



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 5 June 2014

10620/14

**Interinstitutional File:
2014/0124 (COD)**

**SOC 441
JAI 437
MIGR 96
ECOFIN 588
COMPET 343
CODEC 1411
PARLNAT 163**

COVER NOTE

from: The Portuguese Parliament

date of receipt : 3 June 2014

to: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work
[doc. 9008/14 SOC 297 JAI 236 MIGR 50 ECOFIN 398 COMPET 243
CODEC 1120- COM(2014) 221 final]
- *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*¹

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

¹ For available translations of this opinion see the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma Plataforma Europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado

COM(2014) 221



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a a Proposta de Decisão do Parlamento e do Conselho que estabelece uma Plataforma Europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado [COM(2014) 221].

Atendendo ao seu objeto, a supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Segurança Social e Trabalho, que a analisou, tendo aprovado o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente proposta visa a criação de uma plataforma europeia para reforçar a cooperação a nível da UE, com vista a prevenir e dissuadir mais eficazmente o trabalho não declarado.
2. A União Europeia define o trabalho não declarado como “qualquer atividade remunerada de caráter lícito, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças de caráter legislativo existentes entre os Estados-Membros”. Considera a Comissão que este é um fenómeno complexo, adveniente de um conjunto diverso de circunstâncias nomeadamente, de uma tributação excessiva do trabalho, a que se adicionam outros custos da mão-de-obra, procedimentos administrativos demasiado complexos e dispendiosos, ausência de mecanismos de fiscalização, níveis muito altos de exclusão social e de pobreza. A tudo isto acrescem também importantes implicações orçamentais que decorrem das menores receitas fiscais e de segurança social. Importa ainda sublinhar que o trabalho não declarado origina efeitos negativos no emprego, na produtividade e na qualidade do trabalho, no desenvolvimento de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

competências e na aprendizagem ao longo da vida. Representando uma redução de direitos de pensão e de acesso a cuidados de saúde.

3. Perante este contexto, considera-se que a cooperação à escala europeia é ainda muito fragmentada, quer em termos de número de Estados Membros que abrange, quer quanto aos aspetos que abarca. Para superar essa lacuna existente a nível europeu, pretende-se com a presente iniciativa, a criação da plataforma com vista a fomentar e reforçar uma cooperação mais eficaz à escala da UE a fim de prevenir e a dissuadir o trabalho não declarado em cada país, contribuindo simultaneamente para os objetivos da agenda política da UE no que concerne à qualidade do emprego e consolidação orçamental sejam alcançados. Importa recordar que os objetivos da estratégia Europa 2020, visam garantir o emprego de 75 % das pessoas entre 20-64 anos e a diminuição em, pelo menos, 20 milhões de pessoas em risco ou em situação de pobreza e de exclusão social.

4. Em síntese, a presente iniciativa tem por objetivo contribuir para melhorar a aplicação da legislação da UE, criar novos empregos na esfera formal, melhorar a qualidade das condições de trabalho, promover a integração no mercado de trabalho e a inclusão social.

5. Por último, mencionar que o Relatório apresentado pela Comissão de Segurança Social e Trabalho foi provado e reflete o conteúdo da iniciativa, ora em apreço, com rigor e detalhe, e por conseguinte, deve dar-se por integralmente reproduzido, evitando-se desta forma uma repetição de análise e consequente redundância.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa assenta, nomeadamente no artigo 153.º, n.º 2, alínea a) do Tratado de Funcionamento da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade e, atendendo aos objetivos traçados pela presente iniciativa, nomeadamente fomentar a cooperação à escala da UE de modo a apoiar os Estados Membros a prevenir e dissuadir o trabalho não declarado com maior eficácia, verifica-se que a ação a nível da UE vem acrescentar valor às ações dos Estados Membros. Por outro lado, e tendo em conta que a dimensão transfronteiriça do trabalho não declarado pode ser resolvida com maior eficácia através de uma ação a nível da União Europeia pode por conseguinte concluir-se que a iniciativa, ora em apreço, respeita o princípio da subsidiariedade.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 3 de Junho de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(António Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Relatório

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma Plataforma Europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado - COM(2014)221

Relator: Deputada
Idália Salvador Serrão



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

PARTE IV - CONCLUSÕES



PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Segurança Social e Trabalho recebeu a *Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma Plataforma Europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado* [COM(2014) 221 final].

