

Documento de Trabalho Número 7

**Programa da Administração e da Inspeção do Trabalho
LAB/ADMIN**

**A Inspeção do Trabalho na Europa:
trabalho não declarado, migração e tráfico**

Organização Internacional do Trabalho - Genebra

Janeiro de 2010

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da protecção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direito de Autor. No entanto, breves extractos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (*Rights and Permissions*), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por e-mail: pubdroit@ilo.org. Os pedidos de autorização serão sempre bem vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registrados poderão reproduzir cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Por favor consulte o sítio www.ifro.org para conhecer a entidade regularadora no seu país.

ILO Cataloguing in Publication Data

A Inspeção do Trabalho na Europa : trabalho não declarado, migração e tráfico / Organização Internacional do Trabalho. - Geneva: OIT, 2010

1 v.

ISBN: 9789228232486;9789228232493 (web pdf)

International Labour Office

labour inspection / clandestine employment / labour migration / trafficking in persons / EU countries

04.03.5

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não reflectem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte da Organização Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

As publicações da OIT podem ser obtidas através dos principais livreiros ou pelos gabinetes locais da OIT em diversos países, ou contactando directamente as Publicações da OIT, Gabinete Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra, Suíça. Os catálogos ou as listas das novas publicações encontram-se gratuitamente disponíveis na morada ou e-mail acima indicados: pubvente@ilo.org.

Visite o nosso website: www.ilo.org/publns.

Impresso em Suíça

Índice

Prefácio.....	v
1. Trabalho não declarado.....	1
1.1 Definição.....	1
1.2. A situação na Europa.....	2
1.3. Desafios, tendências e desenvolvimentos.....	3
1.4 A resposta do Programa da Administração e da Inspeção do Trabalho da OIT.....	5
2. A Inspeção do trabalho e o trabalho não declarado.....	6
2.1. O problema.....	6
2.2. Práticas actuais no combate ao trabalho não declarado.....	9
2.2.1. A experiência dos inspectores do trabalho.....	9
2.2.2. Preparar a inspecção: melhorar a detecção.....	11
2.2.3. A visita da inspecção: da detecção às medidas de actuação e de controlo.....	15
2.2.4. Dissuasão: políticas eficazes de sancionamento e de regularização.....	20
2.2.5. Os trabalhadores destacados e a colaboração transfronteiriça.....	23
2.3. Colaboração das inspecções do trabalho com outros órgãos.....	26
2.3.1. O papel dos parceiros sociais.....	29
2.3.2. Campanhas ad hoc.....	31
3. Migração, tráfico e a inspecção do trabalho.....	32
3.1. Problemas relacionados com a migração do trabalho.....	32
3.2. Problemas relacionados com o tráfico.....	34
4. Observações finais.....	35
Directrizes para melhorar a capacidade das inspecções do trabalho de identificar o trabalho não declarado na Europa.....	37
Anexo 1 - Prevalência do trabalho não declarado e dos rendimentos anuais na UE.....	42
Anexo 2 - Tipos de trabalho não declarado na UE por país e por grupos de países.....	43
Anexo 3 - Incidência do trabalho não declarado na UE dos 27 por sector e grupo de países (em %).....	44
Anexo 4 - Questionário: Inspeção do trabalho e Trabalho não declarado.....	45
Annex 5 - Reunião de Budapeste.....	47
Anexo 6 - Lista de Peritos.....	49

Prefácio

A Comissão Europeia afirmou que o trabalho não declarado, caso não seja devidamente tratado, ameaça questionar a capacidade da EU na realização dos seus objectivos em termos de emprego, de mais e melhores postos de trabalho e de um crescimento mais forte.¹ O trabalho não declarado constitui uma forma de dumping social, a qual introduz a concorrência injusta entre empresas, com base em baixos salários e na falta de pagamento dos benefícios de segurança social. Conduz, acima de tudo, a situações de trabalho que violam os direitos e a dignidade dos trabalhadores. A OIT, assim como a CE, salientam como pré-requisito para alcançar o trabalho digno a necessidade de estimular as transições do trabalho informal para o trabalho formal.

Actualmente, o trabalho não declarado é uma prática bastante actual, tendo em conta o contexto da crise. Pode-se esperar que com os layoffs, com o aumento do desemprego e com as acrescidas pressões de custos sobre as empresas, o número de trabalhadores em situação de trabalho não declarado venha a aumentar. Tal traduz-se em trabalhos com condições mais precárias e numa protecção dos trabalhadores mais reduzida. Significa igualmente que as inspecções do trabalho necessitam de se concentrar mais na supervisão, na prevenção e na actuação contra o trabalho não declarado. Assim sendo, o fortalecimento dos sistemas de inspecção do trabalho constitui uma parte integrante da resposta à crise, conforme salientado no Pacto Global para o Emprego, adoptado pela Conferência Internacional do Trabalho em Junho de 2009.

O texto seguinte foi preparado pela equipa da LAB/ADMIN como um documento de referência destinado a uma reunião realizada em Budapeste (29-30 de Outubro de 2009) sobre a inspecção do trabalho, sobre o trabalho não declarado, a migração e o tráfico na Europa. Salienta algumas das diferentes medidas de inspecção do trabalho assumidas na lei e na prática dos países da UE, baseando-se parcialmente num questionário preenchido pelos participantes antes do evento (consultar o Anexo 4). Após a reunião, os especialistas prepararam e aprovaram uma série de directrizes com base nas discussões (Consultar o ANEXO 5). A esperança consiste no facto de essas directrizes poderem vir a ajudar as inspecções do trabalho e os políticos, à medida que eles vão trabalhando no sentido de desenvolver respostas mais eficazes e melhor coordenadas por parte da inspecção do trabalho ao fenómeno do trabalho não declarado.

Quer a reunião, quer o documento, constituem o resultado da excelente colaboração e sinergias existentes entre os funcionários da OIT em Genebra e Budapeste. Agradecemos particularmente a Maria Luz Vega, que promoveu o seminário e coordenou o documento, a Nadine Fischer e a René Robert, pelo facto de terem prestado o seu apoio na preparação e elaboração dos materiais, bem como à assistência de Caroline Augé, Grace Che e Johanna Rüefli. Agradecemos igualmente aos nossos colegas de Genebra, Patrick Taran (MIGRANT) e Beate Andrees (DECLARAÇÃO) pelas suas substanciais contribuições no documento e durante a reunião. Dirigimos uma palavra especial de agradecimento ao pessoal do Gabinete Sub-Regional da OIT em Budapeste, particularmente a Carmen Bueno e a Ildiko Rigo, por terem ajudado na preparação do evento, e ao Director, Mark Levin, pelo seu muito apreciado apoio. E, obviamente, estamos muito gratos aos participantes e pelas suas contribuições de inestimável valor.

Giuseppe Casale Director
Programa de Administração e
Inspeção do Trabalho
LAB/ADMIN

¹ COM (98) - 219 final, Comunicação da Comissão sobre o Trabalho Não Declarado, 7 de Abril de 1998.

Contexto

O trabalho não declarado é um fenómeno complexo. Qualquer tentativa de contrariar este padrão de trabalho exige uma abordagem igualmente sofisticada e equilibrada entre a prevenção e a aplicação da lei. O objectivo deste documento consiste em considerar o papel particular das administrações nacionais do trabalho e, principalmente das inspecções do trabalho, como parte de uma resposta política estratégica ao trabalho não declarado.

Além disso, o trabalho não declarado está fortemente ligado à migração. Em diversas situações, os trabalhadores migrantes – particularmente aqueles que se encontram numa situação irregular ou não autorizada – são recrutados para trabalho não declarado. Esta situação torna-os vulneráveis, sujeitando-os a condições inferiores. No entanto, as exigências no sentido de que as inspecções do trabalho cooperem na aplicação da lei da imigração podem comprometer a função principal dos inspectores do trabalho (a qual consiste na aplicação da legislação do trabalho para todos os trabalhadores). Ao mesmo tempo, os problemas relacionados com a migração devem ser tidos em conta, quando se considera a forma através da qual as inspecções do trabalho podem contribuir para prevenir e regularizar o trabalho não declarado.

Apesar de as inspecções do trabalho constituírem aliados importantes para lidar com os problemas associados ao trabalho não declarado, normalmente carecem dos recursos necessários, das ferramentas, dos procedimentos e da coordenação com outras autoridades relevantes para identificar, prevenir e corrigir esse tipo de casos. As inspecções do trabalho enfrentam particularmente obstáculos práticos no planeamento e realização de visitas, pois o trabalho não declarado é oculto por natureza, não sendo facilmente detectado. Mesmo quando os inspectores descobrem situações de trabalho não declarado, deve ser considerado um equilíbrio delicado, tendo a devida atenção perante os interesses dos trabalhadores, as empresas legítimas e, em determinados casos, a lei aplicável sobre a imigração não autorizada. Conforme será seguidamente discutido, muitos países Europeus adoptaram diferentes abordagens, em colaboração com os seus serviços da inspecção do trabalho, a fim de dissuadir e de sancionar o trabalho não declarado. Além disso, o documento aborda os problemas da migração laboral e do tráfico, bem como os desafios particulares que estes representam para a inspecção do trabalho.

1. Trabalho não declarado

1.1 Definição

O trabalho não declarado é diversamente referenciado como trabalho irregular ou oculto, trabalho clandestino, trabalho "negro", paralelo, ou mais comumente, como trabalho ilegal. Estes termos são na sua maioria utilizados nos países industrializados, referindo-se a tipos de trabalho cujas actividades sejam abrangidas pela lei laboral, mas que não se encontram em conformidade com os seus requisitos administrativos. Por exemplo, os trabalhadores recebem um salário inferior ao mínimo estipulado por lei, os empregadores não registam os trabalhadores perante as autoridades da segurança social, e as contribuições fiscais e da segurança social não são liquidadas com os rendimentos do trabalho.

De acordo com a Comunicação da CE sobre o Trabalho Não Declarado, este consiste em "actividades remuneradas que estão de acordo com a lei no que concerne à sua natureza, mas que não são declaradas às autoridades públicas, tendo em mente que devem ser tidas em conta as diferenças existentes nos sistemas regulamentares dos Estados Membros."² Esta definição exclui as actividades criminais do âmbito do trabalho não declarado. Exclui igualmente o trabalho que não tem que ser declarado às autoridades públicas, como o trabalho na economia doméstica. Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) propõe uma definição similar, utilizando o termo trabalho oculto para se referir ao trabalho "que apesar de não ser ilegal, não foi declarado a uma ou mais autoridades administrativas".³

A abordagem da OIT ao trabalho não declarado encontra-se no contexto da noção mais abrangente de economia informal, a qual define como "todas as actividades económicas realizadas por trabalhadores e unidades económicas que - nos termos da lei ou da prática - não são abrangidas, ou que não são suficientemente abrangidas pelos acordos formais."⁴ Esta definição inclui a noção do trabalho não declarado conforme é compreendida pela CE, abrangendo igualmente os trabalhadores que por vezes recaem fora do âmbito de cobertura da legislação do trabalho (como por exemplo, os trabalhadores domésticos ou do sector agrícola).

Apesar de estas formulações serem amplamente conhecidas, a definição legal exacta do trabalho não declarado varia frequentemente de país para país. Isto tem implicações importantes para a aplicação das regulamentações por parte dos inspectores do trabalho sobre o trabalho não declarado. Considerando dois exemplos, a lei Alemã tolera uma elevada quantidade de trabalho remunerado informal que ocorra no lar ou entre conhecidos; esse trabalho não é considerado como trabalho não declarado nem é sancionado nos termos da lei Alemã. Contrariamente, na Dinamarca, o trabalho não declarado abrange uma área mais ampla das transacções do trabalho, incluindo qualquer tipo de actividade produtiva remunerada em dinheiro ou em espécie que não seja declarada.⁵

² Ibid.

³ Enquadramento do Emprego da OCDE, 2004.

⁴ CIT 2002, O trabalho digno e a economia informal, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>.

⁵ Pfau-Effinger, Brigit. Variedades do trabalho não declarado nas Sociedades Europeias, *British Journal of Industrial Relations*, 47, 1 de Março de 2009, págs. 79-99.

Além disso, dependendo do país, o foco sobre o trabalho não declarado pode ser diferente, o que se reflecte na utilização de definições distintas. Por exemplo, em alguns países onde exista uma exigência legal de contratos de trabalho escrito e do seu respectivo registo, o trabalho não declarado significa, em princípio, o trabalho realizado sem um contrato de trabalho escrito.⁶ Noutros casos, é definida a noção sobre o trabalho legal, mas não a noção sobre o trabalho não declarado ou ilegal.⁷ O trabalho não declarado pode ser descrito na lei como uma subcategoria do termo mais abrangente do trabalho ilegal; ou talvez a expressão seja parafraseada, enumerando diferentes categorias de trabalhadores ou de cenários que são considerados ilegais nos termos da lei.⁸ Em alguns casos, não existe uma definição oficial.⁹

A diversidade de definições e de abordagens ao trabalho não declarado existentes por toda a Europa devem-se parcialmente às opções políticas, mas também à natureza do trabalho não declarado e aos intervenientes envolvidos, que são diferentes de país para país.

Por exemplo, em alguns países, a não declaração assume a forma de ocultação de salários, ou noutros, a contratação de trabalhadores não declarados, que continuam a receber benefícios por desemprego.¹⁰ Noutros países, a prática de contratar trabalhadores sem vistos de trabalho válidos constitui a principal preocupação,¹¹ além do falso trabalho independente.¹²

A falta de uma definição legal pode ser baseada na decisão deliberada dos responsáveis pelas políticas de evitar potenciais vazios na aplicação da lei, evitando assim uma abordagem política que seja demasiado redutora. Por outro lado, uma definição demasiado abrangente pode obscurecer o objectivo de uma definição sobre o trabalho não declarado, nomeadamente a protecção dos trabalhadores não declarados, pois a não declaração torna-os vulneráveis, privando-os dos seus legítimos direitos. Existe igualmente o risco de confundir trabalho não declarado com fraude social ou fiscal, em vez de salientar a protecção dos direitos dos trabalhadores não declarados.

O trabalho não declarado pode ser encontrado numa grande variedade de locais de trabalho (desde as micro até às grandes empresas), em diversos sectores (dos serviços à construção, da indústria à agricultura) e envolvendo trabalhadores com diferentes perfis e antecedentes (como por exemplo, qualificados e não qualificados; homens, mulheres e crianças; cidadãos nacionais e migrantes). Essa variedade torna logo à partida o trabalho não declarado difícil de medir e de supervisionar, ajudando a explicar as diferentes abordagens legais assumidas por diferentes países.

1.2. A situação na Europa

Na época da Comunicação da CE de 1998 sobre o trabalho não declarado, estimava-se que este fenómeno totalizava entre sete e 16 por cento do PIB da UE – o equivalente entre 10 a 28 milhões de postos de trabalho, ou entre sete e 19 por cento do total do trabalho declarado.

⁶ Anterior República Jugoslava da Macedónia, Bulgária, Letónia. Informação retirada do questionário da OIT de Setembro de 2009.

⁷ Hungria. Informação retirada do questionário.

⁸ França, Polónia; informação retirada do questionário.

⁹ Por exemplo: Bélgica, Espanha, Portugal, Reino Unido; informação retirada do questionário.

¹⁰ Bulgária, Estónia, Polónia.

¹¹ Espanha, Portugal.

¹² Por exemplo: Alemanha, Bélgica.

Uma década mais tarde, em 2007, a Comissão Europeia realizou um estudo com o objectivo de medir o trabalho não declarado em toda a comunidade.¹³ O estudo visava a percentagem de pessoas que adquiriam bens e serviços não declarados, bem como o perfil dos trabalhadores que assumiam esse tipo de trabalho. Só o segundo aspecto deste estudo é relevante para o debate actual.

Para começar, o estudo descobriu que a 'força de trabalho' não declarada é maioritariamente masculina (62%), excepto em França e Espanha, onde a proporção é equilibrada. A Itália era o único país onde existiam mais mulheres do que homens em situação de trabalho não declarado. A probabilidade de os trabalhadores não declarados serem jovens era também maior, sendo que praticamente dois terços deles tinham menos de 40 anos de idade. Este padrão foi observado em todos os países da UE, apesar de os trabalhadores não declarados mais jovens (15-24 anos) se encontrarem especialmente activos nos países continentais e Nórdicos, comparativamente com a Europa Central e Oriental. O estudo permitiu ainda apurar que a percentagem de cidadãos não nacionais em relação aos residentes nacionais em trabalhos não declarados era praticamente a mesma. No entanto, os autores salientaram prontamente que os migrantes ilegais estavam provavelmente sub-representados na pesquisa, devido a motivos relacionados com as barreiras linguísticas e de amostragem, sugerindo que a população migrante representava uma maior percentagem de trabalhadores não declarados do que era medido na realidade. Este é um dado importante, pois, conforme será seguidamente discutido, os migrantes enfrentam desafios adicionais no contexto do trabalho não declarado, devido à sua precariedade no mercado de trabalho e ao seu estatuto de migrantes. Em termos geográficos, o relatório salientou que a percentagem do trabalho não declarado predominava tanto nas áreas rurais como nas áreas urbanas.

O estudo verificou igualmente o estatuto profissional dos trabalhadores Europeus envolvidos no trabalho não declarado. Acontece que as duas categorias mais sobre-representadas dos trabalhadores não declarados eram os desempregados e os trabalhadores por conta própria. Contrariamente, os grupos profissionais considerados menos activos no trabalho não declarado eram pessoas que estavam em casa e, acima de tudo, os pensionistas. O estudo revelou igualmente que os estudantes representavam um envolvimento acima da média no trabalho não declarado, excepto na Europa Central e Oriental.

Apesar dos seus reconhecidos pontos fracos, essas descobertas são úteis para a orientação de abordagens políticas direccionadas especificamente para a situação dos trabalhadores não declarados em cada país. Estudos recentes sugerem que, tendo em conta as diversas características do trabalho não declarado e dos trabalhadores na Europa, deve ser considerada uma série mais abrangente de medidas políticas inovadoras.

1.3. Desafios, tendências e desenvolvimentos

Em termos gerais, o trabalho não declarado na Europa assim como noutras partes do mundo permanece difícil de medir por inerência. Isto coloca dificuldades aos políticos e particularmente às inspecções do trabalho, na sua tentativa de compreender o fenómeno do trabalho não declarado em todos os seus aspectos, bem como desenvolver políticas à medida e melhorar as práticas de inspecção, com vista à prevenção, redução ou, no mínimo, supervisão da incidência do trabalho não declarado. Os desafios comuns enfrentados por parte dos governos com vista à redução da incidência do trabalho não declarado, bem como a necessidade de garantir condições de trabalho digno, salientam a

¹³ CE. Trabalho não declarado na União Europeia, *Special Eurobarometer Report 284*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf.

necessidade de partilha de orientações políticas por parte das inspecções do trabalho em toda a comunidade.

A Fundação Europeia observou que, apesar de a abordagem ao trabalho não declarado nos Estados Membros da UE se concentrar maioritariamente na dissuasão, ocorreu uma notável mudança de esforços para transformar o trabalho não declarado em trabalho formal e de evitar que as pessoas de assumam inicialmente uma situação de trabalho não declarado.¹⁴ De facto, a transformação do trabalho não declarado em trabalho formal é uma questão importante da política actual do emprego da Comissão Europeia.¹⁵

Acabar com o trabalho não declarado exige uma série de acções difíceis por parte dos governos. Para começar, os governos da Europa devem procurar políticas que reduzam ao mesmo tempo os incentivos para os empregadores que utilizem o trabalho não declarado e para os trabalhadores que se integrem nessas actividades. Este é o enquadramento político mais amplo que, se for bem sucedido, deve aliviar o fardo sobre as medidas de detecção e de penalização, as quais no fim, irão comprovar-se como sendo menos bem sucedidas na alteração dos padrões e da prevalência do trabalho não declarado.

