuto profissional, respeitando simultaneamente as regras que permitem a autonomia dos empresários e de outras formas de trabalho por conta própria. Neste contexto, poderiam também ser promovidas ações a nível europeu, como o intercâmbio de informações, a educação e a formação e a cooperação entre as autoridades. Além disso, os parceiros sociais têm um papel importante a desempenhar, bem como as próprias plataformas. O quadro regulamentar poderia ser adaptado ao nível adequado, sem pôr em causa as práticas e a legislação nacionais que funcionam corretamente. Nos casos necessários, a proteção dos trabalhadores das plataformas deve ser melhorada.

3. **Observações na generalidade sobre a proposta de diretiva**

3.1 Em 9 de dezembro, a Comissão Europeia propôs um conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições de trabalho nas plataformas digitais e apoiar o crescimento sustentável das plataformas de trabalho digitais na UE ([6]). O Parecer SOC/709, adotado em 7 de março de 2022 pela Secção SOC, aborda apenas a proposta de diretiva relativa à melhoria das condições de trabalho no trabalho nas plataformas digitais. Por conseguinte, o presente contraparecer também se centra nessa proposta.

3.2 O CESE reconhece que o recente desenvolvimento da economia das plataformas trouxe novos desafios para as pessoas que trabalham através delas. Como observa a Comissão, estes podem ir desde a falta de transparência e previsibilidade das disposições contratuais até às questões relativas à proteção da saúde e segurança, à incorreta classificação do estatuto profissional ou ao acesso inadequado à proteção social ([7]), para além dos desafios da gestão algorítmica no trabalho nas plataformas digitais.

3.3 No entanto, a diretiva proposta não é o instrumento adequado para responder aos desafios. Além disso, a proposta parece centrar-se claramente nas atividades de serviços de entrega ao domicílio, estafetas e, de forma geral, nos serviços «baseados na localização» que exigem poucas qualificações, omitindo o facto de o trabalho nas plataformas apresentar uma diversidade muito maior. A regulamentação proposta não está de modo algum adaptada às pessoas que exercem a sua atividade em linha através das plataformas. Além disso, os possíveis efeitos da legislação da UE nas plataformas digitais que podem prestar os seus serviços a partir de países terceiros não são tidos em conta ([8]). É pertinente, pelo menos, avaliar a eventual perda e deslocalização dessas atividades para fora da UE (por exemplo, para o Reino Unido).

3.4 Os desafios devem ser enfrentados principalmente através do recurso à regulamentação e às práticas existentes, reforçando a sua aplicação sempre que necessário. Além disso, existe um grande potencial para a realização de ações pelas próprias plataformas, juntamente com os parceiros locais e os parceiros sociais. A Comissão deve apoiar estas iniciativas.

3.5 Uma definição jurídica da UE de «trabalhador por conta de outrem» e «trabalhador por conta própria» no contexto das plataformas não seria adequada nem eficaz, uma vez que não poderia respeitar os diferentes modelos existentes nos Estados-Membros e acompanhar a evolução dinâmica dos mercados de trabalho. Uma tal definição apenas aumentaria a confusão e a insegurança jurídica e comprometeria as definições nacionais, ao introduzir uma definição específica para um grupo limitado de trabalhadores.

([6]) As medidas incluem: 1) uma proposta de diretiva relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais; 2) um projeto de orientações sobre a aplicação do direito da concorrência da UE às convenções coletivas no que diz respeito às condições de trabalho dos trabalhadores individuais por conta própria, que abrangem as pessoas que trabalham através das plataformas de trabalho digitais; 3) um apelo à adoção de novas medidas por parte das autoridades nacionais, dos parceiros sociais e de todas as partes interessadas relevantes, a fim de garantir melhores condições de trabalho para os trabalhadores das plataformas digitais (Comunicação — Melhores condições de trabalho para uma Europa social mais forte: explorar os benefícios da digitalização para o futuro do trabalho).

([7]) *Idem* (Comunicação) p. 3.

([8]) De acordo com o estudo da Comissão, mesmo que todos os serviços *freelance* prestados através de plataformas fossem suspensos em toda a UE-27, estas empresas continuariam a poder contar com *freelancers* noutras partes do mundo. Ver «*Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work*» [Estudo para apoiar a avaliação de impacto sobre a melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais].

