COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.4.2020
COM(2020) 129 final

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

relativo à aplicação da Decisão (UE) 2016/344 que cria uma Plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado

1. INTRODUÇÃO

O trabalho não declarado, entendido como qualquer atividade remunerada de caráter lícito, mas não declarada aos poderes públicos[1], pode assumir várias formas, que vão de uma total falta de documentação à subdeclaração de horas, aos salários entregues em mão e ao falso trabalho independente. O trabalho não declarado representa múltiplos riscos para os trabalhadores, compromete as finanças públicas e a coesão social. Num mercado de trabalho em rápida mutação e cada vez mais móvel, favorece o *dumping* social e distorce a concorrência leal nos Estados-Membros e entre estes. Em média, estima-se que o trabalho não declarado represente cerca de 14,3 % do valor acrescentado bruto (VAB) do setor privado na UE, com grandes variações entre os Estados-Membros[2]. Um recente inquérito Eurobarómetro indica também que cerca de 10% dos europeus comunicaram ter adquirido, no último ano, bens ou serviços que, na sua opinião, envolveram trabalho não declarado. Dos respondentes, só 3 % afirmam ter exercido atividades não declaradas nos últimos doze meses, mas um terço conhece alguém que o fez[3].

O combate ao trabalho não declarado requer uma abordagem holística que combine estratégias em vários domínios (como o direito do trabalho, a segurança social e os impostos) e a sua aplicação tanto através da dissuasão (por exemplo, inspeções e sanções) como de medidas de prevenção (como a melhoria da informação). A eficácia das medidas estratégicas varia significativamente entre os Estados-Membros. Além disso, embora o combate ao trabalho não declarado esteja principalmente nas mãos das autoridades nacionais, este desafio persistente tem uma importante dimensão transfronteiriça.

A Plataforma europeia contra o trabalho não declarado foi lançada em 2016 para reforçar a cooperação entre os Estados-Membros no combate ao trabalho não declarado, ao abrigo da Decisão (UE) 2016/344[4]. Num contexto em que a cooperação transfronteiriça era essencialmente *ad hoc*, a Plataforma funcionou como um catalisador da mudança. Reuniu as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e os parceiros sociais numa rede única para aprender uns com os outros e agir em conjunto, contribuindo para um mercado de trabalho europeu mais justo. Assim, a Plataforma contribuiu igualmente para a concretização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

No domínio da mobilidade laboral, um desenvolvimento recente importante foi a criação, em 2019, da Autoridade Europeia do Trabalho[5] (AET), que assegurará que as regras da UE em matéria de mobilidade laboral sejam aplicadas de forma justa, simples e eficaz . O Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, prevê a integração da Plataforma na AET como grupo de trabalho permanente, o que deverá ocorrer em 2021[6]. Esta iniciativa permitirá que as atividades da Plataforma no domínio do combate ao trabalho não declarado beneficiem de uma perspetiva mais abrangente da AET em termos de aplicação e prevenção e desenvolvam sinergias para outras tarefas da AET, tais como a prestação de informações, inspeções conjuntas e concertadas e o reforço das capacidades. O lançamento, em 2 de março de 2020, da primeira campanha europeia para o trabalho declarado, a #EU4FairWork, com a participação da AET, constitui um passo importante neste contexto.

1Comunicação da Comissão intitulada «Intensificar o combate ao trabalho não declarado» (COM(2007) 628)

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic,P., Mikulic. D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)

3Inquérito especial Eurobarómetro 498, Trabalho não declarado na UE, setembro de 2019.

4 Decisão (UE) 2016/344 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que cria uma Plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado

5 https://ela.europa.eu/index.html

6 Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, altera os Regulamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 e (UE) 2016/589 e revoga a Decisão (UE) 2016/344.

O presente relatório sobre a aplicação e o valor acrescentado da Decisão (UE) 2016/344 analisa os progressos alcançados na sua execução, na sequência do relatório bienal da Plataforma adotado em 2018[7] . Nos termos do artigo 12.º da Decisão, o relatório avalia em que medida a Plataforma contribuiu para a consecução dos objetivos definidos no artigo 4.º, desempenhou a missão definida no artigo 5.º, pôs em prática as atividades definidas no artigo 6.º e abordou as prioridades definidas nos seus programas de trabalho. O relatório integra os resultados de um inquérito específico aos membros da Plataforma em 2019, bem como o acompanhamento contínuo das atividades da Plataforma.

A Plataforma europeia para combater o trabalho não declarado em poucas palavras

A Plataforma europeia para combater o trabalho não declarado (a seguir designada por «Plataforma») foi criada em 2016 para reforçar a cooperação entre os Estados-Membros, na sequência da Resolução do Conselho de 2003 e da Comunicação da Comissão de 2007 sobre o combate ao trabalho não declarado[8] .