Antes da introdução da Directriz do Emprego N° 9 da CE,¹⁶ a abordagem mais divulgada para identificar o trabalho não declarado era através da punição das infracções, através de maiores esforços de detecção, por oposição a maiores sanções¹⁷. Com a adopção da Directriz N° 9, as medidas de prevenção adicionadas aos esforços para punir o incumprimento tornaram-se mais comuns, assim como os esforços, permitindo um maior cumprimento. No entanto, as medidas para melhorar o cumprimento encontram-se bastante confinadas aos Estados Membros do Norte da UE. Mesmo na presença de esforços mais disseminados para a promoção do cumprimento, esses esforços ainda são maioritariamente observados nos 15 países originais da EU. Em vez disso, os novos países da UE revelaram uma preferência por medidas destinadas a detectar e punir o incumprimento das regulamentações do trabalho não declarado. Aquilo que estes desenvolvimentos revelam é que os países já não investem tanto na dissuasão, expandindo as suas respostas políticas de forma a incluir métodos de dissuasão e incentivos.

Melhorar a aplicação e a execução dos direitos e protecções dos trabalhadores, através de sistemas de inspecção do trabalho mais sólidos e assertivos, permanece um papel necessário e importante na identificação do trabalho não declarado. A abordagem assumida pelos serviços da inspecção depende largamente, uma vez mais, do contexto nacional. Em alguns países, particularmente nos novos Estados Membros da UE, onde o trabalho não declarado se encontra disseminado e amplamente interligado à economia formal, pode ser necessária uma estratégia mais abrangente. Noutros países onde o trabalho não declarado é um problema mais especificamente a nível estrutural, seria adequado tomar medidas mais direccionadas.

Independentemente das circunstâncias, os inspectores necessitam de ter bons conhecimentos sobre as regulamentações nacionais existentes, de forma a identificar e lidar de forma mais adequada com as situações de trabalho não declarado. Neste sentido, os inspectores devem receber a formação adequada. Além disso, o planeamento e a prática das visitas da inspecção devem ser reavaliados, a fim de garantir que é prestada uma

¹⁴ Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (2008), Medidas para obstruir o trabalho não declarado na União Europeia, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

¹⁵ CE. Trabalho não declarado na União Europeia, *Special Eurobarometer Report 284*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf.

¹⁶ Directriz do Emprego N° 9 sobre o trabalho não declarado, conforme adoptada em 22 de Julho de 2003. Cf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:260:0001:0003:EN:PDF>.

¹⁷ Fundação Europeia (2008), op. cit.

atenção adequada à incidência do trabalho não declarado, mesmo em situações em que o principal objectivo da visita não consista em detectar actividades relacionadas com o trabalho não declarado. Além disso, os países podem beneficiar da função educativa ou promocional das inspecções do trabalho no aumento da consciencialização entre as empresas e os trabalhadores sobre as normas relacionadas com o trabalho não declarado, bem como sobre em que medida é que essas situações podem ser evitadas ou regularizadas. Neste sentido, as inspecções possuem um papel valioso na prevenção e transformação do trabalho não declarado, não devendo ser simplesmente encaradas como aplicadores da lei que distribuem multas e sanções.

1.4 A resposta do Programa da Administração e da Inspeção do Trabalho da OIT

O Artigo 3º da Convenção Nº 81 da OIT sobre a Inspeção do Trabalho apela à protecção das condições de trabalho de todos os tipos de trabalhadores, incluindo os trabalhadores vulneráveis. Além disso, o Artigo 7º da Convenção Nº 150 da OIT sobre a Administração do Trabalho recomenda o alargamento das suas funções, incluindo igualmente a inspeção do trabalho, os grupos de trabalhadores que não sejam pessoas contratadas nos termos das leis nacionais, nomeadamente os trabalhadores informais.

Os trabalhadores da economia informal, os trabalhadores não declarados, ou os trabalhadores que estão sujeitos a uma situação de não declaração enfrentam frequentemente situações de desvantagem. Normalmente, os seus salários são inferiores, comparativamente com os salários dos trabalhadores da economia formal, realizando muitas vezes horas extraordinárias. Podem ser privados dos benefícios da segurança social e podem vir a sofrer de condições de vida instáveis. Os empregadores da economia formal enfrentam uma concorrência injusta provocada pelos empregadores que utilizam os trabalhadores informais, pagando salários inferiores ao legalmente estabelecido ou aos salários de mercado. Muitas vezes, as inspecções do trabalho encontram-se num dilema, pois supostamente deviam proteger e garantir condições de trabalho digno para todos os trabalhadores, independentemente do facto de pertencerem à economia formal ou informal, de serem migrantes legais ou ilegais, ou se o seu trabalho é ou não declarado. Além disso, na Europa existe cada vez mais uma mobilidade transfronteiriça de serviços e trabalhadores, dificultando ainda mais as condenações resultantes dos incumprimentos da lei do trabalho. Existe igualmente um conflito emergente entre as políticas que garantem a liberdade de movimentos para a prestação de serviços no mercado interno e a necessidade de manter um determinado padrão de protecção social, de modo a evitar o dumping social.

Em aditamento, cada vez mais migrantes oriundos de outros países entram na Comunidade Europeia, como consequência da crescente procura de trabalho na UE e da ausência de trabalho digno noutros países. É necessário orientar as inspecções do trabalho a este respeito, no sentido de as ajudar a identificar o trabalho não declarado, sem expor os trabalhadores em questão e sem colocar em risco a sua protecção.

O Programa da Administração e Inspeção do Trabalho, recentemente estabelecido pela OIT (LBA/ADMIN), produziu um conjunto de directrizes sobre a forma através da qual os inspectores do trabalho podem identificar a questão do trabalho não declarado, respeitando ao mesmo tempo as normas estabelecidas na Convenção Nº 81 da OIT, a fim de garantir trabalho digno para todos.

2. A Inspeção do trabalho e o trabalho não declarado

2.1. O problema

Lidar com os trabalhadores não declarados é uma situação que se encontra no topo da lista das dificuldades enfrentadas pela inspeção do trabalho na Europa, a nível nacional e regional. A procura de soluções eficazes tornou-se uma prioridade da UE, sendo necessário tomar medidas (tendo de facto sido iniciada desde o início do ano 2000), no sentido de encontrar orientações claras sobre uma política eficaz da administração do trabalho, incluindo a inspeção do trabalho. Esta situação é especialmente importante, se considerarmos que as principais causas administrativas associadas à ilegalidade na Europa são a falta de registos rigorosos (empresas e trabalhadores), o não pagamento das dívidas à segurança social, bem como a falta de recursos e procedimentos de supervisão eficazes.

Como resposta a esta necessidade, um dos primeiros e óbvios passos deve consistir no aumento dos recursos (financeiros e humanos) dedicados à recolha de informação adequada e rigorosa sobre as empresas e o movimento das categorias ad hoc de trabalhadores (como por exemplo, os trabalhadores paralelos e migrantes), o que significa criar e gerir os registos ou as bases de dados coordenadas, que por sua vez podem ser partilhados com outras unidades de administração pública a nível nacional e europeu. Em segundo lugar, estes sistemas de informação devem ser complementados por um rigoroso processo de recrutamento e formação destinado aos inspectores, que devem ter a capacidade de reconhecer situações de trabalho não declarado e agir com celeridade, eficácia e sensibilidade perante a dimensão humana deste tipo de situações. Embora o progresso relativamente a estes assuntos tenha sido notável na maioria dos países europeus (criação de sistemas de informação, campanhas direccionadas, inspectores do trabalho especializados em fraudes), ainda existe muito por fazer.

Um problema adicional tem a ver com a determinação dos principais sectores e empresas onde existem riscos substanciais de incumprimento. Na maioria dos países, os ministérios do trabalho tomaram decisões relevantes sobre o processo de programação e planeamento (ou seja, a localização de sectores económicos e a implementação de campanhas). Ainda assim, o crescimento do emprego irregular e do trabalho não declarado está sempre presente. Uma solução mais abrangente depende da tomada de decisões aos mais elevados níveis políticos, envolvendo diferentes órgãos da administração pública com o apoio dos parceiros sociais. Neste contexto, os sistemas da inspeção devem ser orientados por instruções e objectivos claros, bem como por directrizes para colaboração com as outras autoridades ligadas ao problema do trabalho não declarado em todas as etapas de controlo (desde a polícia aos promotores públicos e aos juízes). Tendo em conta que a maioria das irregularidades ocorrem em empresas de pequena dimensão e escala, as actividades da inspeção de diversos países concentram-se principalmente nessas firmas pertencentes aos sectores com as taxas mais elevadas de volume de pessoal e de trabalho temporário, como a construção, a hotelaria, os transportes, as lojas de retalho, o vestuário e os têxteis. A partir de um ponto de vista da inspeção do trabalho, é necessário combinar as visitas pré-programadas com as visitas baseadas em queixas, a fim de abranger uma área tão grande quanto possível.

As instruções devem determinar os critérios de decisão no que se refere ao foco das inspeções, dependendo dos recursos disponíveis, devendo estabelecer prioridades que incluam prestar atenção aos relatórios que denunciam o não registo das empresas e a não declaração dos trabalhadores por parte das mesmas. No entanto, os inspectores não devem ser utilizados como uma forma de "polícia de imigração". Os inspectores devem concentrar-se no controlo das condições de trabalho. De facto, esta distinção foi salientada,

por exemplo, pela Comissão de Peritos da OIT, sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR), nos seus comentários de 2006 e 2008 relativos à aplicação da Convenção N° 81 da OIT pela França. Na sua Observação de 2008, a Comissão sublinhou que nenhum trabalhador deve ser excluído da protecção com base no seu estatuto de trabalho irregular. As funções das inspecções do trabalho destinam-se a garantir condições de trabalho que estejam de acordo com os requisitos legais relevantes e com a protecção dos trabalhadores enquanto estiverem integrados no seu trabalho. A sua função não consiste em controlar a natureza legal do seu trabalho. Neste sentido, o Comité instou o governo a tomar medidas no sentido de garantir que os poderes de acesso por parte dos inspectores aos locais de trabalho não fossem indevidamente utilizados na implementação de operações conjuntas de combate à imigração não autorizada.¹⁸

Da mesma forma, na mesma Observação de 2008, a Comissão salientou a necessidade de distinguir entre o mandato dos inspectores do trabalho e dos funcionários de outros órgãos responsáveis pelo combate ao trabalho não declarado, no sentido de manter um clima de confiança entre os inspectores do trabalho e os trabalhadores, assim como com aqueles que não são declarados.

Neste sentido, alguns países, como a Áustria, decidiram isentar os inspectores do trabalho da necessidade de supervisionar o trabalho não declarado. De facto, as suas funções foram transferidas para o Ministério Federal das Finanças em 1 de Julho de 2002, tendo sido criada uma unidade aduaneira especial (KIAB) para combater o emprego ilegal, verificando as autorizações de trabalho, bem como a contratação de cidadãos estrangeiros. Foram estabelecidas ligações com a inspecção do trabalho, que comunicou descobertas relevantes a partir das suas próprias visitas às autoridades competentes (autoridades administrativas de sancionamento e serviços de emprego). Esta reforma exigia a contratação de mais 300 funcionários, revelando que essa coordenação exigia a mobilização de recursos consideráveis, em termos de pessoal e de tempo, em detrimento das funções principais dos inspectores. Por fim, esta função foi novamente transferida para as autoridades fiscais em Janeiro de 2007, pois muitas vezes, o trabalho não declarado está frequentemente relacionado com a evasão fiscal e com a não declaração das contribuições para a segurança social.

Da mesma forma, na Alemanha, os serviços aduaneiros federais, que se encontram sob a alçada do Ministério Federal das Finanças têm vigiado e supervisionado o emprego ilegal e o trabalho não declarado desde 1991. Desde essa altura, o seu mandato relativamente a este tema cresceu tendo o governo concedido aos funcionários aduaneiros determinadas funções policiais e de magistratura, como o direito de investigar, de efectuar detenções, realizar investigações pessoais e penhoras. Em 2004, o pessoal da inspecção que lidava com o trabalho não declarado para a Agência Nacional do Emprego e os funcionários aduaneiros foram agrupados numa unidade conjunta, sob a alçada do Ministério Federal das Finanças, denominada Unidade de Execução Fiscal para o Trabalho Não Declarado (Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Actualmente, esta unidade é composta por 6,600 funcionários, que se encontram divididos entre uma autoridade central e 113 filiais.

Mesmo com este desenvolvimento, os serviços da inspecção do trabalho dos estados Alemães ainda possuem competências para supervisionar o registo das actividades comerciais e dos trabalhadores independentes do sector industrial.

É digno de nota referir que a colaboração entre as inspecções do trabalho e a Unidade de Execução Fiscal assume a forma de partilha regular de informação, realizando por vezes inspecções conjuntas. Em 2007, o Ministério das Finanças concluiu um acordo-quadro

¹⁸ OIT, Observação da CEACR 2008, Convenção N° 81, França.

entre os Ministérios da Economia dos estados Alemães, o qual estabelecia as formas de cooperação entre estes dois órgãos.

Uma outra questão tem a ver com as dificuldades encontradas durante as próprias visitas da inspecção. Estas podem incluir a localização de empresas ocultas ou de trabalhadores não declarados, localizar o responsável pela empresa, identificar trabalhadores não declarados em concertação com outras autoridades, descobrindo formas para verificar o número de horas efectivamente trabalhadas, calculando os salários e as contribuições devidas à segurança social e identificando possíveis fraudes nessa área. Em diversas situações, só é declarada parte da força de trabalho de uma empresa. Noutras, quando o pessoal não declarado trabalha para fornecedores ou sub-fornecedores, as inspecções do trabalho têm que avaliar a rede de responsabilidades. Os inspectores podem igualmente descobrir trabalhadores estrangeiros sem vistos de trabalho. De facto, as sanções relacionadas com as irregularidades dos contratos de trabalho dos migrantes constituem a maioria das visitas da inspecção e das sanções incluídas nos relatórios anuais da maioria das inspecções do trabalho. Se os inspectores puderem consultar as listas dos trabalhadores de cada empresa, retiradas a partir das bases de dados da segurança social ou das autoridades fiscais, a tarefa de provar as irregularidades de trabalho torna-se mais objectiva.

Uma outra questão tem a ver com a forma de regularizar situações de incumprimento que forem encontradas e de compensar aqueles cujos direitos foram violados. O incumprimento deve ser dissuadido, mas sem comprometer o emprego de um trabalhador ou a sobrevivência da empresa. Este problema é muito mais complexo no caso de imigrantes que não possuem autorização para permanecer ou trabalhar num determinado país. Normalmente, a detecção ou a denúncia do seu estatuto irregular desencadeiam procedimentos de expulsão ou de deportação, o que, por sua vez, cria uma contradição para os inspectores do trabalho, que por norma devem supostamente proteger os trabalhadores vulneráveis, mas que não podem reparar a situação dos trabalhadores que não possuam vistos de trabalho. Os problemas éticos relacionados com a obrigação de comunicar estas irregularidades à polícia ou às autoridades da imigração constituem um novo desafio para os inspectores do trabalho.

Confrontados com o dilema de emitir um aviso ou aplicar sanções, diversos países optaram por sujeitar as firmas incumpridoras a procedimentos que, além de medidas punitivas, exijam o pagamento imediato dos devidos salários e contribuições. Em diversas situações, as sanções aplicadas são proporcionais ao número de trabalhadores afectados e à dimensão da empresa. No entanto, outros países consideram que o aumento das sanções não desencoraja o trabalho não declarado, provocando em vez disso uma falta de colaboração entre alguns empresários de determinados sectores (consultar abaixo). Quando se observam as medidas políticas tomadas para identificar o trabalho não declarado de imigrantes que não possuem vistos de residência, o foco estratégico dos últimos anos tem consistido na melhoria da implementação de sanções semelhantes contra os gestores e os trabalhadores não declarados.

Estas medidas salientaram frequentemente uma melhor cooperação entre a polícia, o controlo de fronteiras, as inspecções do trabalho e outras agências governamentais, tendo constituído o âmago das iniciativas políticas de países, como a Áustria, o Chipre, a República Checa, França, Itália, Letónia, Lituânia, Holanda, Portugal, Espanha e Reino Unido.

Neste sentido, tem sido desenvolvida uma abordagem inovadora no seio da União Europeia, através da transposição da recentemente adoptada Directiva da UE 2009/52/EC, a qual determina a obrigação de impor sanções sobre os empregadores que contratam

trabalhadores de países terceiros sem a existência de vistos de trabalho.¹⁹ Entre outras coisas, as sanções devem incluir o pagamento de uma remuneração adequada aos trabalhadores – que seja pelo menos equivalente ao salário mínimo. Em casos graves, os trabalhadores podem receber vistos de residência durante o tempo exigido pelos procedimentos, marcadamente em situações de acções penais. Além disso, para além das sanções financeiras, os empregadores devem ser excluídos dos concursos públicos, auxílios ou subsídios Estatais. Esses benefícios podem inclusivamente vir a ser retirados, ou a empresa pode ser permanentemente ou temporariamente encerrada.

Em alguns países, a consciencialização da escala ou do crescimento do trabalho não declarado tem conduzido à criação de novos órgãos administrativos, de sistemas de coordenação inter-governamental, bem como de iniciativas especiais direccionadas para combater as diversas formas de trabalho não declarado. Por exemplo, a França foi um dos primeiros países Europeus a implementar esse tipo de órgão, quando estabeleceu em 1997 uma equipa inter-ministerial destinada ao combate do trabalho não declarado. Reuniu diversos órgãos numa única comissão, composto por uma comissão nacional, comissões departamentais e grupos de trabalho. Da mesma forma, na Itália foi estabelecido um plano no interior do Ministério do Trabalho, de forma a trazer uma luz sobre o trabalho não declarado.

Alguns sectores, como o têxtil e o vestuário, conduzem campanhas especiais de supervisão abrangente, tendo em conta o elevado número de imigrantes contratados em situações de trabalho irregular, enfrentando de forma persistente condições de trabalho deficientes. Como estes locais de trabalho estão permanentemente ligados a complexas redes de fornecimento, os governos têm procurado formas de conferir maior responsabilidade aos principais fornecedores e distribuidores de bens. Em diversos países Europeus, onde uma percentagem significativa do trabalho não declarado é realizada por imigrantes sem documentos, os governos organizaram campanhas de regularização. Nestas campanhas, os trabalhadores e os empregadores são estimulados a declarar as relações de trabalho, sem o risco de virem a ser sancionados. Por exemplo, durante uma campanha semelhante realizada em Espanha, mais de meio milhão de trabalhadores estrangeiros foram inscritos no sistema de segurança social em 2005. Recentemente, têm sido igualmente conduzidos ou estão em curso esforços de regularização em diversos países, como a Bélgica, a Irlanda, a Itália, a Holanda e Portugal.

2.2. Práticas actuais no combate ao trabalho não declarado

2.2.1. A experiência dos inspectores do trabalho

Na maioria dos países Europeus, o combate ao trabalho não declarado faz normalmente parte de uma estratégia mais abrangente direccionada em geral contra o emprego não documentado.²⁰ Normalmente, traduz-se num instrumento legal, que tem como objectivo regulamentar o mercado de trabalho. Consequentemente, a inspecção do trabalho tem a responsabilidade de lidar com essa questão. Por exemplo, em países como a Bósnia-Herzegovina, França, Hungria, Polónia, Portugal e Sérvia, essa é uma das actividades prioritárias das inspecções do trabalho estatais. No entanto, as inspecções do trabalho enfrentam diversas dificuldades na implementação de medidas contra o trabalho não declarado – bastante semelhantes àquelas encontradas no contexto da supervisão e

¹⁹ Directiva 2009/52/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009 determinando as normas mínimas para as sanções contra os empregadores nacionais de países terceiros em situação irregular. A Directiva deve ser transporta para a legislação nacional em 20 de Julho de 2011.