Segundo a referida Metodologia não são, em princípio, escrutinadas as iniciativas não legislativas, exceto se a Comissão competente ou a própria Comissão de Assuntos Europeus decidam em sentido contrário.

A supra identificada iniciativa, atento o seu objeto, foi distribuída em reunião da Comissão de Segurança Social e Trabalho para efeitos de análise e elaboração do competente relatório.

Esta Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu foi acompanhada dos documentos SWD (2014) 137 final e SWD (2014) 138 final.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Da base jurídica: Princípios da subsidiariedade e proporcionalidade

O Parlamento Europeu e o Conselho apresentam a presente proposta de Decisão que estabelece uma Plataforma Europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado, ao abrigo do artigo 151.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estabelece que União e os Estados-Membros «terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, [...] uma proteção social adequada, [...] tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões» e do artigo 153.º do



Comissão de Segurança Social e Trabalho

TFUE que refere os domínios nos quais a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros, domínios esses que incluem as condições de trabalho, a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho e a luta contra a exclusão social.

A proposta para uma cooperação reforçada na prevenção e na dissuasão do trabalho não declarado tem por base o artigo 153.º, n.º 2 alínea a) do TFUE, que permite que o Parlamento Europeu e o Conselho tomem medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, através de iniciativas que tenham por objetivo melhorar os conhecimentos, desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, promover abordagens inovadoras e avaliar a experiência adquirida, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

Os principais objetivos a atingir pela presente iniciativa são a promoção do emprego e a melhoria das condições de trabalho (artigo 151.º TFUE).

Tendo em conta que o combate ao trabalho não declarado nos Estados-Membros depende de diferentes organismos responsáveis pela aplicação da lei, é necessário que a presente iniciativa abranja todas as autoridades nacionais, incluindo as que não operam nas áreas social e de emprego, mas que também assumem responsabilidades ou têm um papel a desempenhar na prevenção ou dissuasão do trabalho não declarado, como é o caso das autoridades da migração, das autoridades tributárias e das autoridades aduaneiras.

O instrumento legal escolhido é o mais adequado, tendo em conta que o artigo prevê o processo legislativo ordinário para a adoção da iniciativa.

Ainda que o combate ao trabalho não declarado seja da competência nacional, são comuns a todos os Estados-Membros a falta de cooperação entre as diferentes autoridades competentes e os desafios que se apresentam, como o impacto negativo do trabalho não declarado na economia e na sociedade, as dificuldades existentes para fazer face a formas transfronteiriças de trabalho não declarado, o imperativo de encontrar um equilíbrio entre níveis apropriados de tributação/regulamentação e a necessidade de evitar incentivar os empregadores a recorrer ao trabalho não declarado.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

A ação da UE para reforçar a cooperação à escala da UE constituiria um apoio aos esforços dos Estados-Membros destinados a prevenir e dissuadir o trabalho não declarado, conferindo-lhes maior eficácia.

Acrescenta, por isso, valor às ações dos Estados-Membros. As autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei são, de facto, o nível de intervenção mais adequado para dar resposta aos desafios ligados ao trabalho não declarado.

Acresce que é à escala da UE que a dimensão transfronteiriça do trabalho não declarado pode ser resolvida com maior eficácia.

A proposta satisfaz, assim, o princípio da subsidiariedade.

A proposta é compatível com o princípio da proporcionalidade, uma vez que se destina a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros sem pretender harmonizar as respetivas legislações ou regulamentações.

2. Considerações gerais

A Comissão já tinha sublinhado a necessidade de reforçar a cooperação entre os Estados-Membros, na COM(2012)173 "Uma recuperação geradora de emprego", na qual anunciou, também, o lançamento de consultas sobre o estabelecimento de uma Plataforma à escala europeia de combate ao trabalho não declarado, reunindo as inspeções do trabalho e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei, com o objetivo de melhorar a cooperação, partilhar melhores práticas e identificar princípios comuns para as inspeções.

