



**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*<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> 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



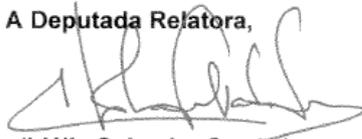
Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

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.

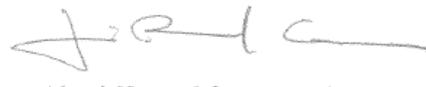
Palácio de S. Bento, 28 de maio de 2014.

A Deputada Relatora,



(Idália Salvador Serrão)

O Presidente da Comissão,



(José Manuel Canavarro)