²⁰ Consultar: *Combater a Contratação Ilegal de Trabalhadores Estrangeiros*. OCDE Paris, 2000 (p. 8).

controlo do trabalho forçado. No entanto, a jurisdição e a capacidade destas agências são muitas vezes insuficientes.²¹

Os inspectores do trabalho enfrentam uma multiplicidade de desafios no combate ao trabalho não declarado. A disseminada ausência de planos eficazes de cooperação e coordenação a todos os níveis, pode conduzir à fragmentação de responsabilidades, escoando recursos limitados. É frequente que as inspecções do trabalho não possuam um contacto organizado ou adequado com aqueles que são responsáveis por determinados aspectos do trabalho forçado, como a polícia, o poder judicial, (excepto os tribunais industriais ou os tribunais do trabalho), ou as autoridades da imigração ou prisionais. Na pior das hipóteses, podem existir rivalidades, conduzindo à duplicação ou à transferência do problema por parte de uma autoridade para outra – resultado: ninguém actua.

Essa cooperação estruturada levanta diversas questões. Em primeiro lugar, é necessário conhecer onde terminam as actividades dos inspectores do trabalho e onde começam as da polícia ou de outras autoridades. Cada inspecção deve ser clara quanto às suas responsabilidades e à forma de as cumprir, quando estas se podem sobrepor, e em que medida a cooperação entre as inspecções pode ser garantida com base na separação, embora complementar, de responsabilidades.

Um dos grandes desafios enfrentados pelos inspectores do trabalho é a invisibilidade do emprego informal, assim como o trabalho doméstico. Neste tipo de situação, a consciencialização comunitária perante o problema do trabalho forçado pode ser muito útil, podendo conduzir à denúncia do trabalho não declarado. A situação complica-se ainda mais, quando os locais de trabalho são regularmente alterados, como os vendedores ambulantes, os pequenos locais de construção móveis ou as actividades agrícolas sazonais.

Além disso, todos os países Europeus aceitam o princípio constitucional da inviolabilidade das casas particulares. Por conseguinte, a lei determina que, quando os trabalhadores vivem e trabalham nas mesmas instalações, os inspectores do trabalho só podem obter acesso legal ao local de trabalho com o consentimento do ocupante, não se tratando necessariamente do proprietário ou do empregador. Nesses casos, o consentimento pode ser muitas vezes obtido como “ad-hoc”, utilizando o elemento-surpresa de uma visita não anunciada. Mas se a permissão for recusada, o inspector do trabalho tem poucos poderes para investigar.

Os casos extremos podem aumentar o problema do trabalho forçado. A inspecção do trabalho poderá não ser muitas vezes o principal interveniente na luta global contra o trabalho forçado, mas pode contribuir de forma decisiva. Os inspectores do trabalho são os principais representantes da administração do trabalho no mundo laboral. Normalmente, são eles que recebem em primeira-mão a informação relativa aos locais de trabalho afectados e às violações da lei do trabalho. Eles têm o direito de acesso legal a esses locais de trabalho e, nos termos da Convenção Nº 81 da OIT, a liberdade de acesso em qualquer altura. São normalmente a única instituição Estatal com um mandato para lidar com as questões relacionadas com a protecção no trabalho, no contexto das suas funções sectoriais acima referidas. Os inspectores do trabalho simplesmente aplicam as normas estabelecidas pela lei nacional. O que os torna uma ferramenta muito mais eficaz do que quaisquer sistemas de cumprimento voluntário.

Os inspectores devem ser sensibilizados para os problemas envolvidos e sobre a forma mais apropriada de lidar com o trabalho não declarado. Devem desenvolver novas parcerias estratégicas internas e externas com os seus parceiros tradicionais, ou seja, com os parceiros sociais, mas também com outros intervenientes, quer no governo quer na

²¹ Ibid, p. 134.

comunidade das ONG. Os inspectores devem receber a formação devida e ter acesso às boas práticas em sistemas de elevado desempenho. Da mesma forma, deve ser identificada a questão da conduta ética dos inspectores.

Os inspectores do trabalho devem receber formação relativa à sua tarefa de garantir igualdade em termos de trabalho digno para os trabalhadores nacionais e estrangeiros. Devem ter a capacidade de lidar com as particulares condições de trabalho, estando familiarizados com os problemas relacionados com a imigração, como a discriminação, as barreiras linguísticas e os diferentes contextos e comportamentos culturais. Além disso, devem receber formação relativamente aos sectores nos quais predomine o trabalho clandestino. O novo desafio seria realizar inspecções sem intimidar os trabalhadores imigrantes clandestinos. Este tipo de actuação permitiria abordagens administrativas complementares e paralelas, como a definição de linhas directas ou de websites, disponibilizados em diversos idiomas, permitindo que os trabalhadores não declarados apresentassem queixas. Os inspectores do trabalho também devem receber formação sobre como aplicar a nova legislação relacionada com a responsabilidade conjunta das redes de fornecimento, a qual tem vindo a ser promulgada em alguns países, a fim de avaliar abusos de relacionamento, como as formas camufladas da relação de trabalho.

2.2.2. Preparar a inspecção: melhorar a detecção

A fim de combater o trabalho não declarado, as autoridades públicas tomaram diversas medidas, com vista a preparar ou a facilitar as actividades da “inspecção do trabalho” (ou seja, a supervisão das condições de trabalho). Por vezes, essas medidas concentraram-se em actividades preliminares (como por exemplo, a emissão de cartões de identidade no sector da construção (ver abaixo)) e campanhas de informação e divulgação.

Em países como a Itália, foi criado, em 1998, o Comité Nacional para a Formalização do Trabalho Irregular. Os seus principais objectivos incluem a criação de uma rede institucional entre o governo central e as autoridades regionais, com o objectivo de obter conhecimentos sobre as características da economia informal. Funciona igualmente no sentido de formalizar políticas, estimular os trabalhadores e os empregadores a cumprirem as suas obrigações fiscais e de combater o trabalho não declarado.

Na Irlanda, o Grupo de Vigilância da Economia Oculta tem lutado contra o trabalho não declarado. O grupo faz parte de um enquadramento de direitos laborais mais alargado, concluído pelo governo e pelos parceiros sociais, nos termos dos acordos de parcerias sociais da Irlanda. É acompanhado por uma série de outras medidas concebidas para lutar contra a economia informal, incluindo a promulgação do Projecto de Lei de Cumprimento da Lei do Trabalho.

Outra iniciativa útil tem a ver com a coordenação de operações estratégicas, incluindo através da partilha de dados. Foram estabelecidas novas instituições de coordenação. Conforme anteriormente mencionado, a Alemanha implementou a Unidade de Execução Fiscal para o Trabalho Não Declarado a fim de coordenar uma actuação governamental. No Luxemburgo, a Unidade Inter-administrativa Combater o Trabalho Ilegal (CIALTI) existe desde o ano 2000, enquanto na Finlândia o Grupo de Coordenação para a Luta contra o Crime Económico foi implementado no ano 2000, sob o projecto Virke. Na Lituânia, a Inspeção do Trabalho Estatal (Valstybinė darbo inspekcija, VDI) tem exercido as suas actividades desde 2001, enquanto a Inspeção do Trabalho Nacional da Polónia (Panstwowa Inspekcja Pracy, PIP) foi estabelecida em 2007. Noutro local, em França, a Delegação Inter-Ministerial para Combater o Trabalho Ilegal (Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal - DILTI) tem procurado desde 1997 uma abordagem altamente coordenada em termos de cooperação de dados, estratégica e de actividades a

nível nacional, regional e do governo local, com a participação de uma grande diversidade de parceiros sociais.

Na Bélgica, diversas redes de informação ajudam a detectar e a prevenir o trabalho não declarado. A Dimona (Déclaration Immédiate/ONmiddellijke Aangifte) consiste num sistema electrónico que todos os empregadores devem utilizar para registar novos trabalhadores perante o Gabinete Nacional da Segurança Social (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, RSZ). Cada vez que um funcionário é contratado ou abandona o empregador, é apresentada uma notificação electrónica a todas as agências de segurança social. O sistema de informação sobre a migração internacional LIMOSA (Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief) é um projecto do governo federal que foi implementado para preparar o país para a completa abertura do mercado de trabalho aos trabalhadores dos novos Estados Membros da UE em 1 de Maio de 2009. A LIMOSA representa um instrumento de controlo na luta contra a fraude e a concorrência injusta de trabalhadores estrangeiros, que aceitam trabalho em troca de salários inferiores aos salários de mercado, ignorando as leis e as regulamentações laborais belgas. A Organização dos Serviços Anti-Fraude da Inspeção Social (Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale, OASIS) é um armazém de dados que foi estabelecido em 2001, no enquadramento de um projecto comum anti-fraude organizado por ministérios do governo federal e por funcionários nacionais. A OASIS foi concebida para combater a fraude da segurança social, através de uma forma sistemática e estruturada. Os dados utilizados pela OASIS são fornecidos através de canais informativos do Crossroads Bank de Segurança Social (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, KSZ).

A partilha e o acesso de dados e a registos geridos por outros órgãos administrativos, como as autoridades fiscais ou as instituições de segurança social, foram amplamente introduzidos durante os últimos anos em diversos países Europeus, a fim de melhorar a coordenação da detecção do trabalho não declarado.²² Por exemplo, actualmente, a Inspeção Geral do Trabalho da Bulgária tem acesso ao registo dos contratos de trabalho, que é gerido pela Agência de Receita Estatal. Na anterior República Jugoslava da Macedónia, tem sido desenvolvido software no sentido de ligar a inspeção do trabalho a instituições como o Gabinete de Receita Pública e o Centro de Emprego. A inspeção do trabalho Polaca tem acesso ao Registo Nacional dos Contribuintes, ao registo oficial das entidades económicas nacionais pertencentes ao Gabinete Estatístico Central, ao registo da Instituição de Seguro Social e ao Sistema Electrónico Geral de Identificação de Cidadãos.

No entanto, em algumas situações, são ainda necessárias alterações legislativas para ultrapassar obstáculos legais, como as normas de protecção de dados, antes que o acesso aos registos dos diferentes órgãos de administração seja autorizado. A questão da confidencialidade dos dados, inclusivamente entre agências governamentais, permanece uma questão de debate em diversos países (como a Bélgica). Actualmente, a Irlanda encontra-se no processo de promulgação de leis que estabelecem a base legal para a partilha de dados entre diferentes agências.

Com um foco semelhante na Suécia, o projecto ID06 no sector da construção, provou ser uma medida de controlo eficaz de oposição ao trabalho não declarado, exigindo que todos os trabalhadores em locais de construção se registassem e utilizassem cartões de identificação adequados. Foram introduzidas medidas semelhantes na Finlândia, na Itália e na Noruega. Em Itália, foram utilizados cartões de identificação nos locais de construção desde 2006, apesar de os empregadores com menos de 10 trabalhadores serem isentos da obrigação de emitir estes cartões, através da manutenção de um registo diário. No entanto, esta possibilidade deve ser autorizada pela direcção provincial do trabalho, registando os detalhes relativos aos trabalhadores contratados no local. Similarmente, desde Fevereiro de

²² Por exemplo: a Espanha, a Polónia.

2006, que a Secção 52a da Lei Finlandesa sobre a Segurança e a Saúde no Trabalho obriga as partes que gerem ou supervisionam um local de construção a garantir que cada pessoa que trabalhe no local utilize identificação com fotografia visível.

Em Janeiro de 2007, o governo Sueco implementou igualmente uma lei sobre a obrigação de registo de pessoal, destinada aos trabalhadores nos sectores da restauração e dos cabeleiros. A lei permite que a Agência Fiscal Nacional leve a cabo inspecções aos locais de trabalho sem aviso prévio, a fim de determinar se os empregadores estão a registar adequadamente os seus funcionários. A Agência Fiscal Nacional estima que foram regularizadas cerca de 4.200 situações anteriores de trabalho não declarado, através da implementação de registos de pessoal. Encontram-se em curso planos que têm como objectivo o alargamento da aplicação desta lei a outros sectores.

Como o número de inspectores do trabalho é limitado, devem ser encontradas abordagens integradas inovadoras para a detecção do trabalho não declarado, utilizando a informação que é também obtida a partir de outras fontes e de diferentes órgãos administrativos, os quais à primeira vista não estão ligados ao trabalho. Com esta finalidade, alguns países desenvolveram indicadores comparativos e de verificação cruzada da informação recolhida a partir de diversas bases de dados, mas também de outros recursos informativos. Por exemplo, a Espanha utiliza uma técnica criativa para divulgar o trabalho temporário não declarado durante as épocas de colheita em plantações de laranjeiras e vinhas. Com efeito, os inspectores do trabalho espanhóis comparam a dimensão das plantações com o número de horas de trabalho dedicadas durante a colheita do ano anterior e o número de trabalhadores registados mensalmente na base de dados da instituição de segurança social. Este processo é realizado mediante consulta às conservatórias, a par de informação sobre o número sugerido de dias necessários para a colheita, a dimensão da colheita do ano anterior, e o número de trabalhadores registados na base de dados da segurança social.

Se inicialmente existia uma discrepância entre os conjuntos de dados, os empregadores podem ser solicitados a apresentar novos documentos, incluindo os contratos de trabalho. Caso este procedimento ainda não solucione a discrepância, poderá ser realizada uma visita de inspecção, ou o empregador poderá ser notificado para uma reunião na inspecção do trabalho. A informação sobre as linhas de propriedade é duplamente verificada, através de mapas do Google, pois o acesso às plantações pode ser difícil e disperso, com uma grande distância entre uma e outra. Como resultado desta abordagem, o registo dos trabalhadores nas bases de dados da segurança social aumentou em cerca de 217 por cento em 2009 comparativamente com 2007, sendo que o número de requerimentos de vistos de trabalho aumentou em cinquenta por cento.

Outros métodos inovadores destinados à identificação do trabalho não declarado incluem a comparação dos diferentes preços de oferta dos concursos públicos. Quando uma oferta é significativamente inferior a outras ofertas concorrentes, este pode ser um indicador de que o empregador não está a pagar os benefícios da segurança social ou outras contribuições, permitindo assim que um empregador ofereça os seus serviços a um valor de mercado inferior. Esta abordagem é por exemplo utilizada na Estónia.

São necessárias novas formas integradas de pensamento para identificar o desafio de detectar o trabalho não declarado, nomeadamente com a alteração dos padrões de trabalho e o outsourcing da produção. Devem ser consideradas uma série de abordagens integradas para identificar o trabalho não declarado, principalmente nos países com um sistema duplo de inspecção do trabalho: um que lida com a segurança e a saúde no trabalho e outro com as condições gerais de trabalho. Uma empresa que não cumpra as regulamentações básicas na área da segurança e saúde no trabalho pode, com maior probabilidade, ignorar os requisitos gerais da legislação do trabalho. Por conseguinte, a colaboração na área do trabalho não declarado é igualmente importante entre as inspecções responsáveis pelas

questões relacionadas com a SST e as que são responsáveis pela inspecção das condições gerais de trabalho. Por exemplo, a agência de inspecção da SST poderia partilhar com a inspecção-geral do trabalho os nomes das empresas que se encontram em situação de grave violação das regulamentações da SST. Este tipo de medida poderá despoletar a iniciação de uma inspecção relativa ao cumprimento das disposições gerais do trabalho.

Trabalhadores domésticos

Um desafio enfrentado pelos inspectores na detecção de trabalho não declarado relaciona-se com o facto dos trabalhadores não declarados estarem muitas vezes empregados em casas privadas como ajudantes domésticos ou prestadores de cuidados. Em muitos casos, os inspectores necessitam de uma autorização especial e inclusivamente da aprovação judicial antes de terem acesso a uma residência privada para realizarem uma inspecção, devido ao direito à privacidade do seu ocupante. Neste contexto, diversos países adoptaram medidas especiais, no sentido de ajudar a melhorar a identificação dos trabalhadores domésticos não declarados e de providenciar incentivos para que os empregadores registem os trabalhadores domésticos.

Por exemplo, em 1998, o Luxemburgo introduziu procedimentos que se aplicam a todos os trabalhadores domésticos, a fim de ajudar a reduzir o fardo administrativo sobre os empregadores, estimulando-os a contratar a ajuda doméstica legalmente. A nova legislação em vigor desde Janeiro de 2009 criou subsequentemente o estatuto único do 'trabalhador de colarinho branco' para todos os trabalhadores do sector privado.

Nos termos deste sistema, os empregadores devem cobrir as primeiras 13 semanas de uma baixa por motivo de doença de um trabalhador, o que representa um custo substancial para os empregadores de trabalhadores domésticos. No entanto, se os seus trabalhadores ficarem doentes, foi considerada uma excepção em que são mantidos os procedimentos simplificados para declarar o trabalho doméstico, com o objectivo de prevenir uma proliferação do trabalho não declarado no sector. A Suíça introduziu um sistema semelhante para os trabalhadores domésticos.

A Bélgica suportou particularmente a vasta disseminação dos cheques-serviço, que são utilizados para pagamento diário de serviços pessoais. Cada cheque paga uma hora de trabalho realizado por pessoas desempregadas contratadas por empresas certificadas. Numa fase inicial, os trabalhadores desempregados podem ser contratados pela empresa a tempo parcial e numa base temporária. Após seis meses, a empresa deve disponibilizar-lhes um contrato de trabalho permanente, pelo menos a meio-tempo, caso a pessoa esteja registada como desempregada. Em França, foi introduzido o sistema Cheque Emprego Serviço Universal (Chèque Emploi Service Universel, CESU), com a finalidade de simplificar o processo de contratação e remuneração dos trabalhadores domésticos. O salário de um trabalhador é remunerado através de um sistema de cheques, os quais podem ser adquiridos no banco local. Os clientes beneficiam da capacidade de solicitar uma redução do imposto sobre o rendimento, que totaliza 50 por cento do total gasto na aquisição dos cheques. Em 2002, 53 por cento de todos os empregadores formais de trabalhadores domésticos utilizavam o sistema CES. Além disso, estima-se que 20 por cento destes que trabalhavam como não declarados estão actualmente oficialmente contratados.

Na Finlândia, no final dos anos 90, só 24.000 casas privadas utilizavam um sistema semelhante de cheque-serviço, principalmente devido ao facto de o subsídio não ter conseguido tornar os trabalhadores domésticos formais menos dispendiosos do que os serviços dos trabalhadores não declarados. Foram igualmente levantadas questões sobre se de facto os cheques-serviço permitem a regularização do trabalho não declarado no sector dos serviços domésticos. Por exemplo, na Áustria, existia a preocupação de que a Lei do Cheque Serviço Doméstico de 2005 (Dienstleistungsscheckgesetz, DLSG) não afectava os trabalhadores domésticos que eram trabalhadores estrangeiros não documentados.

Acredita-se que estes trabalhadores, apesar de não existirem provas, constituem a maior parte dos trabalhadores domésticos.

2.2.3. A visita da inspecção: da detecção às medidas de actuação e de controlo

Uma medida que tem como objectivo conter a tendência em direcção ao trabalho não declarado e a outras formas de actividades económicas ilegais, envolve a realização de inspecções às empresas.

As inspecções devem ser programadas com base numa estratégia e/ou numa política que identifique o trabalho não declarado. Por exemplo, em França foi adoptado um plano nacional contra o trabalho ilegal para 2008-09. Na Bulgária, o trabalho não declarado foi integrado no Plano de Acção Estratégica da inspecção-geral do trabalho para o período compreendido entre 2008-2012. Noutros países, o trabalho não declarado está cada vez mais integrado em planos anuais de inspecção e programas de actividade.²³ Na Bélgica, são definidos para cada inspector objectivos quantitativos de inspecção, os quais reflectem igualmente a prioridade do trabalho não declarado, sendo elaborada uma estratégia nacional para combater a fraude social e fiscal.

A par da decisão para identificar o trabalho não declarado, foi reconhecido que este objectivo pode igualmente exigir uma estrutura organizacional apropriada ou a criação de entidades especiais responsáveis pela coordenação, desenvolvimento, implementação e avaliação de uma política que identifique o trabalho não declarado.