O seu objetivo é contribuir para ações mais eficazes a nível da UE e a nível nacional: a) reforçar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e outros intervenientes pertinentes; b) melhorar a capacidade das autoridades competentes dos Estados-Membros e dos intervenientes pertinentes para combater o trabalho não declarado no que diz respeito aos aspetos transfronteiriços, e c) aumentar a sensibilização do público para as questões relacionadas com o trabalho não declarado e incentivar os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços (artigo 4.º «Objetivos»). Estes objetivos devem ser alcançados mediante a) o intercâmbio de boas práticas e informações; b) o desenvolvimento de competências especializadas e análises; c) o incentivo e a facilitação de abordagens inovadoras de cooperação transfronteiriça e de experiências de avaliação eficazes e eficientes; d) a contribuição para uma compreensão transversal das questões relacionadas com o trabalho não declarado (artigo 5.º «Missão»).

A Plataforma reúne mais de 50 partes interessadas e os seus membros são representantes de alto nível dos ministérios e das autoridades responsáveis pela aplicação da lei (inspeções do trabalho, autoridades fiscais e de segurança social), bem como dos parceiros sociais intersetoriais. Os membros atuam como um ponto de contacto único, que colabora com as partes interessadas nacionais e divulga os resultados da aprendizagem. Os observadores incluem 14 organizações de parceiros sociais de setores-chave, além da Eurofound, da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho e da Organização Internacional do Trabalho, e da Noruega e da Islândia como membros do Espaço Económico Europeu. A Mesa é constituída por um presidente da Comissão e dois copresidentes, escolhidos entre os representantes de alto nível. A Mesa orienta o trabalho da Plataforma e dá orientações estratégicas, com o apoio do Secretariado, sediado na Comissão. O plenário da Plataforma reúne-se duas vezes por ano.

A Plataforma conta com um orçamento anual de 1,35 milhões de EUR ao abrigo do Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI). Além disso, foram apoiados cinco projetos de cooperação transfronteiriça para combater o trabalho não declarado (através do EaSI) que contribuíram para os objetivos da Plataforma, na sequência de convites à apresentação de propostas num montante de 1,67 milhões de EUR.

7 Relatório bienal https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en

8 Resolução do Conselho relativa à transformação do Trabalho Não Declarado em emprego regular (2003/C 260/01) e a Comunicação da Comissão intitulada «Intensificar o combate ao trabalho não declarado» (COM(2007) 628)

2. PROGRESSOS NA CONCRETIZAÇÃO DA MISSÃO E DAS ATIVIDADES DA PLATAFORMA

Após a Plataforma ter adotado o seu programa de trabalho inicial em maio de 2016, as atividades foram lançadas sem entraves. Desde então, produziu, em média, 15 atividades anuais e reuniu mais de 1450 partes interessadas para uma aprendizagem conjunta e a cooperação em questões desde as abordagens estratégicas promissoras às estruturas organizativas e à ação transfronteiriça.

A presente secção apresenta essas atividades e o modo como contribuíram para a realização da missão da Plataforma (artigo 5.º). A secção está estruturada de acordo com as três prioridades estratégicas identificadas nos programas de trabalho para 2017-2018 e 2019-2020 e salienta a forma como a Plataforma abordou essas prioridades[9], nomeadamente 1) a cooperação e a ação conjunta, 2) a aprendizagem mútua e 3) a melhoria dos conhecimentos.

Visão geral sobre as atividades da Plataforma desde 2016[10]

A maioria dos membros e observadores da Plataforma (84 %) partilha a opinião de que a Plataforma realizou bons ou muito bons progressos na concretização da sua missão, de acordo com o inquérito de 2019[11]. Entre as principais atividades que contribuem para o efeito, contam-se as seguintes: seminários (84 %), seminários de análise temática (74 %), grupos de trabalho (68 %) e visitas de estudo do pessoal (45 %).

2.1. Cooperação e ação conjunta

Desde o seu lançamento em 2016 até ao final de 2019, a Plataforma organizou **31 visitas do pessoal e atividades conjuntas** em 14 países anfitriões, tendo as viagens e o alojamento sido cobertos pelo contrato de financiamento da Plataforma. As visitas e atividades foram especificamente aproveitadas para apoiar inspeções conjuntas realizadas num país com a participação de outras autoridades nacionais (42 %), principalmente no setor agrícola e da construção. Outros tipos de visitas (por exemplo, intercâmbio de aprendizagem, formação, atividades conjuntas) ajudaram os membros a

[9] Os programas de trabalho para 2017-2018 e 2019-2020 podem ser consultados nas seguintes ligações: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en, https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en.