4. **Observações na especialidade sobre a proposta de diretiva**

4.1 *Âmbito de aplicação e definições*

4.1.1 Existe um risco claro de que o âmbito de aplicação e as definições da diretiva proposta abranjam uma gama muito mais vasta de atividades das plataformas digitais do que o previsto. A diretiva parece visar principalmente as atividades pouco qualificadas, mas as definições e os critérios propostos abrangeriam todas as categorias de trabalho nas plataformas digitais, mesmo quando realizado por verdadeiros trabalhadores por conta própria.

4.2 *Determinação correta do estatuto profissional e presunção legal*

4.2.1 O CESE concorda que os Estados-Membros devem dispor dos mecanismos necessários para assegurar «a correta determinação do estatuto profissional das pessoas que trabalham nas plataformas (…)». No entanto, o CESE tem sérias dúvidas quanto ao quadro proposto para a presunção legal de relação de trabalho se estiverem preenchidos dois dos cinco critérios enumerados na diretiva.

4.2.2 O CESE considera que os critérios, em especial nas alíneas a) [fixação de limites máximos do nível de remuneração e honorários], c) [verificação da qualidade dos resultados], d) [organização temporal do trabalho] e e) [possibilidade de desenvolver uma carteira de clientes] são utilizados regularmente nos contratos entre empresas e conduziriam a uma situação em que um verdadeiro trabalhador por conta própria ficaria sujeito à presunção de relação de trabalho e seria, assim, obrigado a tornar-se trabalhador por conta de outrem.

4.2.3 Esta abordagem está em contradição com a prática de avaliação global dos critérios da relação de trabalho, aplicada pela jurisprudência dos Estados-Membros. Além disso, tal como acima referido, os trabalhadores das plataformas seriam, por norma, classificados como trabalhadores por conta de outrem, impossibilitando a decisão individual de trabalhar por conta própria. Prejudicar a atividade empresarial não é do interesse de ninguém. Dado que a maioria dos trabalhadores das plataformas se consideram e querem ser considerados trabalhadores por conta própria, esta abordagem estaria em contradição com os direitos e liberdades fundamentais, como o direito de escolher uma profissão, o direito de trabalhar e a liberdade de empresa.

4.2.4 Tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais do mercado de trabalho, das tradições e da jurisprudência do direito do trabalho, bem como as diferentes definições, por exemplo, no direito do trabalho, nos sistemas fiscais e de segurança social, existe o risco de os cinco critérios da diretiva proposta não refletirem adequadamente a realidade complexa das diversas situações. Em vez da regra de «dois dos cinco critérios», o CESE seria favorável a uma avaliação global dos critérios para determinar a existência de uma relação de trabalho, uma abordagem aplicada geralmente nos Estados-Membros e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE.

4.3 *Ilidibilidade da presunção legal*

4.3.1 O CESE considera que a possibilidade de ilidir a presunção legal é um instrumento suscetível de criar mais problemas e não de esclarecer situações jurídicas complexas. A criação deste mecanismo gera confusão, tendo em conta que a Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis já prevê um mecanismo semelhante enquanto opção para os Estados-Membros.

4.3.2 A possibilidade de ilidir a presunção legal não assegura o estabelecimento de um equilíbrio justo entre as partes no processo de ilisão, uma vez que, com o ónus da prova a cargo da plataforma, a presunção legal tal como definida pelos cinco critérios seria difícil de contestar na prática. Tendo em conta diversidade das definições a nível nacional, é provável que os cinco critérios e a sua pertinência sejam interpretados de formas diferentes nos Estados-Membros, criando assim uma manta de retalhos de jurisprudência ainda mais complexa em toda a Europa. Uma vez que este processo de ilisão poderia ter lugar tanto nos tribunais competentes em matéria de direito do trabalho como nos tribunais administrativos que tratam de questões fiscais e de segurança social, o resultado poderia ser uma diminuição, e não um aumento, da clareza jurídica.

4.4 *Gestão algorítmica*

4.4.1 O CESE partilha o objetivo da Comissão de aumentar a informação e a transparência no que diz respeito à utilização de algoritmos no trabalho nas plataformas digitais. Contudo, considera que não é adequado nem necessário estabelecer um conjunto separado de regras para questões relacionadas com o trabalho nas plataformas digitais. As regras estabelecidas no RGPD ([9]) e no futuro Regulamento Inteligência Artificial ([10]) também proporcionarão aos trabalhadores diversos direitos no que diz respeito aos seus dados pessoais, juntamente com um conjunto abrangente de requisitos de gestão dos riscos, supervisão humana e transparência para atenuar os riscos em matéria de saúde e segurança e de direitos fundamentais. Por conseguinte, devem ser evitadas sobreposições e duplicações desnecessárias.