Por exemplo, na Polónia, foi criado o Departamento da Legalidade do Trabalho, no âmbito da Inspecção do Trabalho Responsável, o qual reporta directamente ao Parlamento. Foram ainda criadas unidades relacionadas com este departamento em cada uma das dezanove Inspeções Distritais do Trabalho. Existem dez membros do pessoal na sede e cerca de dez membros do pessoal por distrito, responsáveis pela investigação de casos de trabalho não declarado. Esta estrutura está operacional desde 1 de Julho de 2007. Anteriormente, a questão do trabalho não declarado era tratada por uma rede separada dos serviços responsáveis por garantir a legalidade do trabalho, mas que não tinha ligação à inspecção do trabalho. Actualmente, devido à sua integração no sistema da inspecção do trabalho, o trabalho não declarado tornou-se parte do processo de programação anual da inspecção do trabalho. Desde então, os resultados da inspecção sobre o trabalho não declarado foram gravados sistematicamente num registo que é partilhado por toda a inspecção do trabalho. As actividades da inspecção do trabalho são avaliadas pelo Conselho de Protecção do Trabalho tripartido, no qual são representados os parceiros sociais. O que garante o seu apoio e arquivo.

Na Lituânia foi criado um Grupo de Coordenação Central. Este é presidido pelo Inspector Responsável Estatal do Trabalho, pois a inspecção do trabalho tem um papel de liderança na coordenação de estratégias na área do trabalho não declarado. Este grupo estabelece as prioridades anuais para todos os órgãos envolvidos no controlo do trabalho não declarado, e também avalia e analisa as condições do trabalho não declarado, prevê e aprova medidas destinadas à redução do trabalho não declarado. Além disso, analisa a situação do trabalho não declarado no país. A estrutura a nível nacional estende-se ao nível regional, na forma de grupos de coordenação regionais. Na Lituânia, a redução do trabalho não declarado é considerada como o principal objectivo das actividades da inspecção do trabalho. Só em 2008, foram realizadas 4.554 inspecções relativamente a essa matéria.

²³ Espanha, França, Hungria, Lituânia, Polónia, Portugal.

Em 2004, foi concebido em Espanha um plano estratégico com o objectivo de melhorar a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social. Um dos principais objectivos do plano visava o aumento do número de inspectores, bem como a melhoria dos sistemas de informação e do equipamento. A reorganização dos sistemas de informação originou alterações consideráveis nos procedimentos da inspecção, na sua coordenação com outras agências governamentais e no seu relacionamento com os cidadãos Espanhóis. Por sua vez, estas melhorias permitiram um progresso significativo por parte da inspecção, no que se refere à regularização dos trabalhadores informais.

No sentido de responder de forma mais adequada à sua prioridade nacional de identificar o trabalho não declarado no contexto da fraude social e fiscal, o Governo Federal da Bélgica criou nos últimos anos diversas estruturas e órgãos de consulta administrativos destinados a lidarem com a fraude social e com o trabalho não declarado, onde se reuniam os representantes das diferentes estruturas administrativas afectadas pela fraude social. Estabeleceu o Serviço de Informação e Investigação Social (Service d'inspection et de recherches sociales/Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, SIRS/SIOD), a fim de intensificar e dinamizar a luta contra a fraude relacionada com os benefícios de solidariedade social. Este novo organismo foi especialmente concebido com o objectivo de melhorar a coordenação entre as diversas partes envolvidas na prevenção da fraude. Além disso, coordena as acções de todos os órgãos responsáveis pela identificação do trabalho não declarado. Como parte desta iniciativa, foram igualmente alargadas as competências dos inspectores responsáveis pelo bem-estar social. Em 2007, a Bélgica criou igualmente o Gabinete de Orientação Federal (Bureau fédéral d'orientation), o qual é dirigido por um quadro executivo composto por representantes das inspecções do trabalho, do instituto de emprego e de diversas instituições da segurança social. Este elabora planos estratégicos na área da fraude social, os quais, uma vez aprovados pelo Conselho de Ministros, servem para a concepção dos programas de actuação. A sua implementação é supervisionada pelo Gabinete. Elabora igualmente relatórios anuais sobre a fraude social e sobre os resultados das inspecções na área do tráfico de seres humanos, orientando particularmente iniciativas de formação sobre o mesmo tópico. O Gabinete consulta a Assembleia-geral de Sócios – a qual inclui representantes de diversas instituições de segurança social, de inspecções do trabalho e de parceiros sociais – sobre o plano estratégico, submetendo os planos anuais para aprovação.

A unidade inter-administrativa de combate ao trabalho não declarado do Luxemburgo foi estabelecida no ano 2000. Tem capacidade para mobilizar mais de 200 funcionários de até oito instituições governamentais, caso seja necessário, tendo realizado uma série de inspecções aos locais de construção de todo o país sem aviso prévio. A associação das equipas de inspecção varia de acordo com a Inspeção do Trabalho e das Minas como a força motriz e de coordenação desta unidade informal.

A fim de facilitar uma maior cooperação entre os departamentos governamentais no Reino Unido, o 'Grabiner Steering Group' estabeleceu Joint Shadow Economy Teams (JoSETs) em Abril de 2001. Estas equipas locais reúnem funcionários do Departamento do Trabalho e das Pensões (DWP), Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) e o Employment Agency Job Centre Plus, com o objectivo de obstruir o trabalho não declarado em quarto áreas prioritárias da actividade económica: serviços de construção e de edificação; táxis e mensageiros; catering; hotéis e s residenciais.

Desde 1995, que a Holanda introduziu um elevado número de medidas de coordenação (conduzidas pelo Departamento do Ministério Público do Ministério da Justiça), incluindo orientações políticas para esclarecer a intervenção e cooperação conjuntas. Esta iniciativa foi igualmente complementada por um acordo realizado em 1996, concluído com as agências fiscais e sociais sobre a partilha de informação. Além disso, em 2003, foi criada uma unidade especial anti-fraude no seio da inspecção do

trabalho, para combater o trabalho não declarado. Desde essa altura, o número de inspectores tem crescido exponencialmente.

Em França, foi estabelecida a Direcção Inter-ministerial contra o Trabalho Ilegal, composto por representantes de uma série de departamentos governamentais responsáveis pelas seguintes áreas: Justiça, Trabalho, Agricultura, Transporte, Interior, Finanças, Assuntos Públicos, Economia e Defesa. As responsabilidades da Direcção são as seguintes:

- definir uma política para supervisionar o trabalho não declarado e as condições de cumprimento;
- coordenar os serviços públicos relevantes responsáveis pela supervisão;
- organizar acções de formação conjuntas para os funcionários de uma determinada região ou departamento; e
- prestar apoio judicial e metodológico para as redes de funcionários.

Em 2004 foi estabelecido um sistema de coordenação semelhante (Decreto N° 124), que permitia que os inspectores do trabalho intervissem sistematicamente nas acções realizadas por quaisquer autoridades administrativas, no que se refere ao combate ao trabalho não declarado.

Para além da reengenharia e da reformulação da estrutura administrativa, há um consenso crescente de que têm que ser disponibilizadas ferramentas, procedimentos e planos administrativos para controlar os órgãos, a fim de facilitar a implementação de políticas na área do trabalho não declarado.

Num número cada vez maior de casos, são recolhidos dados específicos sobre o trabalho não declarado através do processo de inspecção, os quais são posteriormente registados no registo comum da inspecção do trabalho. Por exemplo, as inspecções do trabalho da Polónia e da Lituânia recolhem informação relativamente ao tipo de trabalho não declarado descoberto, às sanções impostas, às medidas de acompanhamento e às pessoas identificadas como trabalhadores não declarados. Na Bulgária, é registada informação precisa sobre o tipo de violação à legislação do trabalho, como o recrutamento de um trabalhador sem um contrato escrito, ou o não registo de um contrato de trabalho na Agência de Receita Nacional. Recentemente, a Bélgica desenvolveu uma plataforma comum para todas as quatro inspecções do trabalho, denominada GENESIS. Esta contém os resultados das visitas de inspecção, os motivos das visitas e uma classificação das empresas. Este registo é actualizado diariamente. Conforme acima salientado, a Bélgica possui também um registo denominado LIMOSA, o qual centraliza toda a informação sobre os trabalhadores estrangeiros (trabalhadores independentes, estudantes e trabalhadores paralelos). A Bélgica também possui um centro de dados, que conduz às diferentes bases de dados pertencentes às diferentes autoridades da área do trabalho, da segurança social e da fraude social. A inspecção do trabalho Húngara mantém igualmente um registo sobre o trabalho não declarado.

Ao mesmo tempo, os processos de trabalho das inspecções do trabalho têm sido cada vez mais adaptados com a finalidade de identificarem o fenómeno do trabalho não declarado. Os inspectores comparam dados e informações a partir de diferentes fontes, no intuito de descobrirem potenciais situações de trabalho não declarado. As discrepâncias de dados podem incitar uma decisão de solicitar mais informação ao empregador ou da realização de uma visita de inspecção. No entanto, a informação pode basear-se igualmente nas queixas dos trabalhadores, que por vezes são canalizadas através dos parceiros sociais, ou de notificações submetidas por outras autoridades. Os acordos ou as parcerias colaborativas concluídas com outras autoridades ou parceiros sociais podem igualmente obrigar as inspecções do trabalho a fazerem um acompanhamento dos casos notificados de trabalho não declarado (consultar abaixo, sub. 2.3.1.). Por exemplo, em 2008, na Polónia,

foram conduzidas 662 inspecções com base em pedidos realizados por um órgão cooperativo. Os pedidos foram apresentados com mais frequência por centros de emprego municipais (180), pela polícia (99), por agências de emprego provinciais (87) e pelas autoridades fiscais (76). Em alguns casos, os inspectores podem cooperar inclusivamente com organizações não governamentais, como é o caso da Irlanda e da Letónia.

A localização e a programação das inspecções podem ser igualmente motivadas por um processo de programação, como por exemplo, numa base sectorial, em vez de em obter evidências relativamente a determinados casos. Na Letónia, as actividades da inspecção estão concentradas nas empresas que tipicamente possuem uma elevada incidência de trabalho não declarado, como o sector da construção, a silvicultura, o fabrico, o comércio por grosso e a retalho e os cuidados de saúde. Além disso, os inspectores visam empresas que não apresentaram um relatório mensal relativo aos pagamentos realizados à segurança sócia, ou do imposto sobre o rendimento ao Serviço Estatal de Rendimentos. Conforme já foi salientado, determinados sectores, como a agricultura, em Espanha, podem ser direccionados durante uma campanha de inspecção. Da mesma forma, a Autoridade Nacional dos Direitos do Emprego (NERA) da Irlanda segue uma abordagem de inspecção baseada em sectores, concentrando-se em sectores específicos com um risco mais elevado de trabalho não declarado, principalmente nos sectores da construção e do catering. Neste contexto, deve ser igualmente salientado que a nova Directiva Europeia 2009/52/EC impõe aos Estados Membros um procedimento de avaliação de risco que identifica os sectores de actividade nos quais a contratação ilegal de cidadãos estrangeiros está concentrada no seu território.²⁴

Quando é tomada uma decisão de realizar uma visita de inspecção, esta necessita muitas vezes de uma preparação cuidadosa, já que a situação em que os casos de trabalho não declarado são detectados pode ser bastante particular. Por exemplo, na Polónia, é recolhida informação relativamente à empresa visada. São realizadas investigações no local da empresa localizada, sobre as suas actividades, número de trabalhadores, horário de trabalho, a possibilidade de acesso por parte de terceiros e a localização dos pontos de acesso. Caso suceder que um elevado número de pessoas possa estar presente nas instalações, e se existir o risco de potencial agressão, a visita da inspecção é realizada por diversos inspectores do trabalho, com a assistência da Polícia ou de Guardas-Fronteiriços. Em qualquer caso, nenhuma inspecção não deve ser realizada por menos do que dois inspectores. Da mesma forma, em Portugal, antes de se realizar uma visita de inspecção, podem ser contactadas outras autoridades administrativas, com o objectivo de analisar as possibilidades de uma acção conjunta, pelo que podem ser programadas instruções preliminares.

Na Polónia, durante a visita da inspecção, o inspector determina o número, a identidade e os motivos para a presença das pessoas que se encontram nas instalações. Os inspectores podem solicitar documentos de trabalho, conduzir entrevistas, solicitar informação escrita e oral e tirar fotografias. As inspecções podem ser igualmente conduzidas em conjunto com agentes de outros órgãos administrativos, para além da Polícia ou dos Guardas-Fronteiriços. Em alguns casos, são desenvolvidas determinadas orientações ou metodologias, reflectindo a particularidade e a diferente localização das inspecções na área do trabalho não declarado. Por exemplo, na Lituânia, existem normas de investigação do trabalho não declarado. A Inspeção Estatal do Trabalho da Letónia elaborou igualmente um procedimento metodológico interno para os funcionários sobre como conduzir visitas de inspecção, a fim de reduzir o trabalho não declarado. Da mesma forma, em Portugal, existem métodos e instrumentos específicos para conduzir inspecções sobre o trabalho não declarado, como as listas de verificação.

²⁴ Art. 13, Directiva 2009/52/EC.

Num grupo de inspecções especiais são aplicados métodos e campanhas para obter informações sobre o trabalho não declarado. Num país como Portugal, as campanhas de inspecção assumem a forma de "visitas de iluminação". Nestas, um elevado número de inspectores do trabalho converge em locais de construção ou em determinados locais de trabalho, nos quais se considera poder existir uma elevada incidência de trabalho não declarado. São conduzidos breves inquéritos a todas as pessoas presentes, sendo solicitados documentos de identificação pessoal. Os representantes dos trabalhadores são contactados para prestar informações. Os documentos são igualmente consultados e retidos para consulta. Os representantes da gestão são notificados e solicitados a reunir-se com o inspector coordenador, onde são apresentados os resultados imediatos da inspecção, sendo que a empresa é convidada a solucionar as deficiências num prazo definido. Além disso, podem ocorrer visitas coordenadas, nas quais são envolvidos pelo menos um terço dos inspectores do trabalho e que são realizadas ao mesmo tempo em todos os serviços locais. As visitas são preparadas com a ajuda de guias metodológicos específicos, sendo subsequentemente avaliadas. Após obtidos os resultados, os meios de comunicação são informados, a fim de divulgar os resultados. Além disso, é publicada uma lista das empresas criminosas no website da inspecção do trabalho portuguesa.

A realização de inspecções sobre o trabalho não declarado exige formação a nível geral relativamente a este fenómeno, bem como sobre os sectores específicos onde este ocorre maioritariamente em cada país. Este requisito tem-se tornado cada vez mais aceite por parte dos países Europeus.

É prestada formação em indução para os inspectores de países como a França, Itália, Portugal e Hungria. Em França, são organizados estágios para os inspectores em órgãos que lidam com o trabalho não declarado, a fim de promover uma percepção sobre as possíveis abordagens complementares assumidas por diferentes órgãos da administração envolvidos no combate ao trabalho não declarado (por exemplo, reclamando as contribuições não liquidadas às instituições de segurança social). Na Polónia, é igualmente facultada formação extensiva sobre a metodologia da inspecção destinada ao trabalho não declarado, incluindo módulos sobre o sistema legal dos trabalhadores estrangeiros, o registo dos trabalhadores nos sistemas de segurança social, as formas flexíveis de contratação, etc. Em Itália, a principal forma de formação incide em assuntos jurídicos, bem como nas medidas de segurança no local de trabalho. A inspecção do trabalho da Anterior República Jugoslava da Macedónia conduz actividades de formação sobre como detectar pessoas sem contratos de trabalho. É igualmente oferecida aos inspectores do trabalho formação vocacional contínua sobre o trabalho não declarado.²⁵ Na Bélgica, é prestada formação específica sobre o sector, para além da formação geral, a qual contém igualmente módulos sobre o trabalho não declarado. Em Espanha, é prestada formação sobre como realizar inspecções na área do trabalho não declarado, e em Portugal existe uma formação especial a nível comportamental.

O *acquis communautaire* Europeu conduziu a uma crescente mobilidade de trabalhadores, quer não declarados quer declarados, que falam diferentes idiomas. Este facto salienta igualmente a necessidade de adaptar os critérios de recrutamento das inspecções do trabalho, a fim de poderem responder à diversidade étnica e conduzirem eficazmente as inspecções. Por exemplo, a NERA Irlandesa começou a recrutar funcionários com competências em línguas estrangeiras. Possui igualmente informações disponíveis no seu website acerca da provisão de serviços administrativos e sobre os direitos laborais básicos em diversos idiomas.

²⁵ Por exemplo: Portugal.

2.2.4. Dissuasão: políticas eficazes de sancionamento e de regularização

Quando são detectados casos de trabalho não declarado, são frequentemente impostas multas como forma de dissuadir esta prática. As sanções podem ser de natureza administrativa ou criminal.

A fim de garantir um efeito dissuasor acrescido, foram promulgadas diversas reformas em vários países. Em França, as sucessivas revisões do Código do Trabalho adicionaram um conjunto de penalizações,²⁶ que podem ser aplicadas cumulativamente, pela violação das disposições relativas ao trabalho não declarado. As penalizações são as seguintes: até três anos de prisão (cinco anos se estiverem envolvidos menores de 18 anos); até 45.000 EUR em multas; ou uma pena de proibição de exercer a actividade durante cinco anos como empregador no mesmo sector. As decisões relativas a estes casos podem ser igualmente publicadas.

Para além destas sanções, nos termos da lei criminal Francesa²⁷, uma queixa relacionada com o trabalho não declarado pode igualmente resultar em condenação pelo facto de sujeitar uma pessoa a condições de trabalho ou de alojamento desumanas, por tirar vantagem da vulnerabilidade ou da situação de dependência de um trabalhador, ou por obter serviços sem remunerar a pessoa devidamente, ou por um salário ser desproporcional ao valor do trabalho desempenhado. As penalizações nestes casos criminais podem ser até cinco anos de prisão e até 800.000 EUR em multas. O paralelo legislativo para os casos de trabalho forçado é claro, podendo ser igualmente encontrado noutros estatutos criminais Europeus.

No entanto, a imposição de penalizações contra os empregadores que utilizam o trabalho não declarado é controversa. Tendo em conta a experiência Europeia, as sanções parecem ter uma eficácia limitada. Em alguns casos, a dimensão da multa não é suficientemente elevada para dissuadir os empregadores. De facto, alguns empresários arriscam-se a empregar trabalhadores não declarados, desde que o custo previsto de virem a ser penalizados seja inferior à diferença entre os custos laborais dos trabalhadores não declarados e declarados. Por outro lado, se a sanção imposta for demasiado elevada, a mesma pode ter um efeito contra-producente, podendo conduzir à insolvência do empregador, principalmente sendo aplicada a uma micro ou pequena empresa. Como resultado, os trabalhadores não declarados podem ficar sem emprego, situação que não serve nem aos trabalhadores nem à própria empresa. Por conseguinte, é crucial que as sanções sejam aplicadas de forma proporcional, tendo em conta a viabilidade e o sucesso a longo prazo de uma empresa e dos seus trabalhadores. Esta situação exige alguma flexibilidade nos enquadramentos legislativos a este respeito.

Uma sanção pode ter uma eficácia limitada devido à demora de uma acção judicial ou da aplicação dos órgãos promotores. Por exemplo, as inspecções do trabalho da Anterior República Jugoslava da Macedónia tiveram que apresentar um pedido para iniciar um procedimento de delito perante o tribunal com vista à imposição de multas. Estes esforços foram frequentemente frustrados, pois os seus pedidos não eram processados em devido tempo e as multas pronunciadas pelo tribunal eram demasiado baixas. A fim de ultrapassar estes obstáculos, a legislação foi alterada em 2008, conferindo aos inspectores do trabalho o direito de imporem medidas administrativas imediatas, incluindo o poder para encerrar uma actividade em determinadas circunstâncias. A dimensão das multas foi aumentada e o procedimento de delito foi reformulado, criando um órgão especial responsável pela imposição de multas fora do sistema judicial. Estas alterações foram complementadas por

²⁶ Artigos L.324 do Código do Trabalho Francês.

²⁷ Artigos 225-13, 14 e 15 do Código Penal.

medidas educativas sobre o novo sistema de sanções realizado pelas inspecções do trabalho, incluindo materiais informativos que eram distribuídos a todas as empresas registadas.