[10] Os dados abrangem as atividades até ao final de 2019

[11] No total, 31 membros e observadores da Plataforma responderam ao inquérito de satisfação e acompanhamento de 2019, incluindo 27 membros da Plataforma em representação do seus Estados-Membros, bem como um observador e três representantes dos parceiros sociais

adquirir conhecimentos mais aprofundados sobre um tema, uma prática ou um processo graças a uma experiência de aprendizagem concreta e em primeira mão. Foram abordadas, em especial, questões relacionadas com as estruturas organizacionais dos organismos responsáveis pela aplicação da lei, avaliação dos riscos, prospeção e análise de dados, sistemas de informação, bases de dados e ferramentas em linha para a partilha de informações, e destacamento fraudulento de trabalhadores. Cerca de metade dos respondentes considera que as visitas de estudo do pessoal são uma das cinco principais atividades que contribuem para a realização dos objetivos e da missão da Plataforma.

Apoio a uma inspeção conjunta no setor agrícola em Espanha

Em julho de 2019, a Inspeção do Trabalho de Espanha convidou a Inspeção do Trabalho da Roménia, juntamente com a polícia espanhola e romena, para realizarem inspeções conjuntas durante a época de colheita de alho em Albacete, com o apoio operacional da Plataforma. Foram realizadas entrevistas e inspeções com empregadores espanhóis, agentes temporários espanhóis e intermediários romenos. Mais de 500 trabalhadores foram identificados e informados sobre os seus direitos. Estão em curso investigações, com quatro pessoas detidas por crimes de tráfico de seres humanos e de exploração laboral.

Um total de sete grupos de trabalho reuniu membros da Plataforma numa reflexão conjunta sobre as questões fundamentais que enfrentam, conferindo-lhes um papel ativo na definição das atividades da Plataforma. Os grupos desenvolveram uma série de contribuições práticas, como uma proposta para intensificar o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais através de um eventual módulo do **Sistema de Informação do Mercado Interno** sobre o trabalho não declarado, bem como um glossário de termos e medidas para combater o trabalho não declarado.[12] Outros grupos de trabalho desenvolveram o programa de trabalho da Plataforma e responderam às prioridades nacionais e dos parceiros sociais. A maioria dos membros da Plataforma (68 %) considera os grupos de trabalho uma das cinco principais atividades que contribuem para os objetivos e a missão da Plataforma.

Os **projetos de assistência mútua** realizados na Bulgária, em Chipre, na Grécia, na Letónia, na Lituânia, na Roménia e na Eslováquia[13] foram bem-sucedidos e deram aos membros a oportunidade de serem aconselhados por uma equipa de peritos da Plataforma em domínios estratégicos das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Estes projetos resultaram frequentemente de prioridades nacionais em matéria de reformas estruturais, incluindo as destacadas através das recomendações específicas por país do Semestre Europeu. Uma abordagem que envolve autorreflexão, o apoio prático dos pares em duas visitas e a elaboração de um plano de ação ajudou a introduzir alterações significativas, tais como a conceção de novas medidas e o reforço da cooperação entre os organismos responsáveis pela aplicação da lei. O inquérito de 2019 indicou que se trata de uma das atividades que mais contribuiu para cumprir a missão da Plataforma.

Resultados da assistência mútua na Letónia

Na sequência de uma visita no âmbito de um projeto de assistência mútua da Plataforma em 2017, a Inspeção Nacional do Trabalho da Letónia reviu a sua estratégia sobre o trabalho não declarado, modernizou os objetivos estratégicos e adotou novos indicadores-chave de desempenho. Daí resultou uma mudança que dá uma maior ênfase às medidas preventivas. A tónica é agora colocada na transformação do trabalho não declarado em trabalho declarado, sendo que 74 % de todos os

[12] Disponível em: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en

[13] Para 2020 está previsto o apoio à Bélgica

casos identificados de trabalho não declarado passaram a ser transformados em trabalho declarado[14].

2.2. Aprendizagem mútua

A aprendizagem mútua e o intercâmbio sistemático de informações têm sido essenciais para as atividades da Plataforma, contribuindo para melhorar a eficácia dos esforços para combater o trabalho não declarado em toda a UE.

Os **seminários da Plataforma** exploraram questões prementes e práticas emergentes (por exemplo, a prevenção, as abordagens holísticas para combater o trabalho não declarado, a sensibilização), bem como setores fundamentais afetados pelo trabalho não declarado (por exemplo, a construção, a agricultura e os transportes). As conclusões destes eventos foram registadas em recursos de aprendizagem, que estão disponíveis ao público no sítio *Web* da Plataforma[15].