([9]) Regulamento (UE) 2016/679.
([10]) COM(2021)206 final.

4.4.2 No que diz respeito à forma e ao conteúdo das informações a fornecer pelas plataformas, deve assegurar-se que estas dispõem da margem de manobra necessária para definir os meios técnicos de fornecer as informações. O mesmo se aplica aos métodos de avaliação dos riscos e à revisão humana de decisões importantes. Além disso, deve assegurar-se que os requisitos de informação relativos aos algoritmos não se aplicam a qualquer tipo de segredos comerciais ou de informações confidenciais. O CESE sublinha igualmente a necessidade de permitir a adaptação das disposições às PME no que diz respeito aos procedimentos administrativos exigidos pela gestão algorítmica ([11]). Entre estas medidas figuram o estabelecimento de prazos mais longos para responder aos pedidos de revisão de decisões algorítmicas e a redução da frequência da atualização de informações pertinentes.

4.5 *Direitos coletivos*

4.5.1 A proposta visa assegurar a informação e a consulta dos trabalhadores das plataformas digitais ou dos seus representantes relativamente a decisões que possam introduzir alterações substanciais na utilização dos sistemas automatizados de monitorização e tomada de decisões a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, da diretiva. Para o efeito, a proposta remete para a Diretiva 2002/14/CE ([12]). Uma vez que esta referência permite a aplicação dos mecanismos de informação e consulta existentes definidos a nível nacional, bem como a promoção do diálogo social, sem criar mecanismos novos ou redundantes, esta solução pode ser apoiada. No entanto, a responsabilidade da plataforma digital de suportar as despesas relativas aos especialistas (artigo 9.º, n.º 3) não é compatível com as regras gerais de informação e consulta decorrentes da Diretiva 2002/14/CE.

4.6 *Vias de recurso*

4.6.1 O CESE salienta que cabe clarificar a distinção entre «trabalhadores» e «pessoas que trabalham nas plataformas digitais», especialmente no que diz respeito às vias de recurso e à execução da diretiva. O artigo 18.º prevê regras semelhantes em matéria de proteção contra o despedimento para ambas as categorias, o que pode gerar confusão e comprometer a segurança jurídica, uma vez que as vias de recurso judiciais em matéria de direito do trabalho e de direito dos contratos nos Estados-Membros se baseiam em textos legislativos distintos e, por conseguinte, não são equiparáveis. Na mesma ordem de ideias, o artigo 17.º (proteção contra formas de tratamento ou consequências desfavoráveis) pode ter repercussões e suscitar problemas indesejados nos sistemas judiciais dos Estados-Membros se as diferentes relações contratuais tiverem de ser tratadas de acordo com as mesmas regras.

4.7 *Cláusula de não regressão e disposições mais favoráveis*

4.7.1 A fim de promover condições de trabalho justas nas plataformas digitais, o CESE salienta o papel do diálogo social e das convenções coletivas aos níveis adequados e dentro dos limites de competências, mandato e autonomia dos parceiros sociais nos Estados-Membros. Por conseguinte, o CESE questiona a limitação do âmbito de aplicação das convenções coletivas apenas às convenções que sejam mais favoráveis aos trabalhadores das plataformas digitais (artigo 20.º). Esta limitação interfere com a autonomia dos parceiros sociais.

Justificação

A presente proposta de alteração exprime uma posição globalmente divergente do parecer elaborado pela secção e deve, por conseguinte, ser considerada um contraparecer. Expõe as razões pelas quais a proposta da Comissão não é o instrumento adequado para abordar os desafios do trabalho nas plataformas digitais e não reflete adequadamente a realidade complexa da diversidade de situações no mundo em rápida mutação das plataformas digitais. Além disso, o contraparecer procura salientar as lacunas e os problemas principais da proposta de diretiva, em particular no que diz respeito à presunção legal do estatuto de trabalhador por conta de outrem e à gestão algorítmica.

Resultado da votação

Votos a favor: 149

Votos contra: 80

Abstenções: 17

([11]) Ver COM(2021) 762 final, Exposição de motivos, p. 13.
([12]) Diretiva 2002/14/CE.