Em alguns países, as inspecções do trabalho ainda não são responsáveis pela verificação da validade dos documentos apresentados pelos trabalhadores. Este foi por exemplo o caso da Estónia há pouco tempo atrás. Como resultado, os trabalhadores controlados afirmavam com frequência que eram meramente visitantes. Mesmo que realizassem uma verificação, geralmente, os inspectores só podem penalizar nos casos em que os documentos não são válidos, mas não nos casos em que os trabalhadores não tenham qualquer tipo de documentação.

Tendo em conta os elevados custos envolvidos na detecção, alguns países decidiram impor penalizações mais elevadas aos empregadores que utilizassem os serviços de trabalhadores não declarados. Por exemplo, na Áustria, a multa máxima para o incumprimento no registo dos trabalhadores foi aumentada em 2007 de 3.630 EUR para 5.000 EUR, por cada caso de trabalho não registado e até dois anos de prisão para aqueles que participem na organização do recrutamento, da colocação e da contratação de trabalhadores não declarados. Na Eslováquia, a penalização pelo incumprimento no registo de um trabalhador foi igualmente aumentada em Janeiro de 2004 do anterior máximo de 100 SKK (cerca de 3,30 EUR) por cada trabalhador por dia, para uma multa máxima de 500,000 SKK (16.600 EUR), para aqueles que violem a obrigação de registo. As sanções foram reforçadas em diversos países, incluindo na República Checa, Dinamarca, França, Itália, Holanda e no Reino Unido. Apesar da implementação relativamente disseminada de penalizações mais elevadas para dissuadir a participação, não há provas absolutas de que constitua uma forma eficaz de reduzir o trabalho não declarado. Assim, nem sempre o aumento das penalizações produziu o impacto desejado. Além disso, os tribunais praticamente não utilizaram estas elevadas penalizações nem a possibilidade das penas de prisão.

Na maioria dos países, são aplicadas sanções criminais, incluindo a pena de prisão, para os trabalhadores e a partida forçada dos trabalhadores emigrantes não declarados. Por exemplo, na Alemanha e França, os trabalhadores não declarados podem igualmente enfrentar entre um a três anos de prisão, ou multas pela entrada não autorizada no país. Além disso, na Suíça e na Noruega, a pena de prisão pode ter um máximo de seis meses. Noutros países, como em Portugal, é considerada a possibilidade de impedir os trabalhadores não declarados de voltarem a entrar no país.

Uma abordagem mais promissora parece consistir na adopção de medidas de dissuasão que imponham sanções administrativas direccionadas para os vitais interesses económicos de uma empresa. O que, por exemplo, inclui retirar a uma empresa a possibilidade de concorrer a contratos públicos de aquisição e em concursos públicos²⁸, a retirada de ajudas e de subsídios públicos, ou o encerramento temporário ou definitivo de um estabelecimento.²⁹ Outra forma de sancionamento inclui a divulgação (denunciar e envergonhar) de empresas que cometam violações grosseiras da legislação do trabalho. Por exemplo, em Portugal, os inspectores do trabalho podem publicar sanções no seu website. Além disso, em França, essas sanções podem ser publicadas, incluindo nos casos em que os empregadores contratem trabalhadores sem uma autorização de trabalho.

Conforme foi salientado anteriormente, abordagens novas e mais integradas às sanções resultaram da adopção da nova Directiva EC 2009/52/EC, a qual determina

²⁸ Por exemplo: Hungria, Portugal.

²⁹ Por exemplo: Anterior República Jugoslava da Macedónia, França, Portugal.

diferentes opções de sanções (criminais e administrativas), bem como mecanismos de aplicação.

Foram tomadas diversas medidas para promover programas de legalização em vez do sancionamento. Em França (1981-82), Itália, Espanha (1996) e Portugal, foram realizados diversos programas de regularização. Mas os resultados são misturados. Por exemplo, em Espanha, de um total de 11.000 estrangeiros que beneficiaram de uma medida de amnistia em 1991, só 8.200 possuíam autorizações válidas em 1994, não existindo informação sobre os 3.000 beneficiários que desapareceram do mercado de trabalho. Além disso, a maioria dos beneficiários do subseqüente programa de amnistia de 1996 eram imigrantes que tinham igualmente participado em amnistias anteriores. Isso levanta a questão sobre se os procedimentos administrativos que concedem autorizações a curto prazo para emigrantes em amnistia contribuem de facto para um aumento dos emigrantes não declarados, e se os programas de legalização constituem uma alternativa viável às abordagens de dissuasão intensificadas.

Na Itália, o Documento Unico di Regularita Contributiva (DURC) é um documento que serve para certificar o pagamento das contribuições à segurança social realizadas pelas empresas de construção. Com o DURC, os empregadores só necessitam de realizar uma única certificação para demonstrar o cumprimento da empresa perante as suas obrigações de pagar contribuições da segurança social, seguro e pensões.

Existe uma aceitação crescente de que só a dissuasão pode não ser suficiente, devendo ser encontrada uma combinação adequada entre a prevenção e a dissuasão. Para além das sanções e iniciativas com vista a regularizar os trabalhadores não declarados, os países introduziram campanhas na imprensa, brochuras informativas, acordos de parcerias e outras iniciativas, como forma de tentar estimular a contratação de trabalhadores registados. Esta abordagem preventiva é aplicada no intuito de alterar as atitudes da comunidade perante o trabalho não declarado, que estão muitas vezes subjacentes ao fenómeno. Por exemplo, a inspecção do trabalho polaca emite material na imprensa, como folhetos relativos à prevenção do trabalho ilegal. Dedicar-se igualmente a actividades de consciencialização sobre as consequências do trabalho ilegal, através da comunicação de massas. Além disso, a formação tornou-se uma parte importante da estratégia preventiva do país. A inspecção do trabalho polaca presta formação sobre o trabalho não declarado aos parceiros sociais e a outras autoridades públicas responsáveis pela supervisão das condições de trabalho, do mercado de trabalho e do trabalho não declarado. Na Bélgica, é aplicada uma combinação entre a prevenção e o sancionamento. Por exemplo, pode ser imposta a um empregador uma "contribuição solidária", a qual mais tarde pode ser deduzida nos seus impostos, uma vez que os trabalhadores tenham sido registados perante as autoridades de segurança social.

No entanto, apesar de terem sido realizados grandes esforços, o sancionamento permanece ainda um desafio, particularmente no que se refere à sua aplicação. Por exemplo, a aplicação pode tornar-se problemática, quando se lidam com redes de subcontratação, onde existe uma dificuldade de definir a entidade ou a pessoa responsável. Algumas empresas podem dedicar-se à subcontratação com o objectivo evitar o cumprimento. Este foi, por exemplo, o caso da Bélgica onde a subcontratação impedia as medidas de recuperação das contribuições não liquidadas à segurança social, por não existir um sistema de responsabilização conjunta. Outro desafio tem a ver com o facto de quando a empresa "deixa" de existir entre a altura em que a inspecção é conduzida e a imposição da sanção.

2.2.5. Os trabalhadores destacados e a colaboração transfronteiriça

A Directiva 96/71/EC relativa aos trabalhadores destacados,³⁰ que entrou em vigor em Dezembro de 1999, procura impedir que o livre movimento de serviços e trabalho no seio da UE provoque distorções na concorrência e o "dumping social". O princípio básico da Directiva consiste no facto de o direito legal básico das condições de trabalho e de remuneração aplicadas num Estado-Membro dever ser aplicado aos trabalhadores desse Estado, bem como aos trabalhadores aí destacados provenientes de outros países da UE. Os trabalhadores destacados podem ser cidadãos europeus ou cidadãos de países terceiros que tenham um visto de trabalho e/ou de residência de um Estado-Membro da UE.

Infelizmente, o destacamento de trabalhadores tem sido abusivo, por exemplo, para contornar a obrigação de pagar as contribuições de segurança social do país hospedeiro. Por exemplo, são por vezes criadas sociedades fictícias, com o objectivo de "destacar" os trabalhadores e de disponibilizar salários e benefícios sociais inferiores aos que seriam aplicados, caso os trabalhadores fossem contratados e não destacados. Estes procedimentos não são considerados legais, pois as entidades do tipo sociedades fictícias não fazem parte do mercado doméstico onde se encontram registadas. Podem ocorrer diferentes formas de trabalho não declarado no contexto do destacamento, constituindo igualmente formas de fraude social. Por exemplo, uma declaração que certifique o registo de um trabalhador num sistema de segurança social que seja aplicável à empresa que realiza o destacamento pode ser falsificada. Pode igualmente suceder que um trabalhador, a trabalhar no âmbito de um destacamento se encontre, ainda, registado como desempregado no seu país de origem.

A situação actual dos trabalhadores destacados, em termos de protecção legal e por parte dos acordos colectivos, nas áreas abrangidas pela Directiva, varia grandemente de país para país. As preocupações dos países que "enviam" de trabalhadores destacados têm tendência a diferir daquelas que os "recebem". Por exemplo, em Portugal a atenção concentra-se mais no destacamento de trabalhadores nacionais para outros países do que nos trabalhadores destacados em Portugal. Além disso, a abordagem assumida pelos países "receptores", para os quais os trabalhadores são destacados, é muito diferente: alguns não possuem disposições específicas sobre os trabalhadores destacados (Irlanda, Itália, Espanha e o Reino Unido), enquanto outros os incluem especificamente em algumas ou em todas as disposições que abrangem os seus próprios cidadãos nacionais (Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Holanda e Suécia). Outros países possuem legislação específica para os trabalhadores destacados (Áustria, Bélgica, França e Alemanha).

Os dados compilados pelo projecto patrocinado pela CE Citizens First indicavam que, desde o início até meados dos anos 90, em termos muito gerais, existia cerca de meio milhão de trabalhadores destacados ou de imigrantes temporários que eram transferidos para o estrangeiro pelo seu empregador, mas que ainda eram abrangidos pelos sistemas de segurança social dos seus Estados Membros de origem.³¹

Quando se observam os sectores envolvidos, as indicações são de que os trabalhadores destacados são mais comumente encontrados na construção, nos trabalhos públicos e na engenharia/metalurgia.

Mais recentemente, diversos países adoptaram medidas legais, com vista a prevenir abusos resultados da colocação de trabalhadores através de agências de trabalho temporário. Por exemplo, na Alemanha, a lei sobre o trabalho temporário proíbe o

³⁰ Directiva 96/71/EC do Parlamento europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 1996 relativo ao destacamento de trabalhadores no enquadramento da prestação de serviços, OJ L 018, 21/01/1997 P. 0001 - 0006.

³¹ <http://citizens.eu.int>.

destacamento de trabalhadores temporários estrangeiros no sector da construção, a menos que lhes seja aplicado um acordo colectivo para o sector na Alemanha. Recentemente, a Comissão Europeia apresentou um caso perante a ECJ contra o governo Alemão, afirmando que as exigências da lei Alemã sobre o trabalho temporário eram discriminatórias e violavam o direito de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços.

Noutros países, como na Bélgica, a legislação nacional actual proíbe todo o trabalho temporário agenciado do sector da construção. Noutros locais, a utilização de agências de destacamento temporário de trabalhadores é limitada na Áustria, França e Portugal. Por exemplo, o destacamento de trabalhadores na Áustria só é permitido, caso seja necessária a contratação de pessoal competente, devido à não disponibilização desse tipo de trabalhadores por outros meios. Pode ser igualmente justificado por razões económicas, desde que o seu trabalho não coloque em risco os salários e as condições de trabalho dos trabalhadores austríacos.

No entanto, a Comissão Europeia deixou claro que as disposições legais que possam criar ou defender restrições injustificadas ou desproporcionais às liberdades fundamentais europeias, como a livre prestação de serviços, poderiam futuramente estar sujeitas a controlos mais rigorosos por parte da Comissão Europeia.

Da mesma forma, a Comissão Europeia anunciou uma atitude mais limitativa relativamente à legislação promulgada, de modo a ter um maior controlo sobre a aplicação da Directiva.³² Por exemplo, alguns Estados Membros introduziram medidas como a obrigação para a empresa que realiza o destacamento de manter e disponibilizar documentos sociais no território e no idioma do país receptor, ou a apresentação de uma declaração prévia, acompanhada por um conjunto de documentos, como uma cópia dos contratos ou dos vistos de trabalho do trabalhador destacado. Neste contexto, a Comissão Europeia apresentou com sucesso um caso contra o Luxemburgo perante o Tribunal Europeu.³³ O Luxemburgo criou um dever nos termos da lei que exigia que as empresas que realizam destacamentos tivessem um agente residente no país, a par de um conjunto de documentos que permitissem identificar todos os trabalhadores destacados (Documentos de identificação, os seus vistos de trabalho, se necessário e/ou uma cópia do seu contrato de trabalho).

Com o objectivo de facilitar a aplicação das condições de trabalho e a identificação de contratos de trabalho válidos entre os trabalhadores destacados e as suas actividades, a Directiva acima mencionada determina uma obrigação de partilha de informação e de cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação. De acordo com a Directiva, os gabinetes de mediação devem ser determinados pelos Estados-Membros. Normalmente, a ligação é realizada pelas inspecções do trabalho ou por outros órgãos de controlo especializados. Por exemplo, a Inspeção Nacional do Trabalho polaca serve como gabinete de mediação. Esta inclui a cooperação com outros Estados Membros, como a disponibilização de informação sobre os termos de contratação dos trabalhadores destacados noutro país da UE e a comunicação de violações dos direitos laborais dos trabalhadores destacados na Polónia. De acordo com as normas determinadas pela Comissão Europeia, deve ser enviada uma resposta no prazo de quatro semanas. O pedido de informação proveniente de outro Estado Membro da UE é normalmente canalizado através da Inspeção do Trabalho Responsável para as inspecções do trabalho distritais. No

³² Comunicação da Comissão: Orientações sobre a colocação de trabalhadores no enquadramento da prestação de serviços, COM (2006) 159 final.

³³ ECJ, julgamento de 19 de Junho de 2008, Caso C-319/06, disponível online em <http://curia.europa.eu>.

entanto, a Comissão Europeia salientou numa Comunicação³⁴ que a cooperação administrativa transfronteiriça necessitava ainda de melhorias substanciais e que a comunicação de informação entre os gabinetes de mediação não era tão célere como deveria.

Neste sentido, foram realizados alguns esforços para conseguir uma colaboração transfronteiriça sobre a partilha de dados (como por exemplo a propriedade de contas bancárias estrangeiras) e sobre outros assuntos. Nomeadamente durante os últimos anos, foram concluídos cada vez mais acordos de cooperação bilateral, no contexto da Directiva da UE 96/71/EC sobre o destacamento de trabalhadores para a Bélgica, França e Alemanha, entre outros. Outros exemplos consistem nos acordos de cooperação concluídos entre a Inspeção da Polónia e a Inspeção do Trabalho dos Estados Bálticos. A substância destes acordos de cooperação inclui o seguinte: a troca de informações relativas às condições de trabalho, irregularidades descobertas e violações identificadas durante as inspeções, a coordenação de procedimentos no caso de acidentes de trabalho, a coordenação conjunta de investigações para acompanhar o cumprimento das leis dos dois países envolvidos, reuniões anuais e uma troca de informações sobre os sistemas de inspeção nacionais.

Por exemplo, a Bélgica realizou em 2003 um acordo com a França, no sentido de uma ampla cooperação administrativa, concentrando-se claramente no trabalho não declarado, principalmente nas zonas fronteiriças. São trocadas informações entre os sistemas da inspeção do trabalho, com a ajuda de formulários estandardizados. Só em 2008 foram trocados 94 formulários. Um secretariado pertencente à inspeção belga para a lei social recolhe os formulários, a fim de acompanhar e avaliar o impacto do acordo. Nos termos deste acordo, são realizadas inspeções conjuntas, existindo igualmente um grupo de trabalho entre-fronteiras. São organizadas no território de cada país sessões de educação e formação sobre a respectiva legislação laboral nacional. São trocadas boas práticas sobre a inspeção do trabalho e as metodologias de inspeção, como aquelas que se referem às inspeções realizadas no sector da construção. Foram elaborados na Bélgica e em França relatórios de inspeção, com base na informação mútua. No acordo de colaboração realizado entre a Bélgica e a Polónia, concluído em 2007, prevêem-se características similares, como as trocas de informação através dos SPOC (pontos únicos de contacto), de acordo com o modelo proposto pela Directiva da CE, através de sessões de formação mútua e de controlos conjuntos. Foi determinado um prazo de quatro semanas para a apresentação de uma resposta. Os resultados e o impacto do acordo são avaliados anualmente.

A Espanha também concluiu acordos bilaterais, que determinam a organização de visitas por parte de equipas conjuntas da inspeção, as quais são realizadas em cada um dos países. Os acordos determinam igualmente a troca mútua de informação e de formação. Existe por exemplo a formação conjunta com os inspectores da inspeção do trabalho portuguesa, bem como um compêndio de terminologia, que tem como objectivo ajudar os inspectores Espanhóis e Portugueses a compreenderem melhor os sistemas recíprocos.

Recentemente, foi estabelecida uma Rede Europeia sobre o Trabalho Não Declarado entre os governos de cinco Estados-Membros - Bélgica, França, Alemanha, Itália e Roménia. A rede foi coordenada pelo Ministério do Trabalho italiano, procurando promover a troca de competências numa agenda política mais abrangente que lidasse com o trabalho não declarado. Essa cooperação deve ser alargada a uma maior diversidade de

³⁴ Comunicação da Comissão de 13 de Junho de 2006 – Colocação de trabalhadores no enquadramento da prestação de serviços: maximizar os seus benefícios e potencial garantindo ao mesmo tempo a protecção dos trabalhadores., [COM (2007) 304 final].

países, e também abranger toda a variedade de questões estratégicas e operacionais, particularmente no que se refere à partilha de dados.

Sob a liderança da Inspeção Espanhola para o Trabalho e Segurança Social, a par de financiamento recebido pela CE, foi criada uma rede entre as inspeções europeias, denominada projecto CIBELES. Os países participantes incluem a Áustria, a Bélgica, a França, a Alemanha, a Hungria, a Itália e Portugal. O objectivo consiste em construir canais destinados a facilitar a troca de informações, recolher conhecimentos para construir uma base de aplicação e de assistência mútua entre fronteiras e, finalmente, providenciar orientações para a Comissão Europeia.

Outra rede que consiste num fórum para uma melhor colaboração, troca de experiências e de informações é a Aliança Regional das Inspeções do Trabalho do Sul da Europa, do Azerbaijão e da Ucrânia (RALI).

Um desafio particular identificado pela Comissão Europeia consiste na aplicação de multas administrativas emitidas pela inspeção do trabalho num contexto transfronteiriço, quando a empresa a ser sancionada estiver instalada noutro Estado Membro. Normalmente, os procedimentos que conduzem a um mútuo reconhecimento das multas em aplicação da Decisão Quadro do Conselho 2005/ 214/JHA consomem demasiado tempo, sendo que os procedimentos administrativos nem sempre permitem a realização de acções civis contra as empresas estabelecidas noutros Estados Membros. Além disso, no intuito de garantir da maior liberdade possível de prestação de serviços, a Comissão Europeia mantém uma posição restritiva no que respeita à legislação nacional, que poderia facilitar um controlo mais rigoroso sobre os trabalhadores destacados. Por exemplo, a CE considera que possuir um representante da empresa que realiza o destacamento no país receptor uma situação de não conformidade com as liberdades europeias fundamentais. A fim de responder a este particular desafio, mas também de melhorar a colaboração com o enquadramento da Directiva, a Comissão Europeia criou uma Comissão de Peritos sobre o Destacamento de Trabalhadores. Esta Comissão reuniu-se pela primeira vez em Março de 2009, destinando-se a concentrar-se em determinados problemas na área do destacamento de trabalhadores, como a aplicação transfronteiriça, para observar uma aplicação de IT, destinada a apoio em termos de cooperação administrativa, disponibilizando uma plataforma para a troca de informações, bem como para a supervisão do progresso alcançado através da cooperação administrativa.³⁵

2.3. Colaboração das inspeções do trabalho com outros órgãos

Nos últimos anos, principalmente no contexto do alargamento da UE, a luta contra o trabalho não declarado recuperou importância. Esta situação reflectiu-se a nível político através da concepção de estratégias direccionadas para o trabalho não declarado, inclusive através da criação de instituições especiais, conforme acima discutido. Esta tendência pode ser encontrada em França, onde são concebidos planos de acção nacionais bienais sobre o trabalho não declarado em determinados sectores. Os mesmos podem ser igualmente verificados na Alemanha, onde foram desenvolvidos programas de medidas especiais sob a liderança do Ministério Federal das Finanças, com vista a identificar o trabalho não declarado em determinados sectores que por natureza são propensos ao trabalho não declarado (como por exemplo, o sector da construção).