Seis **seminários de análise temática** apoiaram os membros na melhoria da sua eficiência e no reforço da cooperação transfronteiriça, graças à aprendizagem mútua e à resolução de problemas mais aprofundadas (que incluem uma visita de acompanhamento e a produção de um conjunto de ferramentas para profissionais). Os temas selecionados abrangeram acordos bilaterais e memorandos de entendimento, prospeção de dados, avaliação dos riscos, sensibilização dos trabalhadores e das empresas, ações concertadas e conjuntas transfronteiriças, bem como o papel futuro e o perfil de competências das inspeções do trabalho. Os seminários da Plataforma (84 %) e os seminários de análise temática (74 %) foram frequentemente indicados como as atividades que mais contribuíram para cumprir a missão da Plataforma no inquérito de 2019.

Partilhar ideias e transformar práticas eficazes na Grécia

O seminário de análise temática sobre a avaliação dos riscos, realizado em Espanha em 2018, inspirou a Inspeção do Trabalho da Grécia (HLI) a aperfeiçoar a sua ferramenta de análise de riscos para melhorar a deteção de empregadores ilegais. A HLI recorreu a este novo método de avaliação dos riscos para enviar cartas de notificação às empresas potencialmente em risco. As cartas que anunciavam a inspeção resultaram num aumento de 31 % do número de contratos a tempo inteiro declarados no primeiro mês após o envio da carta.

Além disso, as **reuniões plenárias bianuais atribuíram um dia temático** para debater um domínio específico do trabalho não declarado e eventuais políticas eficazes, incluindo as prioridades destacadas na decisão que cria a Plataforma, nomeadamente as empresas de fachada, a proteção e o intercâmbio de dados.

2.3. Melhorar os conhecimentos

Encontrar soluções para combater o trabalho não declarado é uma tarefa complexa e o alargamento da base de conhecimentos em todos os seus aspetos contribui para as competências especializadas dos intervenientes pertinentes sobre questões específicas relacionadas com o trabalho não declarado. A Plataforma produziu **novos conhecimentos** sobre tipos específicos de trabalho não declarado (por exemplo, salários entregues em mão, trabalho não declarado na economia das plataformas colaborativas, falso trabalho independente), bem como medidas de prevenção e dissuasão, com mais de 100 recursos de aprendizagem e 120 fichas que apresentam boas práticas.

[14] Trata-se, por exemplo, de garantir que os trabalhadores não declarados recebem um acordo formal de trabalho.

15 https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform

Ao todo, foram publicados **14 estudos e inquéritos** que contribuíram para uma abordagem mais baseada em dados concretos. Essas publicações resumiram os conhecimentos especializados existentes e produziram novos conhecimentos sobre tipos específicos de trabalho não declarado, tendências emergentes e abordagens políticas. De acordo com as prioridades estabelecidas na decisão, o foco destes estudos incluiu o falso trabalho independente, o trabalho subdeclarado, a proteção de dados e o intercâmbio de informações, as abordagens preventivas, a cooperação transfronteiriça e a documentação de casos de mobilização bem-sucedida dos parceiros sociais. Os estudos e inquéritos realizados pela Plataforma aproveitaram a experiência e os conhecimentos coletivos para apresentar soluções baseadas em dados concretos. No entanto, apenas 32 % dos membros da Plataforma colocam essas soluções entre as cinco principais atividades que contribuem para os objetivos e a missão da Plataforma. A tradução foi nomeada como um meio para melhorar a sua utilidade.

A dimensão do trabalho não declarado

A amplitude do trabalho não declarado na Europa é difícil de estimar, dado que, por definição, não é visível. Como primeiro passo, as fichas informativas resumiram as características do trabalho não declarado em todos os países da UE e as instituições envolvidas na abordagem deste problema[16]. Em 2017, foi igualmente elaborado um estudo sobre a dimensão do trabalho não declarado em toda a Europa. Com base nas discrepâncias entre o volume de trabalho declarado pelos trabalhadores e pelas empresas, o estudo estimou que 9,3 % do volume total de trabalho no setor privado na UE não é declarado e que o trabalho não declarado representa 14,3 % do valor acrescentado bruto (VAB) do setor privado[17]. No entanto, existem diferenças acentuadas entre Estados-Membros, que variam entre 7 % e 27 % do VAB.