Em conformidade com o artigo 148.º, n.º 4, do Tratado, o Conselho adotou, na Decisão 2010/707/UE orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros. Estas orientações integradas e recomendações específicas por país ajudam os Estados-Membros a definirem os respetivos programas nacionais de reformas e a aplicá-las. Nos últimos anos, estas recomendações incluíram aspetos relacionados com o combate ao trabalho não declarado.

O artigo 151.º do Tratado consagra como objetivos de política social a promoção do emprego e a melhoria das condições de vida e de trabalho. Na perspetiva da consecução destes objetivos, a União poderá apoiar e completar a ação dos Estados-



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Membros em matéria de saúde e segurança no trabalho, condições de trabalho, integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho e do combate à exclusão social.

Na Resolução sobre inspeções laborais eficazes como estratégia para melhorar as condições de trabalho na Europa, o Parlamento Europeu acolhe com agrado a iniciativa da Comissão com vista à criação de uma Plataforma Europeia e apela à melhoria da cooperação ao nível da UE para combater o trabalho não declarado.

O trabalho não declarado é definido como «qualquer atividade remunerada de caráter lícito, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças de caráter legislativo existentes entre os Estados-Membros», estando assim excluídas todas as atividades ilegais.

O abuso do estatuto de trabalhador independente, tanto à escala nacional como transfronteiriça, está frequentemente associado ao trabalho não declarado. Fala-se em situações de falso trabalho por conta própria, quando uma pessoa preenche as condições características de uma relação de emprego mas está declarada como trabalhador independente, a fim de evitar o cumprimento de certas obrigações legais ou fiscais. O falso trabalho por conta própria, ou também conhecido por “falsos recibos verdes”, constitui, assim, uma atividade falsamente declarada, devendo ser abrangido pela plataforma.

O trabalho não declarado tem sérias implicações orçamentais, visto que representa uma perda de receitas fiscais e de contribuições para a segurança social. Compromete a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social, priva os trabalhadores de prestações sociais adequadas, resultando em reduzidos direitos de reforma e acesso a cuidados de saúde, produzindo, também, efeitos negativos no emprego, na produtividade e na qualidade do trabalho, no desenvolvimento de competências e na aprendizagem ao longo da vida.

Os Estados-Membros avançaram com um vasto conjunto de estratégias e medidas políticas para fazerem face ao trabalho não declarado. Celebraram também acordos bilaterais e lançaram projetos multilaterais com incidência em certos aspetos deste fenómeno. A Plataforma não impedirá a aplicação de acordos bilaterais nem de convenções relativas à cooperação administrativa.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

A cooperação à escala da UE é ainda fragmentada, quer em termos do número de Estados-Membros que envolve, quer quanto aos aspetos que abarca. Não existe nenhum mecanismo formal de cooperação transfronteiriça entre as autoridades competentes dos Estados-Membros para tratar das questões relacionadas com o trabalho não declarado.

Foi considerada a opção de criação de uma nova agência descentralizada da UE, tendo no entanto sido afastada em razão dos custos administrativos ligados ao seu estabelecimento.

Desta forma, o reforço da cooperação entre os Estados-Membros à escala da UE é necessário para ajudar cada país a prevenir e dissuadir com maior eficácia as situações de trabalho não declarado.

A Plataforma visa facilitar o intercâmbio de melhores práticas e informações, enquadrar a nível da UE o desenvolvimento de competências e análises especializadas e melhorar a coordenação operacional das ações entre as autoridades nacionais competentes.

A Plataforma deverá aproveitar todas as fontes de informação relevantes, designadamente estudos, acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e projetos de cooperação multilateral, criando sinergias entre os instrumentos e as estruturas existentes na UE para maximizar o efeito dissuasivo ou preventivo de tais medidas. A coordenação operacional das ações dos Estados-Membros poderá revestir a forma de formações conjuntas, revisões interpares e soluções para a partilha de informações. A organização de campanhas europeias e a definição de estratégias comuns poderá contribuir para uma maior sensibilização para o problema do trabalho não declarado.