³⁵ Recomendação da Comissão de 31 de Março de 2008 sobre a melhoria da cooperação no contexto do destacamento de trabalhadores no enquadramento da prestação de serviços, OJ C 85/1 ff.

Ao nível da implementação, uma das pedras angulares destas políticas consiste em aumentar a cooperação e a coordenação entre os diferentes órgãos de administração nacional que lidam com este tipo de situação. Por vezes, esta situação exige um enquadramento legal e/ou acordos concluídos a nível ministerial, a fim de ligar os órgãos de controlo na área do trabalho não declarado. Esses acordos constituem frequentemente um pré-requisito para aumentar a cooperação, tendo em conta por exemplo, que as normas de protecção de dados proíbem que as inspecções do trabalho partilhem voluntariamente os seus resultados com qualquer outro órgão administrativo. Foram levados a cabo acordos semelhantes entre o Ministério Federal das Finanças Alemão e os Ministérios da Economia nos Estados ("Länder"), que lideram os diferentes órgãos da inspecção, incluindo as inspecções do trabalho, os quais determinam orientações específicas sobre os mecanismos obrigatórios de partilha de informação inter-administrativa entre as inspecções do trabalho dos Estados e da Federal FSK.

No seu Plano de Acção Nacional sobre a identificação do trabalho não declarado (2004-05), a França providenciou um aumento da troca de informação entre os órgãos dos seguros de saúde URSAFF, UNEDIC e a inspecção do trabalho, como forma de ajudar a combater o trabalho não declarado nos sectores da cultura e do entretenimento. Além disso, o plano preparava o terreno para a colaboração entre o departamento do trabalho que conduz as inspecções do trabalho e as direcções regionais da cultura, quando se emitissem sanções administrativas. Por exemplo, a direcção regional da cultura pode retirar licenças ou subsídios financeiros a eventos culturais ou de entretenimento caso seja informada pelos departamentos do trabalho da existência de casos de trabalho não declarado.

Em diversos casos, a detecção do trabalho não declarado por parte das inspecções do trabalho origina uma comunicação dos resultados aos órgãos de segurança social de determinado país³⁶. Por exemplo, o Código do Trabalho de França obriga todos os órgãos de controlo na área do trabalho não declarado (incluindo os inspectores do trabalho) a comunicarem os relatórios da inspecção que revelem uma violação aos órgãos de segurança social competentes, para que estes, por sua vez, reclamem ao empregador em incumprimento, o pagamento das contribuições de segurança social.³⁷ Da mesma forma, os inspectores da lei social belga devem comunicar os seus resultados ao Gabinete Nacional para a Segurança Social.

A troca e a comunicação de resultados de inspecções servem igualmente para melhor compreender as características do trabalho não declarado, que poderiam assim ser utilizadas para localizar sectores específicos e problemáticos, bem como para conceber ou reajustar políticas e planos de acção a nível nacional ou regional. Por exemplo, em França, os inspectores do trabalho comunicam os relatórios de violação à delegação interministerial de combate ao trabalho não declarado, conduzindo a uma avaliação sobre o impacto do Plano de Acção Nacional.³⁸ Além disso, uma vez identificado um sector problemático, esta situação pode igualmente conduzir à concepção de programas de formação específicos sobre o sector, destinados aos inspectores do trabalho, bem como à implementação de objectivos sectoriais da inspecção, a fim de melhorar a eficácia das suas intervenções.

O aumento da coordenação, colaboração e troca de informação reflecte-se igualmente na composição dos órgãos a nível regional e nacional, que foram concebidos para combater o trabalho não declarado. Estes podem incluir representantes dos Ministérios e de outros órgãos de controlo relevantes. Em diversas situações, os parceiros sociais são igualmente representados nestes órgãos. É por exemplo o caso da França, em que a Comissão Nacional

³⁶ Por exemplo: França, Espanha, Polónia, Portugal.

³⁷ Artigo L8271-8-1, Código do Trabalho.

³⁸ Artigo 8271-8-1, Código do Trabalho.

para o Combate ao Trabalho Ilegal inclui os representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

Além disso, existe frequentemente a colaboração entre as inspeções do trabalho e as agências de emprego, as agências de receita Estatal,³⁹ as autoridades fiscais⁴⁰ e a polícia. Por exemplo, a Inspeção Geral do Trabalho Búlgara estabeleceu acordos com a Agência de Emprego, com a Agência de Receita Nacional e com a polícia. Estes acordos prevêm a troca de informação entre as diferentes instituições e a realização de inspeções anuais conjuntas. Permitem igualmente o acesso mútuo aos registos e a base de dados geridas pela outra agência. A informação é comunicada regularmente pela Inspeção-geral do Trabalho, sendo comunicados, mediante solicitação, os resultados e as irregularidades que tenham sido detectadas no decorrer de uma visita de inspeção. Existem igualmente órgãos conjuntos estabelecidos por estes acordos, como grupos de coordenação e de trabalho, nos quais a Inspeção-Geral do Trabalho é representada e onde são discutidos diferentes aspectos do trabalho não declarado e são planeadas actividades conjuntas, como as campanhas ad hoc e as actividades de inspeção localizadas. A colaboração com outras agências pode ser muito frutuosa. Por exemplo, na Bulgária, um acordo de cooperação entre o Instituto Nacional de Segurança Social e a Agência de Receita Nacional coincidiu com uma queda considerável da taxa de desemprego, o que sugere que existe um número inferior de trabalhadores "camuflados" em trabalhos não declarados – uma das principais formas de trabalho não declarado nos países do Leste Europeu.

Na Polónia, as inspeções que descobrem violações às disposições fiscais são comunicadas à Autoridade Fiscal.

Além disso, pode existir uma colaboração entre os guardas fronteiriços e os governos locais. Na Polónia, a Guarda Fronteira é informada pela inspeção do trabalho de situações de trabalho não declarado por parte de cidadãos estrangeiros. O responsável pela administração local da província é igualmente informado pelo inspector do trabalho distrital sobre os casos de trabalho não declarado ou sub-declarado.

A colaboração pode consistir igualmente na programação e realização de inspeções conjuntas, principalmente com as forças policiais. Por exemplo, a inspeção do trabalho da Letónia conduz inspeções conjuntas com o Serviço de Receita Estatal e a Guarda Fronteira estatal. Em Portugal, são conduzidas inspeções conjuntas com outros órgãos governamentais. Posteriormente são igualmente realizadas avaliações conjuntas, sendo discutidas soluções, nomeadamente no que concerne aos imigrantes irregulares e à sua possível integração no mercado de trabalho. São também realizadas inspeções conjuntas na Polónia. Por exemplo, em 2008, os inspectores do trabalho Polacos conduziram 156 inspeções conjuntas com a Guarda Fronteira polaca e 108 com a Polícia.

Da mesma forma, a Inspeção-geral búlgara conduz inspeções conjuntas com outras autoridades públicas, como a Agência de Receita Nacional, o Centro de Emprego, o Instituto Nacional de Segurança Social, o Serviço Nacional de Polícia e as autoridades da Imigração. Entre 2007 e 2009, foram conduzidas entre 3000 e 4000 inspeções conjuntas. De entre essas, 18 por cento foram conduzidas com o Serviço Nacional de Polícia e com as Autoridades da Imigração e 23 por cento com a Agência de Receita Nacional. Depois de realizadas as inspeções conjuntas, diversas empresas liquidam os salários e as contribuições para a segurança social em atraso.

³⁹ Por exemplo: Anterior República Jugoslava da Macedónia, Bulgária, Letónia.

⁴⁰ Por exemplo: Estónia, Hungria, Portugal.

No contexto do procedimento de sanção, o ministério público é regularmente notificado, se as violações forem susceptíveis de processo criminal.⁴¹

Ainda não é possível determinar em que medida é que as inspecções do trabalho devem colaborar com as autoridades da imigração. Nos países em que o controlo do trabalho não declarado é realizado por um órgão de controlo especializado, a informação sobre os trabalhadores encontrados sem vistos de trabalho é transferida para as autoridades da imigração, as quais posteriormente deverão realizar a acção adequada. Além disso, após as visitas da inspecção, pode existir uma troca de informação com as autoridades da imigração, a fim de se realizar uma dupla verificação da veracidade das declarações realizadas (como é o caso da Alemanha). No entanto, conforme foi explicado acima, esta prática é contrária à Convenção N° 81 da OIT, pois entra em conflito com a função de um inspector do trabalho, que é de salvaguardar as condições de trabalho, incluindo as dos trabalhadores imigrantes.

A colaboração na área do trabalho não declarado pode revelar mais facilmente vazios na legislação. Essa colaboração levou o governo Búlgaro a considerar uma alteração à sua lei do trabalho no combate às situações de pagamento de salários “por baixo da mesa”.

2.3.1. O papel dos parceiros sociais

Os governos reconhecem que os parceiros sociais devem estar activamente envolvidos nas políticas que identificam o trabalho não declarado, pois estas desempenham um papel fundamental neste sentido. Por isso, os governos de um número cada vez maior de países têm concluído declarações ou pactos tripartidos ou bipartidos com os parceiros sociais a nível nacional para combater o trabalho não declarado. Normalmente, estes acordos seguem uma abordagem integrada, combinando inspecções especificamente direccionadas para um sector com uma crescente troca mútua de informações antes e após as inspecções. Na maioria dos casos, os acordos entre os governos e os parceiros sociais incluem igualmente actividades de consciencialização.

Durante os últimos anos, foram concluídos acordos de associação para sectores específicos nos quais prevalecia o trabalho declarado (como por exemplo, na Bélgica, na Estónia, na Alemanha, na França e na Irlanda). Estes acordos foram concluídos nos sectores da construção, alimentos e bebidas, agências de emprego temporário, agricultura, limpeza, transporte e logística.

Na Alemanha, o Ministério Federal das Finanças concluiu um plano de acção nacional com os parceiros sociais contra o trabalho não declarado no sector do transporte. Neste pacto, as partes acordaram proceder à consciencialização entre os seus sócio e o público em geral. Acordaram ainda uma troca de informação entre as inspecções responsáveis pela supervisão do trabalho não declarado e os parceiros sociais. Acordaram igualmente em estabelecer um grupo de trabalho conjunto tripartido a nível nacional sobre o assunto. Da sua parte, a inspecção garante aumentar os controlos neste sector. Foram concluídos pactos semelhantes para o sector da construção, alimentar e das bebidas. Com base nestes pactos de actuação a nível nacional, os parceiros sociais do sector da construção negociaram acordos colectivos a nível regional, comprometendo-se a colaborar melhor e a divulgar à inspecção competente os possíveis casos detectados de trabalho não declarado. A fim de facilitar este trabalho, os parceiros sociais acordaram em elaborar um formulário que facilitasse a notificação de casos de trabalho não declarado por parte dos seus membros. Estes formulários seriam canalizados para a inspecção competente através das organizações representativas, mantendo confidencial a origem da notificação.

⁴¹ Por exemplo: França, Irlanda, Polónia.

Na Bélgica, foram concluídos acordos de parceria tripartidos (ou por vezes bipartidos), no intuito de identificar o trabalho não declarado nos sectores da construção, limpeza, transporte e jardinagem. Envolvem a colaboração tripartida entre os serviços da inspecção do trabalho, as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores. Os objectivos acordados eram simples e os textos eram elaborados de forma pragmática. Entre outras coisas, incluíam uma troca de informações sobre os casos potenciais de trabalho não declarado. Eram ainda acordadas em conjunto actividades periódicas, bem como avaliações conjuntas de casos especiais. Os Grupos de Trabalho Tripartidos eram estabelecidos com base no acordo, a fim de se elaborarem os métodos destinados à troca de informações e das medidas de controlo especiais adaptadas a sectores específicos. Estes grupos de trabalho decidem igualmente as medidas concretas e regulares, sendo que o impacto do acordo de parceria é regularmente avaliado pelo grupo. As actividades de grupo são igualmente apoiadas por uma campanha de informação e de sensibilização. Inclusivamente, as organizações de empregadores podem ser chamadas a tomar medidas contra os membros que cometam fraudes sociais. O acordo de parceria para o sector da construção obriga o governo a conduzir um número específico de inspecções durante um período de doze meses. Uma vez conduzidas estas inspecções, estas são acompanhadas por uma análise, que será utilizada na preparação de uma campanha publicitária e para avaliar o impacto do acordo de parceria. A campanha é realizada pela organização dos empregadores para o sector da construção. Uma vez concluída, é avaliada pela inspecção do trabalho. Além disso, o acordo prevê a criação de um grupo de trabalho com representantes de ambos os parceiros sociais. O acordo de parceria é sujeito a um processo de avaliação, o qual inclui também informações sobre o acompanhamento realizado pelos órgãos judiciais e administrativos sobre as violações do trabalho detectadas pela inspecção do trabalho nos termos do acordo. Além disso, na Bélgica foram concluídos dois acordos de parcerias entre as quatro inspecções do trabalho federais e os parceiros sociais que lidavam com o sector da construção. Existem planos no sentido de preparar mais acordos de parceria na Bélgica. Neste sentido, foi criado um órgão especial, a Comissão da Parceria. A Comissão está de facto a conceber um modelo de acordo de parceria, integrando os pilares da prevenção, da detecção e da dissuasão do trabalho não declarado.

Para além dos acordos de parceria mencionados, os inspectores do trabalho participam em reuniões do comité representativas numa base anual, a fim de explicar a situação da fraude social. A sua participação nestas reuniões permite igualmente que as inspecções do trabalho desenvolvam planos de acção nesse sentido. Foi planeada para 2010 uma colaboração mais aprofundada entre os inspectores do trabalho, e parece que esta prática será igualmente alargada a outros sectores económicos.

Em França, nos termos do Plano de Acção Nacional de combate ao trabalho não declarado, foi concluído um acordo de parceria bipartido entre o Ministério da Agricultura, o Ministério da Imigração, Integração e Desenvolvimento Nacional, o Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Solidariedade, com os sindicatos representativos do sector agrícola. O acordo prevê a partilha de informação sobre as medidas assumidas para o sector destinadas ao combate do trabalho não declarado, bem como da informação sobre a prevalência do trabalho não declarado. Permite ainda aos sindicatos a possibilidade de comunicarem casos de trabalho não declarado para acompanhamento pelos serviços de inspecção, para além das campanhas informativas. Além do mais, o acordo de parceria estabelece as bases para a criação de uma comissão bipartida, que incluísse representantes das partes do acordo, a qual acompanharia a situação do trabalho não declarado no sector agrícola. Foram concluídos acordos de parceria semelhantes relativos ao trabalho não declarado para sectores como os transportes, as agências de trabalho temporário, e os serviços de segurança.

Em 2005, foi assinado na Estónia um acordo de cooperação relativo à não declaração de salários entre os parceiros sociais e diversas agências governamentais, incluindo a

inspecção do trabalho, o Instituto do Mercado de Trabalho, bem como diversos fundos da segurança social. O acordo incluía a criação de um sistema informativo inter-organizações, bem como diversas actividades e campanhas de consciencialização.

A colaboração com os parceiros sociais não se limita, no entanto, a estes acordos formais. Os parceiros sociais podem ser chamados pelo governo ou por sua própria iniciativa a participarem em campanhas conjuntas de informação e de consciencialização sobre o trabalho não declarado. É o caso da Dinamarca e de Portugal, onde foi conduzida uma campanha contra o trabalho não declarado no sector das bebidas e da restauração.

Os parceiros sociais podem ser igualmente envolvidos na concepção de programas e actividades sobre o trabalho não declarado, bem como na formulação de planos de inspecção. Em Espanha, os parceiros sociais são consultados quando são elaborados planos de inspecção pelo Conselho Nacional da Inspeção do Trabalho. Na Lituânia, os parceiros sociais a nível nacional são envolvidos no planeamento de medidas contra o trabalho não declarado, através de consultas no Conselho Tripartido. Na Bélgica, conforme anteriormente salientado, os parceiros sociais são representados na Assembleia Geral de Sócios, a qual aprova o relatório anual sobre os resultados alcançados na área da fraude social e do trabalho não declarado, e que é consultada sobre os planos estratégicos relacionados com o trabalho não declarado, elaborados pelo Gabinete de Orientação Federal.

Na Irlanda, existe um órgão consultivo tripartido que desempenha um papel de elevada importância na aprovação e desenvolvimento de planos e programas estratégicos que visem o trabalho não declarado, submetidos pelo NERA. A França assumiu uma abordagem semelhante, em que a cooperação com os parceiros sociais é maioritariamente baseada no sector. Na Polónia, o Conselho de Protecção Laboral comenta o programa e as actividades da Inspeção Nacional do Trabalho. Nos termos deste exercício, os parceiros sociais são convidados a dar sugestões detalhadas sobre como melhor concentrar as acções da Inspeção Nacional do Trabalho. Em Portugal, os parceiros sociais são consultados durante a preparação das actividades nacionais, regionais ou locais.

Em diversos países, a colaboração entre as inspecções do trabalho e os parceiros sociais assume a forma de informação mútua numa base diária. Na Polónia, as inspecções do trabalho informam os parceiros sociais sobre as actividades da inspecção, bem como os respectivos resultados e decisões. Os parceiros sociais desempenham igualmente uma função de aviso importante. Por exemplo, na Letónia e em Espanha, os parceiros sociais fornecem informações sobre casos de emprego ilegal. Principalmente em tempos de crise económica, as organizações de empregadores notificam com cada vez maior frequência os casos de trabalho não declarado às inspecções do trabalho, pois os empregadores temem a concorrência injusta por parte dos empresários que não cumprem a lei.

2.3.2. Campanhas ad hoc

A maioria dos países Europeus reconhece que qualquer campanha bem sucedida contra o trabalho não declarado tem sido acompanhada por uma mudança de atitude entre os empregadores e os trabalhadores em risco. Os órgãos governamentais, em colaboração com os parceiros sociais, realizam frequentemente campanhas especiais, a par de actividades de inspecção localizada.

Por exemplo, a Administração Fiscal e Aduaneira da Estónia enviou cartas de notificação salarial aos empregadores dos sectores nos quais era comum a não declaração salarial. Estas cartas informavam os empregadores sobre os níveis reduzidos de salários existentes nas suas firmas, conferindo-lhes a oportunidade de solucionarem a situação ou antes da realização de qualquer visita de inspecção. Ao mesmo tempo, os trabalhadores

eram informados sobre o risco da sub-declaração salarial, como a perda potencial de benefícios da segurança social. Caso uma carta não fosse devolvida, seria realizada uma inspecção. Como resultado desta dupla abordagem, os funcionários observaram uma melhoria dos relatórios fiscais em 56 % das empresas localizadas.

Na Bulgária, duas organizações de empregadores e de representantes dos meios de comunicação lançaram uma campanha denominada "Into the Light", apoiada por diversos sindicatos. Para esta campanha, foi criado um website especial, com o objectivo de permitir a comunicação de casos de trabalho não declarado e de violações relacionadas com a lei do trabalho. O site incluía igualmente informações detalhadas sobre o trabalho não declarado. Posteriormente, esta informação é transferida para a inspecção do trabalho búlgara para o seu devido acompanhamento.

Na Alemanha, no âmbito do pacto do combate ao trabalho não declarado no sector da construção, foi acordada uma campanha informativa, a qual incluía a implementação de centros de controlo de inspecção temporários numa série de estaleiros de construção de grande dimensão. Foram igualmente conduzidas campanhas de vigilância no sector dos transportes.