2.4. Atividades de comunicação

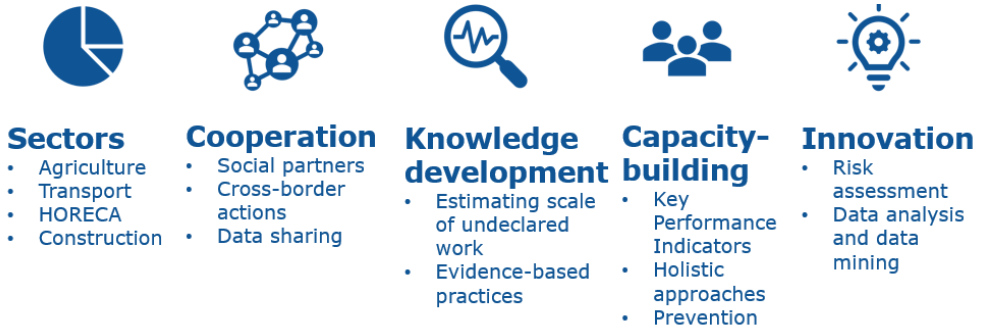
A Plataforma desenvolveu recursos baseados em dados concretos sobre a melhor forma de combater o trabalho não declarado. A sua **biblioteca virtual**[18] contém valiosas informações e práticas que resultam do trabalho da Plataforma. Um boletim bianual, enviado após as reuniões plenárias, disponibiliza uma atualização às partes interessadas sobre a Plataforma, as atividades e os membros. Para efeitos de comunicação interna, os membros da Plataforma e os observadores partilham documentos e anunciam eventos no seu próprio espaço de trabalho colaborativo. Em 2 de março, a Plataforma lançou a iniciativa #EU4FairWork, a primeira campanha europeia para o trabalho declarado.

2.5. Âmbito temático da Plataforma: obtenção de dados concretos sobre um vasto leque de questões

Durante os seus primeiros anos de funcionamento, a Plataforma consolidou os seus conhecimentos e obteve novos dados concretos sobre um vasto leque de questões, desde as políticas à gestão estratégica e à cooperação transfronteiriça.

[16] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en
[17] Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic,P., Mikulic. D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), disponível em http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en
[18] https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform

Alguns dos principais temas abordados através de atividades de aprendizagem



Abordagens eficazes: ensinamentos retirados

Os principais elementos de abordagens bem-sucedidas, destacados nos primeiros anos de funcionamento, incluem:

Colaboração: A responsabilidade pelo combate ao trabalho não declarado cabe geralmente a vários ministérios, o que pode resultar numa abordagem descoordenada. Frequentemente, os Estados-Membros só envolvem os parceiros sociais no intercâmbio mútuo e na consulta. Uma abordagem estratégica entre agências proporciona um melhor acesso a dados e informações, ajuda a desenvolver a compreensão mútua, estratégias conjuntas e ações concretas.

Concentrar os esforços e os recursos — avaliação dos riscos e análise dos dados: Alguns Estados-Membros desenvolveram modelos de avaliação dos riscos que permitem às autoridades responsáveis pela aplicação da lei destacar os casos de trabalho não declarado de maior risco. Esta abordagem visa os recursos de forma eficaz e melhora as taxas de sucesso das inspeções. A utilização mais eficaz dos dados é uma parte crucial da avaliação dos riscos.

Combinação de abordagens dissuasivas e preventivas: É necessário desenvolver uma abordagem que combine controlos mais eficazes e a aplicação da legislação após a ocorrência de trabalho não declarado, com medidas que previnam, logo à partida, o seu surgimento. Os membros da Plataforma estão a utilizar uma série de abordagens preventivas diferentes, incluindo incentivos do lado da oferta e da procura, campanhas de sensibilização (destinadas aos empregadores, aos trabalhadores e ao público), bem como a reforma das instituições que prestam apoio.

Abordagens holísticas, combinando ao mesmo tempo uma série de medidas: A utilização de medidas diretas e indiretas é a forma mais eficaz e eficiente de combater o trabalho não declarado. Uma abordagem holística é estratégica e coordenada e recorre a uma combinação de abordagens diretas (por exemplo, inspeções no local de trabalho e vigilância entre pares) e indiretas (por exemplo, campanhas de sensibilização e iniciativas educativas) para contribuir para a transformação do trabalho não declarado em trabalho declarado.

De acordo com os respondentes no inquérito de 2019, a Plataforma deve, no futuro, centrar-se mais nas iniciativas de sensibilização e de reforço da confiança (65 % dos inquiridos), nos incentivos ao exercício de trabalho de forma declarada[19] (55 %) e nas operações a nível

[19] Esses incentivos abrangem um vasto leque de medidas, incluindo, por exemplo, inspeções de consultoria, serviços de formalização e redução do IVA especificamente dirigida para setores de risco.

transfronteiriço (55 %). Os respondentes não indicam a necessidade de grandes mudanças nas atividades. A tónica deve continuar a ser colocada em eventos que reúnam os membros para o intercâmbio de práticas em seminários (74 %), seminários de análise temática (65 %), grupos de trabalho (61 %) e visitas de estudo do pessoal (52 %). A partilha de fichas de boas práticas e de histórias de sucesso deve ser prosseguida, de acordo com 48 % dos respondentes.

3. PROGRESSOS ALCANÇADOS NA CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA PLATAFORMA

A presente secção analisa os progressos realizados na consecução dos objetivos da Plataforma, ao abrigo do artigo 4.º da decisão.