O trabalho não declarado envolve a intervenção de três diferentes autoridades nacionais: inspeções do trabalho, inspeções gerais da segurança social e autoridades tributárias. Em alguns casos, podem ser também chamados a intervir as autoridades de migração e os serviços de emprego, assim como as autoridades aduaneiras, a polícia, o ministério público e os parceiros sociais.

Para que a problemática do trabalho não declarado possa ser atacada de uma forma abrangente e bem-sucedida, importa que os Estados-Membros avancem com a



Comissão de Segurança Social e Trabalho

aplicação de várias políticas articuladas entre si, no contexto de uma cooperação estruturada entre as autoridades competentes. A cooperação deve incluir todas as autoridades nacionais que dirigem e/ou integram as ações de prevenção e/ou dissuasão do trabalho não declarado.

A consecução destes objetivos pressupõe que a Plataforma seja apoiada por um ponto de contacto único em cada Estado-Membro, o qual deve estar habilitado a fazer a ponte com as autoridades que tratam dos múltiplos aspetos do trabalho não declarado.

A Plataforma deve reunir os parceiros sociais da UE, à escala intersectorial e nos sectores mais atingidos pelo trabalho não declarado, e cooperar com as organizações internacionais relevantes, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e as agências da União, em especial a Eurofound e a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho.

A Plataforma deverá adotar um regulamento interno, programas de trabalho e relatórios periódicos.

A Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, assim como as suas medidas nacionais de transposição aplicam-se ao processamento de dados pessoais, efetuado pelos Estados-Membros no âmbito da presente decisão. Uma vez que a Comissão integra a Plataforma Europeia, o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados também se aplica ao processamento de dados pessoais efetuado no âmbito da presente decisão.

A Plataforma poderá constituir grupos de trabalho para estudar determinadas questões e deverá poder contar com os conhecimentos especializados de profissionais com competências específicas.

A Plataforma irá cooperar com os grupos de peritos e os comités da UE que trabalham em questões ligadas ao trabalho não declarado.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

A Plataforma e as ações a empreender no seu âmbito serão financiadas pela vertente PROGRESS do Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) nos limites das dotações fixadas pela autoridade orçamental.

A Comissão Europeia tomará as medidas de caráter administrativo necessárias à criação da plataforma.

Procede-se de seguida à apresentação e descrição da estrutura da proposta de decisão objeto do presente relatório:

Capítulo I: Disposições gerais (Criação da Plataforma e Objetivos)

Capítulo II: Missão e atribuições

Capítulo III: Funcionamento da Plataforma

Capítulo IV: Disposições finais

Em termos de incidência orçamental, o financiamento da Plataforma virá do eixo PROGRESS. Está previsto um valor indicativo de 2.1 milhões de euros anuais para o desempenho das funções, designadamente o estabelecimento de ferramentas práticas, o apoio dos operadores de serviços, a publicação de orientações e princípios comuns e de manuais, o desenvolvimento de uma capacidade permanente de formação e de um quadro comum para a realização de formações conjuntas, revisões interpartes e campanhas europeias. Serão ainda garantidas subvenções para financiar projetos de apoio à consecução dos objetivos da plataforma. Anualmente serão afetados 224 000 euros ao reembolso de despesas relacionadas com a participação nas reuniões da plataforma.

O Fundo Social Europeu (FSE) encoraja os Estados-Membros a utilizar o Fundo para reforçar a capacidade das autoridades nacionais para combater o trabalho não declarado, cujo financiamento está previsto no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020.

A participação das agências descentralizadas da União Europeia, Eurofund e Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho nas atividades da plataforma



Comissão de Segurança Social e Trabalho

enquanto observadores não implica qualquer extensão dos respetivos mandatos existentes.

No que se refere a estas agências a proposta é neutra em termos orçamentais.

No que respeita ao calendário, a decisão proposta entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A deputada autora do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui o seguinte:

1. A presente proposta de decisão não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A matéria objeto da presente proposta de decisão não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da presente proposta de decisão não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
4. A Comissão de Segurança Social e Trabalho dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o relatório respetivo, nos termos da Lei n.º



Comissão de Segurança Social e Trabalho

43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 28 de maio de 2014.

A Deputada Relatora,

(Idália Salvador Serrão)

O Presidente da Comissão,

(José Manuel Canavarro)