Tendo em conta a crescente mobilização e circulação de trabalhadores e serviços ao longo das fronteiras europeias, têm sido realizadas diversas campanhas ad hoc, abrangendo as actividades da inspecção de forma transfronteiriça, principalmente nas zonas fronteiriças. Por exemplo, as inspecções do trabalho do Luxemburgo convidam regularmente os órgãos de controlo Alemães (a inspecção do trabalho e o FKS) a realizarem inspecções conjuntas transfronteiriças nos locais de construção para os quais são destacados trabalhadores. São realizadas campanhas semelhantes de inspecção transfronteiriças entre a França e a Bélgica. Estas iniciativas têm sido igualmente introduzidas noutros países.

3. Migração, tráfico e a inspecção do trabalho

3.1. Problemas relacionados com a migração do trabalho

A OIT estima que entre 95 e 100 milhões do total de 200 milhões de pessoas que vivem fora dos seus países de origem ou de cidadania são economicamente activas e integradas no mundo do trabalho. A proporção da força de trabalho nascida no estrangeiro é de dez por cento ou mais num razoável número de países Europeus.

Num inquérito de opinião realizado na UE, as pessoas associavam os trabalhadores imigrantes muito proximamente ao fenómeno do trabalho não declarado. Os imigrantes eram muitas vezes encarados como exploráveis e descartáveis, uma fonte de trabalho barata, dócil e flexível, apta para os trabalhos 3-D – sujos (dirty), perigosos (dangerous) e degradantes (degrading), que os cidadãos nacionais não estavam disponíveis ou não tinham vontade de fazer. A falta de protecção legal adequada e/ou a aplicação inadequada da lei transforma os trabalhadores imigrantes numa solução atractiva para determinadas circunstâncias de trabalho, pois podem ser mal remunerados, ter pouca ou nenhuma protecção em termos de saúde e segurança no local de trabalho, podem ser contratados e demitidos mediante um aviso imediato, podendo não lhes ser possível tomar parte em qualquer tipo de organização sindical. A actual crise global económica parece acentuar os riscos para os trabalhadores estrangeiros. Os imigrantes são mais susceptíveis de virem a

auferir salários inferiores aos salários estabelecidos e de serem colocados em situações nas quais sejam ignoradas a sua protecção básica em termos de saúde e de segurança.

Conforme foi salientado acima, as estimativas sugerem que na Europa, os imigrantes que se encontram em situação irregular totalizam entre 2,8 e 6 milhões, representando entre 11 a 23 por cento do total de imigrantes.⁴² No entanto, a presença dos imigrantes em situação irregular parece ser bem tolerada pelas autoridades em determinadas situações. Uma ausência do reconhecimento legal pode estar correlacionada com a acrescida explorabilidade e o custo reduzido do trabalho imigrante, uma situação percebida como permitindo que apenas algumas actividades económicas marginalmente competitivas permaneçam em actividade.

A vulnerabilidade legal e económica dos trabalhadores estrangeiros torna-os susceptíveis de servir como vectores para questionar o respeito e a aplicação das condições e as normas de trabalho digno nos mercados de trabalho nacionais. As leis nacionais não garantem necessariamente a igualdade de tratamento e a não discriminação para os não cidadãos da força de trabalho.

A crescente mobilização laboral e a visível presença acrescida de trabalhadores estrangeiros nas forças de trabalho (tanto os migrantes internos como os de outros países) na Europa têm servido para centralizar cada vez mais os desafios para a inspecção do trabalho identificar as distintas especificidades de aplicação das normas de trabalho destinadas aos trabalhadores imigrantes.

A confirmação das normas laborais destinadas aos trabalhadores imigrantes representa desafios distintos que exigem particular atenção e abordagens específicas. Ambos os tipos de trabalho e de tratamento dos trabalhadores imigrantes são muitas vezes distintas dos trabalhadores nacionais. Podem ser identificadas diversas preocupações de carácter fundamental.

Em primeiro lugar, a vulnerabilidade percebida e a falta de familiarização dos trabalhadores imigrantes – particularmente daqueles que se encontram em situação irregular nos países receptores - muitas vezes é associada ao seu trabalho em condições precárias e em actividades, localizações ou locais de trabalho onde as normas ou as suas aplicações são fracas ou inexistentes.

Em segundo lugar, precisamente devido ao estatuto de estrangeiro, de imigrante e por vezes de minoria étnica, os imigrantes possuem com frequência poucos ou deficientes conhecimentos sobre as normas legais, não compreendem bem o idioma do país receptor e possuem pouca educação ou formação. Além disso, os trabalhadores imigrantes encontram-se muitas vezes pouco ou nada organizados em organizações sindicais representativas, que poderiam prestar apoio colectivo com vista à sua protecção, defendendo-os em casos de abuso.

Em terceiro lugar, uma predominância de acordos de trabalho informais, irregulares e/ou não documentados, deixa diversos trabalhadores imigrantes com pouca ou nenhuma base para defender queixas relacionadas com os salários ou pagamentos. Esta situação é muitas vezes composta por diferenças significativas nas condições e taxas de pagamento prometidas na fase de recrutamento e aquelas que são impostas à chegada aos locais de trabalho nos países de destino. Por vezes, são emitidos contratos de trabalho fictícios na

⁴² Clandestino - Imigração Não Documentada: Contar o Incontável. Data e Tendências por Toda a Europa. Projecto de pesquisa financiado pela Comissão Europeia, DG RTD, FP6, 2007-2009. Para obter mais informações, visite <http://clandestino.eliamep.gr> (relatórios sobre países e resumos de pesquisas), e <http://irregular-migration.hwwi.net> (base de dados).

fase de recrutamento, que depois são substituídos por contratos com condições menos favoráveis na etapa final da contratação. Os assuntos relacionados incluem horas extraordinárias não remuneradas, horas de trabalho excessivas, falta de intervalos e/ou dias de descanso, entre outros.

Em quarto lugar, os próprios inspectores comunicam a existência de dificuldades para garantir o cumprimento entre as correntes de subcontratação. Nos sectores económicos onde a subcontratação é comum, como a construção ou a limpeza, as pequenas empresas encerram muitas vezes, com o objectivo único de reabrirem noutra local. Conforme acima salientado, alguns países Europeus promulgaram leis sobre a responsabilização conjunta, mas estas devem ser aplicadas de forma eficaz.

Em quinto lugar, os inspectores necessitam de orientações claras para medir a dimensão do abuso existente numa situação de trabalho, com vista a iniciar a acção adequada. Um abuso não incomum consiste no não pagamento de rendimentos. Os imigrantes que se encontram em situação irregular são particularmente vulneráveis. Não são raros os relatórios sobre empregadores sem escrúpulos que contratam imigrantes e depois denunciam discretamente os seus próprios trabalhadores às autoridades de fiscalização da imigração, mesmo antes da data de pagamento, procurando a sua imediata prisão e deportação, antes que os trabalhadores possam receber os seus salários. Numa série de casos, o não pagamento de salários ou as deduções salariais ilegais são combinadas com outras medidas coercivas, como ameaças de violência, abuso psicológico, restrição da liberdade de movimentos ou a retenção de documentos de identidade. Os imigrantes, particularmente aqueles que se encontram em situação irregular, podem assim terminar numa situação de trabalho forçado, da qual dificilmente poderão fugir. Os inspectores do trabalho têm um papel fundamental para facilitar o acesso desses trabalhadores à assistência, bem como para colaborar com as autoridades de justiça criminal, a fim de se aplicarem as sanções adequadas.

Um desafio crescente para uma inspecção do trabalho eficaz consiste numa crescente imposição de medidas disseminadas que forcem as inspecções do trabalho a conduzirem a actividade da aplicação da lei da imigração como parte da sua agenda de inspecção ao local de trabalho. Esta situação representa um desafio particular para a aplicação eficaz das normas laborais, pois tem o efeito inevitável de intimidar os trabalhadores imigrantes – principalmente aqueles que são mais vulneráveis ao abuso, precisamente devido ao seu estatuto legal precário - da expor ou resistir às condições abusivas. Esta prática desmorona as distinções necessárias entre a aplicação universal das normas de trabalho e as funções de vigilância localizadas destinadas aos assuntos não relacionados com a lei laboral. Conforme mencionado anteriormente, não é consistente com os princípios gerais da Convenção Nº 81 da OIT sobre a inspecção do trabalho. Esta prática também impõe as responsabilidades de aplicação da lei sobre as quais os inspectores do trabalho não possuem competências nem formação, conduzindo em última instância uma porção importante do trabalho imigrante a outras situações de trabalho não regulamentado e clandestino.

3.2. Problemas relacionados com o tráfico

Até há pouco tempo, o centro das atenções por toda a Europa tem sido o trabalho forçado que envolve os trabalhadores não documentados ou aqueles que não imigraram através dos canais regulares. No entanto, o tráfico destinado à exploração laboral, incluindo o trabalho forçado, tem actualmente movimentado a agenda dos políticos, à

medida que maiores evidências da sua existência têm surgido. Constitui a forma predominante de tráfico na Rússia, e possivelmente em alguns países europeus.⁴³

Enquanto a maioria das vítimas identificadas pelas autoridades são mulheres traficadas para fins de exploração sexual, o número de casos identificados que envolvem homens traficados para exploração laboral tem vindo a aumentar. Por exemplo, em 2004, a Ucrânia identificou que os casos de tráfico destinado à exploração sexual eram mais do dobro daqueles que se destinavam à exploração laboral. Em 2007, o desfasamento entre as duas categorias praticamente desapareceu, sendo que nos primeiros seis meses de 2008, o número de casos de exploração laboral excedeu os casos de exploração sexual.⁴⁴

Os principais meios de coerção ligados a este tipo de exploração laboral incluem a retenção de salários, a obrigação de realizar tarefas contra a vontade de um trabalhador, as ameaças de violência ou de denúncia às autoridades e a confiscação de documentos de viagem ou de identificação pessoal. Estas últimas táticas sugerem que os imigrantes não documentados são ainda mais vulneráveis à exploração, tendo em conta a sua potencial dupla irregularidade, no que respeita à lei do trabalho e da imigração.

Numa decisão recente tomada pelo OSCE, o Conselho Ministerial sublinhou que devem ser formuladas "medidas para combater o tráfico destinado à exploração laboral, estimulando uma maior participação por parte dos intervenientes do trabalho, incluindo as organizações de trabalhadores e de empregadores, os administradores e os inspectores do trabalho".⁴⁵ O Conselho estimulou ainda os países a disponibilizarem acções de formação aos inspectores do trabalho sobre esta matéria, garantindo-lhes a disponibilização dos recursos adequados para levarem a cabo as suas funções.

A maioria dos países concentrou-se na confrontação do trabalho forçado e do tráfico por toda a lei criminal, com tendência a negligenciar o papel valioso e complementar dos inspectores do trabalho. Ainda assim, a lei laboral de um país pode providenciar um útil ponto de partida para combater essas práticas. A aplicação das leis do trabalho através de inspecções e dos tribunais do trabalho podem ser uma estratégia adicional, que permite resultados e abordagens a estes problemas como uma alternativa às sanções penais. Os inspectores do trabalho em particular encontram-se bem posicionados para fornecer alertas antecipados, antes que as situações de trabalho forçado e do tráfico se transformem em práticas de abuso bem estabelecidas. Os inspectores gozam igualmente de maior facilidade de acesso aos locais de trabalho face à polícia e os promotores públicos, realizando ao mesmo tempo uma função de supervisão, com vista a uma possível acção judicial. Os inspectores ainda beneficiam do papel de conciliadores, o que lhes permite desempenharem uma série de medidas "suaves" por parte dos serviços consultivos e de prevenção a campanhas de consciencialização abrangentes.⁴⁶

4. Observações finais

O trabalho não declarado é um fenómeno complexo, pelo que cada país europeu tem assumido diversas abordagens, a fim de prevenir e eliminar práticas imprevistas.

Não existe uma solução global que se ajuste a todas as situações. Neste sentido, poder-se-á argumentar que existe uma necessidade de actuar a nível nacional e

⁴³ OIT. Trabalho forçado: Factos e números. O preço da coerção: Perspectivas Regionais. Maio de 2009, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms106245.pdf>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Decisão N° 8/07, http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28630_en.pdf.

⁴⁶ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms097835.pdf.

internacional, em linha com as diferentes abordagens acima mencionadas. Esta abordagem tem levado o grupo de peritos a reunir-se em Budapeste, com vista a elaborar um conjunto de directrizes nacionais que devem ser consideradas na implementação de planos e programas nacionais sobre o papel da inspecção do trabalho e do trabalho não declarado. As directrizes são as seguintes:

Directrizes para melhorar a capacidade das inspecções do trabalho de identificar o trabalho não declarado na Europa

Introdução

Estas directrizes destinam-se a complementar o documento debatido pelo grupo de peritos em Budapeste. Eles seguem de perto a agenda temática do seminário, e não tanto uma lista exaustiva das recomendações, como os principais elementos a considerar pelas inspecções do trabalho, quando estas abordam o tema do trabalho não declarado. Estas directrizes não constituem igualmente uma lista final. Constituem antes uma tentativa de reformular, de uma forma mais prática e orientada para a acção, muitas das questões levantadas durante o seminário. Estas permanecem abertas para efeitos de feedback e melhoramentos.

1. Uma definição comum sobre o trabalho não declarado. Essa definição é necessária?

- Nem todos os países possuem uma definição legal sobre o trabalho não declarado, não sendo claro se tal definição melhoraria necessariamente os esforços da inspecção do trabalho, no sentido de dissuadir essa prática. O risco de uma definição comum consiste em que a mesma poderia ser reducionista (ou seja, limitada ao trabalho ilegal e à fraude social), obscurecendo as diferenças significativas entre as categorias dos trabalhadores não declarados existentes de país para país. Essa definição pode estar igualmente ligada demasiado proximamente ao conceito de ilegalidade, o qual é um conceito mais abrangente do que o do trabalho não declarado. No entanto, a partir de um ponto de vista operacional, é importante esclarecer o significado do trabalho não declarado (quer na lei que a nível administrativo interno). Esta clareza ajudará os inspectores do trabalho na detecção do trabalho não declarado, principalmente em situações de ambiguidade, o que constitui um obstáculo significativo para supervisionar este fenómeno.
- Existe uma grande diversidade de situações relacionadas com o trabalho não declarado. A fim de considerar todos estes diferentes factores durante uma inspecção, os inspectores necessitam de possuir objectivos claros, normas coerentes para a interpretação legal, e instruções bem definidas, dependendo do tipo de trabalho não declarado encontrado. Por exemplo, as situações de tráfico de seres humanos não conferem a mesma abordagem por parte da inspecção, como aquelas relacionadas com os trabalhadores não declarados, mas que se encontram documentados.
- Os assuntos relacionados com o trabalho imigrante podem ser integrados em qualquer definição ou consideração relativa ao trabalho não declarado. Os trabalhadores imigrantes não documentados constituem uma categoria particularmente vulnerável de trabalhadores, os quais muitas vezes terminam em situações de trabalho não declarado. Os inspectores do trabalho devem consultar as autoridades de imigração, a fim de garantir a legítima protecção dos direitos dos trabalhadores imigrantes - mesmo em situações de trabalho ilegal.
- A autoridade central da inspecção tem um papel fundamental a desempenhar na definição do trabalho não declarado, o que é fundamental para produzir orientações sobre a forma através da qual os inspectores devem localizar e detectar o trabalho não declarado, bem como para a definição de normas destinadas à interpretação legal no decorrer de uma visita de inspecção.

Embora não seja indispensável uma definição sobre o trabalho não declarado, é necessária uma orientação técnica para os inspectores a nível nacional (através da autoridade central), a fim de identificarem e localizarem situações de trabalho não declarado. O planeamento e programação estratégica das inspecções do trabalho no que se refere às necessidades e objectivos para combater o trabalho não declarado devem ser realizados periodicamente, mediante consulta com outras autoridades e parceiros sociais relevantes.

2. Respostas eficazes por parte das inspecções nacionais do trabalho ao trabalho não declarado.

- Geralmente, as actividades da inspecção do trabalho devem concentrar-se em obter resultados e em alcançar alterações práticas no mundo do trabalho. Uma das principais ferramentas das inspecções consiste em possuir uma clara estratégia na programação, planeamento e avaliação das suas actividades. O trabalho não declarado tem sido identificado como uma questão de grande preocupação na Europa. Por conseguinte, as inspecções necessitam de desenvolver estratégias globais com vista à sua identificação. As campanhas especiais ou as actividades localizadas podem contribuir para o esforço global contra este fenómeno, e a utilização de projectos ou de campanhas piloto pode ajudar a testar abordagens inovadoras ou novas ideias. Mas tendo em conta que o trabalho não declarado é um desafio de longa duração e que se encontra profundamente enraizado, essas actividades podem ser realizadas no contexto de uma estratégia ou de um programa global sobre o trabalho não declarado. Neste sentido, é altamente recomendado que qualquer estratégia que utilize uma combinação de abordagens ao trabalho não declarado inclua o aumento da informação e da consciencialização, a prevenção e a dissuasão (sanções).
- A fim de aumentar a eficácia e o impacto de um plano da inspecção sobre o trabalho não declarado, devem ser desenvolvidas metodologias para medir e avaliar os resultados (como por exemplo, os quadros de resultados). Esta abordagem irá garantir que as acções realizadas produzam os resultados planeados. Melhorará igualmente a transparência e a implementação de marcos como base para planeamentos futuros.
- Como ponto de partida, deve ser considerada a implementação de registos e de sistemas de recolha de dados a nível nacional e internacional. Deve ter-se um especial cuidado em garantir que os níveis de confidencialidade atribuídos a estes dados não impeçam a partilha de informações entre as agências governamentais relevantes. Tão-pouco devem impedir a publicação legítima da identidade das empresas que abusam do trabalho não declarado. Essa publicidade pode ter uma função valiosa no desencorajamento dessas práticas e em alertar os trabalhadores. Devem ser exploradas novas formas para utilizar os dados recolhidos e os meios de comunicação.
- Além disso, a melhoria da partilha de dados sobre o trabalho não declarado com outros Ministérios e autoridades públicas relevantes deve constituir uma prioridade para as inspecções do trabalho. A troca de informação melhora a eficácia e estimula a colaboração, conferindo a diversas instituições governamentais um melhor enquadramento global sobre o trabalho não declarado no país e sobre a capacidade melhorada de ajustar as suas respostas. Mais do que partilhar informação, a realização de visitas de inspecção conjuntas fortalece a coordenação e a partilha de conhecimentos entre os diferentes órgãos da inspecção, podendo constituir um componente importante de uma estratégia nacional sobre o trabalho não declarado.
- Existe uma falta de formação generalizada para os inspectores do trabalho relativamente à questão do trabalho não declarado, a qual deve ser incorporada em programas de formação das inspecções.

-
- As visitas da inspecção devem considerar todos os aspectos relacionados com o trabalho não declarado e não unicamente o estatuto do trabalhador não declarado. Por exemplo, quando for detectada uma situação de trabalho não declarado, os inspectores devem garantir o pagamento dos benefícios aos trabalhadores (e de qualquer remuneração pendente). Os inspectores devem igualmente controlar as condições de segurança e de saúde do local de trabalho e impor multas em casos de incumprimento. Além disso, quando diferentes inspecções são responsáveis por inspecções técnicas e sociais, devem igualmente coordenar as suas visitas, de forma a garantir que todos os aspectos da inspecção do trabalho são abrangidos. Nos casos de trabalho não declarado, os inspectores devem preocupar-se com a supervisão das condições gerais de trabalho, e não só com os problemas relacionados com a relação de trabalho.

A nível nacional, a autoridade central de inspecção deve estudar e planear as actividades específicas nos sectores nos quais exista uma conhecida ou suspeita prevalência de trabalho não declarado. As visitas da inspecção e outras acções relacionadas com o trabalho não declarado devem ser realizadas em cooperação com os Ministérios e autoridades governamentais. Para além das inspecções conjuntas, tal pode incluir a implementação de programas de formação mútua sobre o trabalho não declarado, a troca de informações e a coordenação de sanções. Devem ser implementados alguns métodos de quadros de resultados, a fim de supervisionar e medir o impacto dos planos de inspecção anuais sobre o combate ao trabalho não declarado.