3.1. Reforçar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e outros intervenientes pertinente para combater o trabalho não declarado de forma mais eficiente e eficaz

Criação de uma rede multifacetada

A Plataforma reuniu mais de 50 partes interessadas numa rede única, num contexto em que a responsabilidade pelo combate ao trabalho não declarado se dispersa geralmente por diferentes organismos e a participação dos parceiros sociais é desigual. Antes da Plataforma, os casos de cooperação a nível da UE eram poucos e sobretudo *ad hoc* (por exemplo, através do Comité dos Altos Responsáveis da Inspeção do Trabalho, do Comité de Peritos sobre o Destacamento de Trabalhadores e do Comité do Emprego, que não se centram prioritariamente no combate ao trabalho não declarado), com pouca troca de conhecimentos e cooperação.

A Plataforma **alargou as redes existentes e reforçou a cooperação** no combate ao trabalho não declarado, tanto nos países como a nível transfronteiriço. Quase todos os respondentes (94 %) do inquérito de 2019 indicaram que as suas atividades contribuíram para alargar as redes e os contactos das suas organizações. A maioria (68 %) partilha a opinião de que a Plataforma também contribuiu para reforçar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e outros intervenientes pertinentes.

De um modo geral, os membros e os observadores têm estado ativos e todos participaram em atividades. No entanto, houve vários níveis de empenhamento e participação na Plataforma entre os países. A rede ainda está a amadurecer e existe um grande potencial inexplorado para os membros e

observadores, incluindo os parceiros sociais, para se envolverem plenamente e divulgarem melhor os conhecimentos adquiridos a fim de alcançar uma maior adesão e um impacto maior.

Chegar a consenso sobre abordagens políticas eficazes

Quando a Plataforma iniciou os seus trabalhos, os Estados-Membros estavam em pontos de partida muito diferentes em relação ao nível e à natureza da sua abordagem global, à sua capacidade organizativa e à medida em que o trabalho não declarado era considerado prioritário. Desde então, a Plataforma **ajudou a determinar a luta contra o trabalho não declarado como ação prioritária e a forjar um consenso sobre políticas eficazes**. Através da cooperação com os seus pares e, em especial, da assistência mútua, os membros da Plataforma receberam apoio direto na conceção e execução dessas políticas.

As reações dos membros sugerem que a Plataforma contribuiu, em particular, para o **desenvolvimento de uma abordagem mais holística para combater o trabalho não declarado**. Para além de uma forte ênfase na informação e na sensibilização, a Plataforma incentivou igualmente uma mudança no sentido de transformar o trabalho não declarado em trabalho declarado, graças a métodos de dissuasão mais eficazes, tais como inspeções e sanções, apoiadas na avaliação dos riscos e no intercâmbio de dados mais eficaz. Os membros da Plataforma indicaram que o seu país ou organização efetuou alterações ou tenciona fazê-lo (por exemplo, no enquadramento político e nas medidas de execução) em resultado do envolvimento em atividades da Plataforma, no que diz respeito a: iniciativas de sensibilização e de reforço da confiança (52 %), medidas de dissuasão e deteção (39 %), operações a nível transfronteiriço (32 %), incentivos ao trabalho declarado (23 %), modelos organizacionais (16 %) e reformas estruturais mais abrangentes (16 %).

No entanto, para combater o trabalho não declarado, a Plataforma tem privilegiado a luta contra as violações do direito do trabalho e não o incumprimento em matéria fiscal ou de segurança social, refletindo a composição dos seus membros. Além disso, a escassez de dados concretos criou igualmente entraves a mais progressos neste domínio.

Rumo a uma abordagem mais holística

Entre os membros da Plataforma e os observadores, gerou-se consenso quanto à necessidade de uma «abordagem holística» para combater o trabalho não declarado a nível estratégico e operacional, recorrendo a todo o tipo de medidas disponíveis e à cooperação entre os principais organismos e com os parceiros sociais.

O inquérito da Plataforma de 2019 revelou grandes melhorias a este respeito, com a criação de novos organismos nacionais de coordenação em França, na Lituânia e na Roménia e um projeto-piloto nacional na Finlândia[20], bem como um leque mais vasto de medidas e/ou novas estratégias em França, na Grécia e na Letónia.

3.2. Melhorar a capacidade das autoridades competentes e dos intervenientes dos Estados-Membros para combater o trabalho não declarado em relação a aspetos transfronteiriços

Os tipos específicos de trabalho não declarado transfronteiriço, por exemplo, por trabalhadores móveis da UE não declarados ou por destacamento fraudulento de trabalhadores, nomeadamente

[20] O projeto-piloto nacional sobre a criminalidade ligada ao trabalho envolveu as autoridades de saúde e segurança no trabalho e as autoridades fiscais e policiais numa cooperação mais estratégica em ações conjuntas e projetos de cooperação.

através de empresas de fachada, requerem uma cooperação transfronteiriça mais ampla e melhor. Geralmente, os canais de cooperação vão desde a informação e o intercâmbio de pessoal às inspeções conjuntas, com base em acordos bilaterais e memorandos de entendimento.