No que se refere ao desenvolvimento profissional dos inspectores do trabalho, os planos nacionais de formação devem incluir modelos específicos que lidem com o trabalho não declarado e com tópicos relacionados, como a imigração e o tráfico de seres humanos. Estes cursos podem igualmente incluir a formação de sensibilização, no sentido de preparar os inspectores para lidarem com os trabalhadores não declarados que podem encontrar-se em situações de trabalho abusivas e que careçam das competências linguísticas, de conhecimentos ou de representação para defenderem eficazmente os seus próprios interesses.

3. Cooperação entre as inspecções do trabalho e as organizações de trabalhadores e de empregadores.

- Devem ser realizados planos e programas de inspecção a nível nacional para lidar com o trabalho não declarado e, se possível, a nível de agência, em consulta próxima com os parceiros sociais. Devem ser previamente acordados os métodos, as campanhas, os mecanismos de queixa e outras acções adequadas para combater o trabalho não declarado.
- As organizações de trabalhadores e de empregadores devem envolver-se regularmente com as autoridades das inspecções do trabalho, como parte das suas próprias actividades relativas ao trabalho não declarado, com vista a desencorajar o *dumping* social e a proteger os direitos dos trabalhadores, independentemente da legalidade da sua situação no país. Deve ser estimulada a cooperação entre governos, trabalhadores e empregadores sobre o problema do trabalho não declarado a todos os níveis do sistema das relações industriais de um país.
- Devem ser igualmente realizados esforços, no intuito de estimular a colaboração entre os próprios trabalhadores não declarados e as autoridades da inspecção (como por exemplo, um período de residência garantido aos trabalhadores imigrantes não documentados, que reportem aos inspectores situações de trabalho não documentado).

Os trabalhadores, os empregadores e as suas organizações devem ser consultados na preparação e implementação de um plano periódico da inspecção do trabalho

sobre o trabalho não declarado. Além disso, essas consultas devem considerar a implementação de medidas de protecção destinadas aos trabalhadores não declarados (particularmente aos trabalhadores imigrantes ou traficados), através da coordenação com outras autoridades governamentais relevantes.

4. Sancionamento destinado à dissuasão

- Mesmo quando existem medidas preventivas, as inspecções devem ainda poder recorrer a sanções eficazes e de dissuasão, destinadas a obstruir o trabalho não declarado. Neste sentido, as multas devem ser proporcionais à infracção, devendo existir processos sumários para aplicar as multas, sem atrasos desnecessários.
- As abordagens inovadoras, como a “contribuição solidária” na Bélgica ou o requisito de que os empregadores que violam a lei participem em acções de formação de sensibilização sobre o trabalho não declarado podem ser igualmente consideradas como complementares às sanções tradicionais.
- Devem ser igualmente considerados programas educativos e de aconselhamento, destinados maioritariamente aos parceiros sociais e ao público, como parte da resposta global das inspecções do trabalho ao trabalho não declarado e como uma componente de actividades de consciencialização e de prevenção.

As sanções devem ser reforçadas através de duas formas: (1) estabelecendo novos tipos de multas que estimulem e melhorem o cumprimento, e que estas sejam integradas noutras estratégias de combate ao trabalho não declarado (como por exemplo, a formação ou a consciencialização em casos de incumprimento); e (2) aumentar o montante e a dissuasão das multas, ao mesmo tempo que se melhora a celeridade na aplicação, principalmente em casos graves de trabalho não declarado.

5. Abordagens comuns ao trabalho não declarado: acção a nível transfronteiriço e da UE

- A acção nacional contra o trabalho não declarado é em si insuficiente, principalmente tendo em conta a sua frequente natureza transfronteiriça (como por exemplo a imigração laboral, os trabalhadores destacados). Devem ser tomadas medidas complementares a nível internacional, a começar pela partilha de conhecimentos, através de bases de dados partilhadas, registos comuns e, em alguns casos, pela realização conjunta de inspecções transfronteiriças entre as inspecções nacionais, particularmente perto das zonas fronteiriças.
- Os países devem fazer um esforço conjunto no sentido de sincronizarem os sistemas de informação e de estimularem a compreensão sobre os diferentes sistemas e regulamentações de inspecção nacional relativos ao trabalho não declarado. Devem ser consideradas actividades conjuntas de formação e de destacamento, como forma de construir redes profissionais entre os inspectores, melhorando a compreensão entre as inspecções nacionais.
- Deve ser considerado o desenvolvimento de um sistema de sanções coordenado a nível regional, particularmente no que se refere à aplicação transfronteiriça. Com esta finalidade, devem ser realizados estudos sobre os desafios de aplicar eficazmente as sanções para além das fronteiras nacionais, como um ponto de partida para a formulação de directrizes internacionais.

Para além dos acordos bilaterais da inspecção do trabalho, deve ser proposta e implementada uma estratégia regional abrangente a nível da UE, a fim de melhorar a coordenação entre as inspecções do trabalho relativamente ao trabalho não declarado. Devem ser igualmente consideradas a recolha de dados, a formação e as

sanções como parte de uma estratégia global destinada ao fortalecimento da acção nacional e à realização dos objectivos da Comissão Europeia no combate ao trabalho não declarado.

6. Actuação da OIT

A OIT tem trabalhado com as autoridades da inspecção dos países Europeus e com a Comissão Europeia, no sentido de facilitar a concepção de políticas nacionais e internacionais sobre o trabalho não declarado, de acordo com as suas normas e baseando-se nestas orientações.

Anexo 1

Prevalência do trabalho não declarado e dos rendimentos anuais na UE

País	% envolvidos em trabalho não declarado nos últimos 12 meses	Média total do número de horas de trabalho não declarado nos últimos 12 meses	Média anual de rendimento não declarado por pessoa (C)	Média anual de rendimento não declarado por trabalhador não declarado (€)
Europa Continental				
AT	7%	113	19	1875
BE	6%	158	140	3496
DE	3%	95	28	1381
FR	6%	167	111	3685
IE	4%	253	60	2013
LU	5%	187	210	6998
NL	13%	100	85	1210
UK	2%	81	138	2308
Europa Central e Oriental				
BG	5%	649	240	4802
CZ	7%	157	88	1252
EE	11%	182	305	2772
HU	7%	296	87	1244
LT	7%	347	369	5275
LV	15%	390	602	4015
PL	5%	35"	84	1686
RO	4%	266	449	11234
SI	5%	97	45	752
SK	6%	198	112	2245
Países Nórdicos				
DK	18%	68	254	1410
FI	4%	51	48	1211
SE	10%	78	105	1055
Sul da Europa				
CY	1 %	218	226	3764
EL	4%	376	34	1140
ES	3%	276	37	1827
IT	3%	550	97	2427
MT	2%	363	121	2437
PT	3%	320	329	2530
EU27	5%	199	164	3294

Fonte: Pesquisa do Eurobarómetro: "O trabalho não declarado na UE", 2007

Anexo 2

Tipos de trabalho não declarado na UE por país e por grupos de países

País	Percentagem de trabalho não declarado que inclui:			
	Trabalhos assalariados para empresas ou actividades	Trabalho por conta própria para amigos, familiares e vizinhos	Trabalho por conta própria para outras pessoas ou famílias privadas	Outros/não sabe/não responde
Europa Continental				
AT	14	58	16	12
BE	24	57	17	2
DE	21	59	13	7
FR	13	70	12	5
IE	15	48	23	14
LU	7	72	16	5
NL	18	62	15	5
UK	28	56	11	5
Europa Central e Oriental				
BG	50	22	28	-
CZ	23	66	3	8
EE	20	41	35	4
HU	33	39	24	4
LT	15	43	42	
LV	18	41	32	9
PL	26	32	31	11
RO	12	57	19	12
SI	15	66	13	6
SK	16	53	28	3
Países Nórdicos				
DK	16	68	13	3
FI	9	89	2	-
SE	14	68	16	2
Sul da Europa				
CY	-	55	45	-
EL	27	41	32	-
ES	29	41	30	-
IT	13	41	44	2
MT	77	0	9	14
PT	35	33	26	6
EU27	20	55	20	5

Fonte: Pesquisa do Eurobarómetro: "O trabalho não declarado na UE", 2007

Anexo 3

Incidência do trabalho não declarado na UE dos 27 por sector e grupo de países (em %)

% de trabalho não declarado em:	Europa Continental	Europa Central e Oriental	Países Nórdicos	Sul da Europa	EU27
Serviços domésticos	23	7	11	30	19
Construção	16	19	27	3	16
Serviços pessoais	11	7	4	10	9
Hotéis e restaurants	9	2	4	17	8
Serviços de reparação	7	5	4	9	7
Indústria	1	5	7	13	5
Agricultura	2	9	2	3	4
Transporte	2	4	11	2	3
Retalho	2	6	1	1	3
Outros	17	15	20	7	15
Não Responde/não sabe	9	22	9	7	12
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa do Eurobarómetro: "O trabalho não declarado na UE", 2007

Anexo 4

Questionário: Inspecção do trabalho e Trabalho não declarado

1. DEFINIÇÃO LEGAL: A sua legislação nacional define o conceito de trabalho não declarado? Em caso afirmativo, como o define?
2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. Queira por favor indicar a principal legislação aplicável relativamente ao trabalho não declarado
3. Por favor indique alguns dados básicos sobre o trabalho não declarado no seu país.
4. MEDIDAS PARA COMBATER O TRABALHO NÃO DECLARADO: Por favor apresente alguns exemplos sobre em que medida é que o trabalho não declarado é prevenido e/ou sancionado nos termos do seu sistema de administração do trabalho.
5. INSPECÇÃO DO TRABALHO E TRABALHO NÃO DECLARADO
 - 5.1. Dados⁴⁷
 - 5.1.1. A nível global, quantas visitas e acções da inspecção do trabalho (sanções, etc.) são realizadas anualmente?
 - 5.1.2. Destas, quantas visitas e acções são especificamente direccionadas anualmente para o trabalho não declarado?
 - 5.1.3. Nos últimos três anos, ocorreu algum aumento do trabalho não declarado no seu país? Em caso afirmativo, por favor indique dados que revelem essa progressão.
 - 5.2. Existe alguma política oficial da inspecção/administração do trabalho relacionada com o trabalho não declarado no seu país? Em caso afirmativo, por favor descreva as suas principais características e objectivos.
 - 5.3. A inspecção do trabalho do seu país possui registos disponíveis ou outras informações recolhidas sobre o trabalho não declarado? Que informação é incluída? Em que medida é que essa informação é utilizada pelos inspectores do trabalho, particularmente na preparação de visitas?
 - 5.4. Em que medida é que o problema do trabalho não declarado é incorporado no plano ou no programa da inspecção do trabalho? Existem consultas com os parceiros sociais relativamente a este processo? Em caso afirmativo, a que nível?
 - 5.5. Existe um órgão/unidade/secção da inspecção especializada em situações de trabalho não declarado? Em caso afirmativo, por favor indique as suas funções e o respectivo número de trabalhadores.
 - 5.6. Existem programas de formação específicos sobre o trabalho não declarado destinados aos inspectores? Para os funcionários públicos em geral? Por favor, faça uma descrição resumida.

⁴⁸ Sempre que possível, é favor fornecer dados discriminados por sexo. Distinguir igualmente entre os residentes legais com visto de residência (da UE ou nacional) e de residentes não regularizados. Fornecer igualmente dados sobre o trabalho forçado/tráfico, sempre que essas estatísticas existam.

- 5.7. Integrar o problema do trabalho não declarado nas visitas da inspecção.
 - 5.7.1. Existem alguns métodos especiais de inspecção para investigar o trabalho não declarado?
 - 5.7.2. Existe alguma colaboração com outras autoridades ou agências?
 - 5.7.3. Sanções da inspecção do trabalho para o trabalho não declarado
 - 5.7.4. Existe algum procedimento especial a nível de sanções para lidar com o trabalho não declarado?
 - 5.7.5. Existem sanções especiais destinadas ao trabalho não declarado (incluindo diferentes montantes de penalização)?
 - 5.7.6. A lei determina quaisquer procedimentos especiais relativamente à lei civil ou criminal para lidar com o trabalho não declarado?
- 5.8. Existe algum método de avaliação das medidas existentes para inspecionar o trabalho não declarado? Em caso afirmativo, por favor descreva-o.
- 5.9. Os inspectores levantaram quaisquer problemas relacionados com a supervisão e sancionamento do trabalho não declarado? Em caso afirmativo, quais são esses problemas e quais as medidas tomadas como resposta?

6. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

- 6.1. Possui alguma experiência em colaborar ou acompanhar outros órgãos administrativos (como as autoridades da imigração, as agências de emprego, as autoridades fiscais, etc.), após terem sido descobertas situações de trabalho não declarado durante visitas da inspecção? Por favor descreva-a.
- 6.2. Existe algum tipo de acordo/colaboração transfronteiriça entre as inspecções do trabalho/órgãos de inspecção nos diferentes países na área do trabalho não declarado? Em caso afirmativo, por favor descreva o conteúdo/temas abrangidos.
- 6.3. Existem experiências de colaboração com os parceiros sociais sobre o tema do trabalho não declarado? Por favor descreva-as.

7. A CRISE E O TRABALHO NÃO DECLARADO

- 7.1. Existem algumas evidências de que o impacto da actual desaceleração económica, nomeadamente o acréscimo do desemprego no sector formal, tenha conduzido a um aumento do trabalho não declarado?
- 7.2. Em caso afirmativo, existem novas tendências no padrão do trabalho não declarado? Por exemplo, os trabalhadores por conta própria registados perfazem uma percentagem superior das actividades “não contabilizadas”, de maior utilização de “salários por baixo da mesa”, ou de uma utilização acrescida de trabalhadores declarados como desempregados e que recebam benefícios por desemprego por parte de empresas registadas?
- 7.3. O seu governo adoptou recentemente quaisquer medidas que identifiquem estes novos padrões de trabalho não declarado ou “precário”?

Annex 5

Reunião de Budapeste

Quinta-feira, 29 de Outubro de 2009	
8.00 – 8.30	Registo e procedimentos administrativos
8.30 – 8.45	Boas vindas e notas introdutórias: Mark Levin, Director, SRO Budapeste Giuseppe Casale, Director, LAB/ADMIN
8.45 – 10.45	Sessão 1: As diferentes formas de trabalho não declarado na Europa e o papel da inspecção do trabalho
	Presidência e notas introdutórias: René Robert, LAB/ADMIN
	Apresentações do país Discussão
10.45 – 11.00	Intervalo para o café
11.00 – 13.00	Sessão 2: Estratégias da inspecção do trabalho para detectar formas de trabalho não declarado: abordagens preventivas e colaborativas
	Observações de direcção e introdutórias: Maria-Luz Vega, LAB/ADMIN
	Apresentações do país Debate
13.00 – 14.30	Intervalo para o almoço
14.30 – 16.00	Sessão 3: Medidas para identificar o trabalho não declarado: Abordagens da inspecção do trabalho para a promoção do cumprimento - evidenciar um equilíbrio entre a prevenção e as sanções
	Presidência e notas introdutórias: Carmen Bueno, CTA, SRO Budapeste
	Apresentações do país Discussão
16.00 – 16.15	Intervalo para o café
16.15 – 18.00	Sessão 4: A inspecção do trabalho e os trabalhadores destacados: desafios e soluções
	Direcção e notas introdutórias: Nadine Fischer, LAB/ADMIN

Apresentações do país
Discussão

Tarde

Jantar

Sexta-feira, 30 de Outubro de 2009

8.30 – 10.30

Sessão 5: Colaboração entre as inspecções do trabalho e outras agências (nacionais e internacionais) para identificar o trabalho não declarado: a dimensão e os limites da colaboração

Direcção e notas introdutórias:
Maria-Luz Vega, LAB/ADMIN

Apresentações do país
Discussão

10.30 – 11.00

Intervalo para o café

11.00 – 13.00

Sessão 6: Estratégias conjuntas para identificar o trabalho não declarado: possíveis sinergias com os parceiros sociais

Apresentações do país
Discussão

Direcção e notas introdutórias:
Patrick Taran (Migrant) e Beate Andree (Declaração)

Apresentações do país
Discussão

13.00 – 14.30

Intervalo para o almoço

14.30 – 15.30

Sessão 7: Encerramento das actividades e observações finais
Marc Levin, Director, SRO Budapeste
Giuseppe Casale, Director LAB/ADMIN

Anexo 6

Lista de Peritos

País	Nomes	Títulos
Bélgica	VAN DAMME Karel	Conselheiro Geral na Inspeção para o Bem-estar no Trabalho, Serviço Público Federal Belga para o Emprego, Trabalho e Concertação Social
Bélgica	PANKER Maria	Perito Nacional Destacado, Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades
Bélgica	BECK Ludo	Conselheiro Geral, Serviço Público Federal para o Emprego e Concertação Social, Inspeção do Trabalho, Leis Sociais
Bulgária	ATANASOVA Veselina	Chefe de Unidade, Unidade de Projectos e Programas Internacionais, Agência Executiva da Inspeção-Geral do Trabalho
Bulgária	DIMITROVA Irena	Agência Executiva da Inspeção-Geral do Trabalho, Chefe de Unidade
Espanha	ALÍA RAMOS Manuel	Subdirector Geral para a Inspeção em matéria de Segurança Social, Economia Irregular e Direcção-Geral da Inspeção de Trabalho e Segurança
Espanha	ARAGÓN BOMBÍN Raimundo	Director-Geral, Inspeção de Trabalho e Segurança Social
Espanha	Marta Rodriguez-Tarduchy Diez	Conselheira de Trabalho e Imigração para a OIT – Ministério do Trabalho e da Imigração de Espanha
Estónia	LIND Annely	Advogado Principal, Inspeção do Trabalho da Estónia
França	BESSIÈRE Jean	Direcção-Geral do Trabalho - Adjunto na DGT, Chefe do serviço de animação territorial da política do trabalho, Ministério do emprego, da coesão social e da habitação
França	CRISTOFORETTI Jean Daniel	Director dos Estudos, Instituto Nacional do Trabalho, do Emprego e da Formação Profissional
Hungria	GÁDOR János	Conselheiro Especial (Internacional), Inspeção do Trabalho da Hungria (OMMF)
Hungria	DUDÁS Katalin	Conselheiro Especial (Internacional), Inspeção do Trabalho da Hungria (OMMF)
Inglaterra	WILLIAMS Colin C.	Professor de Política Pública, Escola de Gestão, Universidade de Sheffield
Irlanda	DEERING, Gerard	Director, Autoridade Nacional dos Direitos do Trabalho
Letónia	JONIKANE Inga	Responsável Adjunto da Unidade Jurídica, Inspeção do Trabalho Estatal
Lituânia	MACIULAITIS Vilius	Responsável Adjunto da Inspeção do Trabalho Estatal
Macedónia	JOVANOVSKI Goran	Director, Inspeção do Trabalho Estatal
Polónia	JAWORSKI Robert	Responsável da Inspeção do Trabalho, Inspeção do Trabalho Nacional
Polónia	LESNIEWSKI Jaroslaw	Director do Departamento Jurídico do Trabalho
Portugal	PINTADO NUNES Joaquim	Responsável pela Direcção de Serviços de Apoio à Actividade Inspectiva, ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho
SRO-BUDAPESTE	LEVIN Mark	Director, SRO-Budapeste
SRO-BUDAPESTE	BUENO Carmen	CTA
SRO-BUDAPESTE	KNOWLES Anne	Especialista Sénior, ACT/EMP

SRO- BUDAPESTE	SHEKERDJIEVA Svetla	Especialista S�nior, ACTRAV
OIT- GENEBRA	CASALE Giuseppe	Director, LAB/ADMIN
OIT- GENEBRA	VEGA Maria-Luz	LAB/ADMIN
OIT- GENEBRA	FISCHER Nadine	LAB/ADMIN
OIT- GENEBRA	ROBERT René	LAB/ADMIN
OIT- GENEBRA	ANDREES Beate	DECLARA�O
OIT- GENEBRA	TARAN Patrick	MIGRANT