Projeto conjunto nórdico no domínio do trabalho não declarado

Com o apoio do financiamento da UE ao abrigo do Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI), a Dinamarca, a Estónia, a Finlândia, a Islândia, a Letónia, a Noruega e a Suécia uniram esforços para cooperar num projeto conjunto nórdico no domínio do trabalho não declarado. O projeto centra-se em inspeções conjuntas, na partilha de boas práticas (nomeadamente em matéria de comunicação e de abordagens preventivas) e na avaliação dos resultados. Visa dotar os países nórdicos de melhores meios para combaterem o trabalho não declarado através da partilha de informações, da colaboração, das possibilidades de assistência e da partilha de conhecimentos.

A Plataforma ajudou os Estados-Membros a reforçar as parcerias no combate ao trabalho não declarado transfronteiriço, abrindo caminho a uma maior cooperação no âmbito da Autoridade Europeia do Trabalho. Graças ao reforço da confiança mútua e dos contactos regulares, os Estados-Membros consolidaram as parcerias existentes e encetaram diálogos com outros países. Além disso, o programa de trabalho colocou deu mais ênfase aos aspetos transfronteiriços e produziu ferramentas de apoio para melhorar as suas práticas através de estudos (por exemplo, sobre a cooperação transfronteiriça), grupos de trabalho (sobre o intercâmbio de dados), seminários de análise temática e conjuntos de ferramentas (sobre acordos bilaterais e memorandos de entendimento, inspeções conjuntas e concertadas).

No entanto, o nível de **envolvimento na cooperação transfronteiriça continua a ser desigual**. As autoridades nacionais centram-se predominantemente na cooperação *ad hoc* com os países vizinhos, privilegiando os desafios imediatos e não um plano estratégico. A maioria das inspeções do trabalho raramente envolve inspeções transfronteiriças concertadas e conjuntas (1-2 vezes por ano)[21]. A cooperação no âmbito da Autoridade Europeia do Trabalho, incluindo com as organizações de parceiros sociais, poderia permitir enfrentar alguns destes desafios e colmatar a capacidade operacional limitada da Plataforma.

Reforço da colaboração transfronteiriça e progressos na melhoria da capacidade

No inquérito de 2019, 61 % dos respondentes afirmaram que a Plataforma contribuiu para melhorar a capacidade dos intervenientes pertinentes dos Estados-Membros para combater os aspetos transfronteiriços do trabalho não declarado. As organizações empreenderam ou tencionam participar em atividades transfronteiriças no ano seguinte, nomeadamente através de reuniões transfronteiriças de funcionários (52 %), intercâmbios de pessoal/ações conjuntas (41 %), inspeções conjuntas (39 %).

3.3. Aumentar a sensibilização do público para as questões relacionadas com o trabalho não declarado e incentivar os Estados-Membros a intensificar os seus esforços

A Plataforma contribuiu para que os seus membros dessem **maior ênfase às atividades de sensibilização**: metade dos membros afirmam ter havido alterações neste domínio. Os trabalhos

[21] Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019). Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work: Brussels

consistiram principalmente em encorajar os membros a partilhar a sua aprendizagem em campanhas de sensibilização através de atividades específicas (por exemplo, seminários de análise temática e um conjunto de ferramentas[22], seminários sobre abordagens preventivas e divulgação das atividades da Plataforma).

No entanto, **o impacto direto no aumento da sensibilização do público tem tido um desenvolvimento mais lento**. Apenas 35 % dos respondentes no inquérito de 2019 concordaram que a Plataforma fez muito bons ou bons progressos para atingir este objetivo. Reconhecendo a necessidade de traduzir estas medidas em ações, o programa de trabalho para 2019-2020 colocou mais ênfase na comunicação e na sensibilização. A primeira campanha da Plataforma sobre os benefícios do trabalho declarado, desenvolvida pelos membros e observadores, irá decorrer de março a junho de 2020. Assentará numa semana de ação, apelando aos membros para unirem os seus esforços.

4. CONCLUSÕES

Desde o seu início em 2016, a Plataforma Europeia para combater o trabalho não declarado facilitou uma maior cooperação entre países. Com base numa governação forte, num programa de trabalho abrangente e na participação ativa dos membros, contribuiu para ganhos de eficiência e a modernização dos organismos responsáveis pela aplicação da lei em toda a UE. Produziu conhecimentos sólidos baseados em dados concretos que permitem aos Estados-Membros e aos parceiros sociais aprender uns com os outros, inovar e agir em conjunto.

Em relação aos desafios que subsistem, as atividades da Plataforma salientaram a necessidade de reforçar o empenhamento de todos os membros e de aumentar a capacidade operacional da Plataforma. Os organismos responsáveis pela aplicação da lei e os parceiros sociais devem continuar a desenvolver uma cooperação mais eficaz, tanto a nível nacional como transfronteiriço, adotando abordagens estratégicas e operacionais para combater o trabalho não declarado. Existe um grande potencial para aprofundar a aprendizagem mútua entre as autoridades dos Estados-Membros e melhorar a eficácia das medidas de combate ao trabalho não declarado, em especial através de uma melhor partilha de dados, da análise de dados e da avaliação dos riscos, bem como através de uma melhor cooperação transfronteiriça. Em parte, essas melhorias podem ser alcançadas mediante o aperfeiçoamento dos sistemas de informação a nível da UE, que seriam utilizados não só para a identificação de empresas de alto risco para fins de inspeção, mas também para uma melhor orientação das abordagens preventivas. A este respeito, é também essencial desenvolver sinergias com as principais iniciativas e estratégias da UE (por exemplo, as que dizem respeito às condições de trabalho dos trabalhadores da Plataforma, ao Semestre Europeu e à aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, ao intercâmbio de informações para efeitos fiscais, incluindo os rendimentos do trabalho[23]) e os instrumentos de financiamento (como o Fundo Social Europeu +). É importante consolidar uma abordagem abrangente que combine medidas de dissuasão eficazes e eficazes com medidas destinadas à prevenção da ocorrência do trabalho não declarado. No futuro, pode também ser dada uma maior ênfase à educação e à sensibilização dos cidadãos, dos trabalhadores e dos empregadores, no que diz respeito aos seus direitos, às suas responsabilidades e às suas obrigações. A #EU4FairWork, a primeira campanha de informação e sensibilização da Plataforma, que decorre entre março e junho de 2020, constitui um passo importante nesse sentido, que servirá de ponto de partida para futuras ações.

A cooperação dos Estados-Membros no âmbito da Autoridade Europeia do Trabalho pode basear-se nos elevados níveis de confiança e na cooperação consolidada entre os membros da plataforma e os observadores. Assim, cria-se uma base sólida para uma melhor cooperação transfronteiriça e o reforço das capacidades na fase inicial da AET, cuja missão é muito mais abrangente. O âmbito mais alargado

[22] Information tools and approaches to reach out to employers and workers in the fight against undeclared work https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en

[23] Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade

da AET compensará a capacidade operacional mais limitada da plataforma e a participação desigual dos seus membros.

O programa de trabalho da Plataforma para 2019-2020 será executado como previsto, permitindo uma transição harmoniosa. A Decisão (UE) 2016/344 será revogada assim que a AET tiver atingido a plena capacidade operacional; no entanto, os objetivos, as missões e as atividades atuais da Plataforma foram amplamente confirmados no regulamento que estabelece a AET (artigo 12.º e anexo)[24]. Além disso, a criação da AET oferece oportunidades para introduzir novas mudanças e dar resposta aos desafios resultantes da configuração inicial da Plataforma.

A Autoridade Europeia do Trabalho irá definir as prioridades e propor formas de enfrentar os desafios acima referidos a longo prazo. É possível que a Plataforma, como grupo de trabalho permanente da AET, se centre na sua tarefa principal de combater o trabalho não declarado, enquanto certas tarefas mais horizontais, como o apoio à cooperação operacional transfronteiriça, o reforço das capacidades dos organismos responsáveis pela aplicação da lei e o desenvolvimento de ferramentas à escala da UE, possam ser abordadas de forma mais coerente através de atividades alargadas da AET. A Plataforma irá beneficiar de uma estrutura operacional abrangente no âmbito da AET e de competências técnicas do pessoal especializado em diferentes domínios. Graças às sinergias com outras atividades da AET e a um mandato inequívoco para combater o trabalho não declarado, as atividades geridas pela Plataforma podem ser intensificadas, aperfeiçoadas, orientadas e planeadas num prazo mais longo. A participação da AET na campanha da Plataforma sobre os benefícios do trabalho declarado em 2020[25] é um bom exemplo das sinergias e da articulação das iniciativas a nível da UE para fomentar a equidade no mercado de trabalho europeu.

A criação da AET dará um maior impulso para combater de forma mais eficaz o trabalho não declarado e para o transformar em trabalho declarado, contribuindo para condições de trabalho justas, uma concorrência leal e uma mobilidade justa que beneficie os trabalhadores, a economia e a sociedade em geral.

24 Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, altera os Regulamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 e (UE) 2016/589 e revoga a Decisão (UE) 2016/344.
25 Autoridade Europeia do Trabalho, Programa de Trabalho para 2020: https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf