



Consejo  
Económico y Social  
de Castilla y León

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL DE CASTELA E LEÃO

ESTUDO

**DESLOCAÇÃO INTRACOMUNITÁRIA DE  
TRABALHADORES ENTRE PORTUGAL E ESPANHA.  
IMPLICAÇÕES NAS REGIÕES DO CENTRO DE  
PORTUGAL E DE CASTELA E LEÃO**

AUTORES

**Jesús BAZ e Raúl RAMOS**

UNIVERSIDADE DE SALAMANCA

*As árvores têm raízes; homens e mulheres, pernas. E com eles atravessam a barreira da estupidez delimitada com arame farpado, que são as fronteiras; com eles visitam e com eles habitam entre o resto da humanidade como convidados (George Steiner)*

**Apresentado na sede do Conselho Económico e Social de Castela e Leão**

**a 15 de julho de 2024**

## ÍNDICE

### **Capítulo I. O quadro regulatório do deslocamento intracomunitário de trabalhadores entre Portugal e Espanha.**

- 1. A regulação jurídico-laboral da circulação de trabalhadores no âmbito da prestação de serviços.*
  - 1.1. Apresentação geral do quadro regulamentar europeu e interno.
  - 1.2. Condições de trabalho na deslocação transnacional: o “núcleo das disposições obrigatórias de proteção” e o sistema dos “círculos aplicativos”.
  - 1.3. As disposições de execução e reforço a favor do cumprimento.
  - 1.4. Uma avaliação conclusiva: o reforço do princípio da igualdade salarial no país de destino, como limite ao “dumping social”.
- 2. Movimentos intracomunitários de trabalhadores e Segurança Social: o Regulamento de Coordenação.*
  - 2.1. O quadro legal aplicável: artigos 12, 13 e 16 do Regulamento no. 883/2004 (RC).
  - 2.2. O Documento Portátil A1 (Certificado A1) como documentação base na organização do movimento.
  - 2.3. Deslocações com duração previsível inferior a 24 meses (artigo 12 RC): requisitos para a emissão do DP A1.
  - 2.4. A prestação de serviços realizada regular ou habitualmente em dois ou mais Estados-Membros (artigo 13 RC).

### **Capítulo II. Destacamentos de trabalhadores entre Portugal e Espanha. Uma extrapolação sobre o cenário inter-regional de Castela e Leão – Região Centro de Portugal?**

- 1. A deslocação de trabalhadores de Espanha: panorama geral e possíveis perspetivas de impacto na deslocação de Castela e Leão para Portugal.*
- 2. A deslocação de trabalhadores de Portugal: panorama geral e possíveis perspetivas de impacto na zona de Castela e Leão.*

### **Capítulo III. Aspetos críticos dos movimentos transfronteiriços na UE. O caso particular entre Portugal e Espanha.**

- 1. O Direito Social Europeu e o desenvolvimento da liberdade de circulação de pessoas (trabalhadores) no âmbito da livre prestação de serviços. O caminho para um sistema harmonioso.*

2. *Controlo, fiscalização, infrações e sanções: a (in)eficácia do sistema.*
  - 2.1. Âmbito legislativo: na União Europeia (da garantia de eliminação dos obstáculos à perspetiva social) e em Espanha.
  - 2.2. Organismos de controlo e fiscalização da União Europeia e de Espanha.
  - 2.3. Infrações em Espanha.
  - 2.4. Sanções em Espanha.
3. *Questões pendentes de desenvolvimento regulamentar: o seu significado.*
  - 3.1. Registo Central de Comunicações de Deslocações (DA 6ª Lei 45/1999).
  - 3.2. Comunicação de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais dos trabalhadores destacados (art. 6.4 Lei 45/1999).
  - 3.3. Execução transnacional de sanções administrativas (DA 7ª Lei 45/1999).
4. *Jurisprudência nacional: página em construção.*
5. *Ações conjuntas de inspeção hispano-portuguesas, com especial referência a Castela e Leão.*
6. *Defesa dos direitos laborais.*

**Anexo bibliográfico.**

**Informação sobre os autores.**

# CAPÍTULO I

## O QUADRO REGULATÓRIO DO DESLOCAMENTO INTRACOMUNITÁRIO DE TRABALHADORES ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

A União Europeia dispõe de um quadro regulamentar consolidado que visa regular a circulação de trabalhadores efetuada no âmbito de uma prestação transnacional de serviços. Este abrange dois aspetos diferentes. Por um lado, as três Diretivas relativas ao destacamento intracomunitário de trabalhadores (Diretivas 1996/71/CE; 2014/67/UE e (UE) 2018/957) que regulam, desde meados dos anos noventa, os aspetos jurídico-laborais dos movimentos transnacionais de trabalhadores na Europa (UE e EFTA -EEE + Suíça), com particular atenção à exigência de um substrato mínimo de condições de trabalho em vigor no país de acolhimento. Por outro lado, ao nível das relações de Segurança Social, os Regulamentos de Coordenação em Matéria de Segurança Social (Regulamentos CE n.º 883/2004 e 987/2009), que identificam a legislação nacional aplicável à relação jurídica de Segurança Social durante a deslocação: é permitido, em regra, que continue ligado ao Estado de origem, desde que se verifiquem determinadas condições. Ambos os subsistemas regulatórios são analisados em separado de seguida.

### **1. A regulação jurídico-laboral da circulação de trabalhadores no âmbito da prestação de serviços.**

#### **1.1. Apresentação geral do quadro regulamentar europeu e interno.**

As diretivas relativas ao destacamento de trabalhadores a nível europeu são instrumentos regulamentares centrados na origem, baseados na base jurídica que as suporta (atual artigo 56 do TFUE), para permitir a **livre prestação de serviços entre empresas no mercado único comunitário**. Esta liberdade comunitária constitui, ao mesmo tempo, a sua base e o seu limite (CASAS BAAMONDE, 2001, pp. 5-6), determinando o carácter muito temporário das deslocações. Este quadro regulamentar não tem qualquer suporte na livre circulação de trabalhadores, uma vez que é a atividade da empresa prestadora do serviço que gera a mobilidade dos trabalhadores através das fronteiras intracomunitárias. É essencial ao funcionamento desse mercado, em qualquer caso, a garantia de condições mínimas de concorrência saudável entre empresas que evitem o chamado "dumping social": isto é, a geração de um ambiente em que a vantagem competitiva do serviço prestadores de serviços concorrentes nesse mercado poderiam derivar, predominante ou exclusivamente, da utilização de quadros de condições de trabalho muito diferentes entre o país de origem e o país de destino dos trabalhadores. Desta forma, ainda que de forma derivada ou indireta - e apesar de não serem propriamente uma peça do Direito Social da UE -, as Directiva de Destacamento adquirem uma importância crucial para a concretização dos fins e objetivos sociais da UE: não, a criação de um mercado interno deve servir a consolidação de uma economia social de mercado altamente competitiva, que vise o pleno emprego e o progresso social, tal como atualmente proclamado pelo direito originário da União (artigo 3 do TUE).

Na verdade, existem formidáveis tensões entre os objetivos e os bens jurídicos envolvidos nesta regulação (amplamente, LLOBERA VILA, 2013, pp. 35 e segs.): por um lado, a promoção da livre prestação de serviços entre empresas da comunidade de campo como base do progresso económico, bem como a garantia de condições de concorrência empresarial equitativa no ambiente económico-empresarial. Por outro lado, a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e a realização de progressos na convergência social na UE. Tais tensões influenciaram durante as últimas três décadas o controverso percurso de aplicação deste sistema regulatório - particularmente na sede do TJUE - e também, claro, nos termos em que tem ocorrido a revisão do quadro regulamentar pelos órgãos comunitários.

Como referido anteriormente, o atual quadro comunitário é atualmente constituído por um conjunto de três Diretivas que constituem um complexo aparelho regulatório, fruto da evolução vivida por este sistema regulatório ao longo dos tempos:

1) Por um lado, a [Diretiva 96/71/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, relativa ao destacamento de trabalhadores realizados no âmbito da prestação de serviços (DOCE 1-21-1997) (doravante, Diretiva 1996).

2) Em segundo lugar, a [Diretiva 2014/67/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, relativa ao cumprimento da anterior, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012, relativo à cooperação administrativa através do Interno Sistema de Informação de Mercado (“Regulamento IMI”) (DOUE 28-5-2014), conhecido na gíria comunitária por Diretiva de Execução (doravante, Diretiva de Execução 2014).

3) Em terceiro lugar, a [Diretiva \(UE\) 2018/957](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores efetuado no âmbito de uma prestação de serviços (DOUE 9-7-2018) (doravante, Diretiva 2018). Uma modificação, em grande medida, intimamente relacionada com certas resoluções do TJUE (decisões *Laval*, *Ruffert* e *Comissão c. Luxemburgo*), como se verá mais adiante.

No âmbito da legislação espanhola, a transposição deste conjunto de Diretivas está fundamentalmente contida na [Lei 45/1999](#), de 29 de novembro, sobre o destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços. O texto legal que inicialmente transpôs a Diretiva 96 foi, assim, reformado em diversas ocasiões, nomeadamente para dar origem à incorporação no direito interno das outras duas Diretivas da UE (RD-L 9/2017, de 26 de maio: Título IV; e RD-L 7/2021, de 27 de abril: Título VI). O quadro jurídico interno completa-se com o regime das infrações e sanções da ordem social (RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto: Texto Revisto da LISOS), no que diz respeito à lei administrativa sancionatória na matéria refiro-me. Uma menção especial deve ser feita, por último, em relação às atividades de transporte rodoviário: as particularidades deste ramo de atividade motivaram a aprovação de uma Diretiva específica que contempla o destacamento transnacional destes trabalhadores ([Diretiva \(UE\) 2020/1057](#)), regulamentos especiais que deslocam o regime comum ou geral. A sua transposição para o direito espanhol foi efetuada pela Lei RD 3/2022, de 1

de março, incorporando o referido regime especial no Capítulo V da Lei 45/1999 (artigos 18-25: “Regras especiais para condutores de transporte rodoviário”).

No que respeita à legislação portuguesa, o destacamento transnacional de trabalhadores encontra-se regulado nos [artigos 6 a 8 do Código do Trabalho](#), relativos, respetivamente, ao “destacamento em território português” (artigo 6.º), às “condições de emprego de trabalhadores destacados” (artigo 7.º), e ao “Destacamento para outro Estado” (artigo 8.º). Preceitos que, para além de realizarem a transposição das Diretivas Comunitárias, regulam também a mobilidade internacional de e para países terceiros não pertencentes à UE (ABRUHNOSA E SOUSA, 2020, pp. 201-204).

Em rigor, as diretivas relativas ao destacamento de trabalhadores têm a natureza de [normas de Direito Internacional Privado](#), uma vez que afetam a regulamentação aplicável aos contratos de trabalho. De acordo com a regulamentação geral em vigor na Europa sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Regulamento n.º 593/2008, de 17 de junho, Roma I: artigo 8.º), na ausência de escolha expressa em contrário por parte das partes para do contrato, o trabalhador ficaria sujeito às condições de trabalho normativamente em vigor no país em que a prestação de trabalho "habitualmente" ocorre, ainda que preste serviços temporariamente no território de outro Estado diferente. O que contrasta, aliás, com a situação dos trabalhadores migrantes que circulam livremente, por sua iniciativa, no mercado único europeu: e exercem diretamente, e não mediatamente, outra liberdade comunitária diferente, como a livre circulação de trabalhadores. Nestes casos, o direito da UE garante plenamente um estatuto profissional idêntico ao dos trabalhadores nacionais do Estado-Membro de acolhimento, sem qualquer discriminação em razão da nacionalidade (artigo 45.º do TFUE).

A própria ideia de “trabalhadores destacados” no quadro de uma prestação de serviços transnacional, inicialmente carente de reflexão no Direito Comunitário, surge, de facto, do conhecido STJUE 27-3-1990 (Processo C-113/89, *Rush Portuguesa*), que os referia como aqueles que regressam ao seu país de origem após a conclusão do seu trabalho no âmbito de uma prestação temporária de serviços de natureza transnacional, sem acesso ao mercado de trabalho do país de acolhimento (LLOBERA VILA, 2013, pp. 119-125). Esta resolução acabou por abrir caminho, no entanto, para que decisões posteriores do TJUE contemplem - declarando a sua conformidade com o Direito da UE - a eventual aplicação dos acordos coletivos em vigor no país de acolhimento, desde que sejam suficientemente claros, precisos, acessível ao empregador (STJUE 23-11-1999, C-369/96, *Arblade*), e sem introduzir discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras (STJUE 25-10-2001, C-49/98, *Finalarte*).

Na verdade, a preocupação de alguns Estados-Membros, especialmente aqueles com normas laborais mais rigorosas, em promover um grau adequado de aplicação da regulamentação laboral do país de acolhimento, acabou por dar origem - após uma sucessão de propostas falhadas durante as décadas dos anos 70 e 80-, à aprovação da Directiva inicial 96. Recorde-se, em todo o caso, que a total inação legislativa teria acabado por permitir um canal favorável para contornar completamente as próprias limitações migratórias estabelecidas, para os períodos de transição, na Adesão. O equilíbrio delicado entre a promoção da prestação transfronteiriça de serviços - num

quadro que proporcione a necessária segurança jurídica - e a proteção dos trabalhadores passa pela definição ou limitação, a partir do próprio direito da UE, de uma série de normas laborais em vigor. país em que o serviço é executado são obrigatórios, para além do previsto na legislação nacional aplicável ao contrato.

## **1.2. Condições de trabalho na deslocação transnacional: o “núcleo das disposições obrigatórias de proteção” e o sistema dos “círculos aplicativos”.**

A Diretiva 96 declarou assim, no seu preâmbulo, o objetivo de realizar uma coordenação das legislações dos Estados-Membros, a fim de estabelecerem “**um núcleo de disposições obrigatórias de proteção mínima**” que devem ser respeitadas no país de acolhimento pelos empregadores que destacam trabalhadores para a realização de trabalho temporário no território do Estado-Membro de prestação de serviços (Considerando 13 da Diretiva): o transnacional prestador de serviços deve, por isso, observar o que é descrito como um “núcleo duro” de disposições de proteção, claramente definidas, independentemente da duração do destacamento do trabalhador (Considerando 14). A verdadeira pedra basilar da Directiva é, pois, o seu artigo 3.1, tal como preceito que é justamente responsável por definir claramente a garantia de uma série de condições básicas de trabalho e emprego, atualmente relacionadas com as seguintes matérias, após a sua importante revisão pela Diretiva de 2018 (a vermelho):

- a) Períodos máximos de trabalho, bem como períodos mínimos de descanso.
- b) A duração mínima das férias anuais remuneradas.
- c) **Remuneração**, incluindo o acréscimo de horas extraordinárias, sem incluir regimes complementares de reforma. (noção que substitui “valores do salário mínimo”: Directiva 96).
- d) As condições de circulação dos trabalhadores, nomeadamente pelas empresas de trabalho temporário.
- e) Saúde, segurança e higiene no trabalho.
- f) Medidas de proteção correspondentes às condições de trabalho das mulheres grávidas ou puerperas, bem como das crianças e jovens.
- g) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres e outras disposições relativas à não discriminação.
- h) As **condições de alojamento dos trabalhadores**, quando o empregador as proporcione a trabalhadores que se encontrem fora do seu local de trabalho habitual.
- i) **Suplementos ou reembolsos de despesas de deslocação, alojamento e estadia** concedidos aos trabalhadores que se encontrem afastados do domicílio por motivos profissionais.

O quadro jurídico interno (artigo 3 da Lei 45/1999), devidamente atualizado após a plena incorporação da legislação europeia em vigor, é responsável pela especificação do referido núcleo básico das condições de trabalho dos trabalhadores destacados para Espanha no âmbito de uma prestação de serviços transnacional. Recorde-se, neste sentido, que os Estados-Membros não têm a possibilidade de impor garantias adicionais às condições e requisitos de aplicação estabelecidos no artigo 3.1 da Directiva: alargar a lista de condições ou tornar mais rigorosos os requisitos relacionados a eles violariam a

livre circulação de serviços dentro da UE, se não forem disposições nacionais de ordem pública. Esta circunstância permite que a Diretiva seja classificada como uma norma de mínimos na sua projeção comunitária, mas como uma norma de máximos na sua projeção estadual (LLOBERA VILA, 2013, p. 189). A aplicação de determinadas normas laborais do país de destino torna-se, assim, uma espécie de solução conciliatória e uma interpretação restritiva necessária (GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, 2000, p. 179). Neste sentido, a legislação espanhola em vigor especifica a garantia das condições de trabalho imperativamente exigidas pelo quadro comunitário, referindo-se, para a devida precisão e clareza que a referida interpretação restritiva exige, às seguintes matérias:

- a) **Tempo de trabalho**, nos termos previstos nos artigos 34.º a 38.º ET.
- b) **Valor do salário**, nos termos do artigo 4.º ET (note-se a atual alusão globalizante sobre a matéria, para além do salário mínimo, após a Diretiva de 2018).
- c) **Igualdade de tratamento e não discriminação**, direta ou indireta, devida, essencialmente, aos fatores referidos no artigo 17.º ET.
- d) **Trabalho infantil**: artigo 6º ET.
- e) **Prevenção dos riscos profissionais**, incluindo regras sobre a proteção da maternidade e dos menores.
- f) **Não discriminação dos trabalhadores temporários e a tempo parcial**.
- g) **Respeito pela privacidade** e a devida consideração pela **dignidade** dos trabalhadores, incluindo a proteção contra ofensas verbais ou físicas de natureza sexual.
- h) **Condições de alojamento** dos trabalhadores, quando o empregador as proporcione aos trabalhadores que se encontrem fora do seu local de trabalho habitual.
- i) **Ajudas de custo ou reembolsos para cobrir as despesas de deslocação, alojamento e manutenção** dos trabalhadores deslocados quando, durante a sua estadia, devam deslocar-se de e para o seu local de residência habitual em Espanha para outros locais por motivos profissionais, dentro ou fora do país.

É especialmente importante sublinhar que, do ponto de vista das fontes de regulação das condições de trabalho garantidas no Estado-Membro de acolhimento, é necessária a observação não só das **disposições legais, regulamentares ou administrativas**, mas também das **convenções coletivas** ou **sentenças arbitrais** declaradas de aplicação universal em todas as empresas congéneres pertencentes à profissão ou sector da área geográfica de referência, incluindo, a partir de então, os detidos pelas organizações de parceiros sociais mais representativas a nível nacional. Em Espanha, a Lei 45/1999 esclarece expressamente que as condições de trabalho previstas na legislação laboral espanhola, aplicáveis, portanto, aos trabalhadores destacados para Espanha, serão as contidas “nas disposições regulamentares do Estado e nas convenções coletivas e sentenças arbitrais aplicáveis”, no local e no sector ou ramo de atividade em causa” (artigo 3.4). Este preceito cumpre, no nosso país, a importante função de prever e garantir um espaço regulatório de negociação coletiva no que respeita à determinação das condições de trabalho dos trabalhadores deslocados para Espanha, respeitando e assumindo o papel de *autonomia coletiva doméstica* (MARTÍNEZ GIJÓN-MACHUCA, 2021, p. 150; MOLINA MARTÍN, 2021, p. 292). Tudo isto com uma nuance



importante: há que assinalar, em todo o caso, a exclusão dos acordos coletivos de empresa como fonte de regulação das condições de trabalho garantidas pelo quadro regulamentar europeu e interno (GÁRATE CASTRO, 2019, p. 1077).

Embora, numa perspetiva geral, se considere “trabalhador destacado” qualquer pessoa que, durante um período de tempo limitado, exerça o seu trabalho no território de um Estado-Membro diferente daquele em cujo território habitualmente trabalha, a verdade é que Em qualquer caso, existem três situações ou medidas empresariais de natureza transnacional no âmbito das quais o destacamento deve ser realizado, existindo sempre uma relação laboral entre a empresa de origem e o trabalhador destacado durante o período de destacamento (GARATE CASTRO, 2012, pág. 31) (artigos 2 da Diretiva 96 e 2 da Lei 45/1999):

1) Movimentos realizados no âmbito de um **contrato** celebrado entre a empresa de origem e o destinatário da prestação de serviços situado noutro Estado-Membro.

2) Deslocações a estabelecimentos, centros de trabalho ou empresas pertencentes ao mesmo **grupo empresarial**, localizados noutro Estado-Membro. A regulamentação espanhola refere-se ao conceito estabelecido no artigo 4.º da Lei 10/1997, sobre os direitos de informação e consulta em empresas e grupos com dimensão comunitária (artigo 2.1.1 b da Lei 45/1999).

3) Transferências efetuadas por empresas de trabalho temporário (ETT) para empresas que utilizem os seus serviços localizados noutro Estado-Membro.

O pressuposto de partida para a aplicação do regime regulador das deslocações transnacionais reside, em qualquer caso, segundo uma linha jurisprudencial consolidada, na **existência de uma ligação ou “ligação suficiente” entre o trabalhador deslocado e o território do Estado de destino**, todos os elementos que caracterizam a obra em causa devem ser avaliados globalmente (STJUE 19-12-2019, C-16/18, *Dobersberger*; STJUE 1-12-2020, C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*). Não existe esta ligação suficiente, por exemplo, quando o trabalhador atravessa simplesmente o território de um Estado-Membro em transporte internacional. E as viagens motivadas por meras viagens de negócios também estão excluídas da aplicação da Directiva. Na mesma linha, considerou-se também desproporcionado, por exemplo, aplicar a diretiva aos trabalhadores de uma empresa estabelecida numa região transfronteiriça que exerceram, durante curtos períodos, parte do seu trabalho no território de outro país diferente daquele de constituição da empresa (STJUE 15-3-2001, C-165-98, *Mazzoleni*). Refira-se ainda que a Directiva se refere exclusivamente a situações em que existe circulação física de trabalhadores, não sendo aplicável em princípio, hoje, à prestação de serviços efetuada de forma telemática ou virtual (STJUE 18-9-2014, C -549/ 13, *Bundesdruckerey GmbH*). O texto da Directiva, adotando a linha de raciocínio anterior, exclui também do seu âmbito de aplicação as empresas da marinha mercante, no que respeita ao pessoal de navegação (artigo 1.2). Embora, por outro lado, em momento algum refere pessoal do setor aeronáutico, embora possam partilhar algumas das suas características.

Deve ser feita especial menção à **exclusão do âmbito de aplicação da Directiva dos trabalhadores transfronteiriços**, que são aqueles que exercem o seu trabalho num país,

mas mantêm o seu agregado familiar no seu país de origem. É relevante realizar este esclarecimento conceptual e terminológico, pois há uma certa tendência para fundir ou confundir a deslocação transnacional com o “trabalho transfronteiriço”. Para efeitos laborais e de Segurança Social, foram considerados estritamente trabalhadores transfronteiriços os trabalhadores que regressam todos os dias, ou pelo menos uma vez por semana (CACSS, 2019, p. 49) ao seu domicílio no país de origem, normalmente localizado numa zona fronteiriça próxima da sua atividade laboral. No entanto, algumas definições mais recentes – tanto nas normas nacionais como em determinados documentos técnicos emitidos pela Comissão Europeia – são menos flexíveis, exigindo o retorno diário como característica essencial da referida categoria (OJEDA AVILÉS, 2022, p. 20). Tenha-se em conta, por outro lado, que tanto o trabalho transfronteiriço como o “trabalho itinerante” (preservação da residência, com deslocações curtas a outros países para trabalhar) (RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, 2017, p. 24) constituem realidades em ascensão como consequência da evolução vivida pelos meios de transporte, tornando hoje muito mais relativa a falta de proximidade geográfica entre o local de trabalho e de residência.

No que respeita os **destacamentos de curta duração** (em que, ao contrário do trabalho transfronteiriço, já deve haver uma mudança de morada, mesmo que temporária) a Diretiva permite aos Estados flexibilizar ou isentar determinados requisitos, desde que tal não beneficie os ETT. Neste sentido, a regulamentação espanhola contém determinadas disposições referentes, nomeadamente, a viagens com duração inferior a 8 dias: nestes casos, as condições de trabalho estabelecidas na legislação espanhola relativas às férias anuais remuneradas não se aplicarão ao valor do salário. empresa que realiza o destacamento seja uma ETT. Além disso, nestes casos, não é necessária a comunicação do destacamento, antes do seu início, à autoridade laboral espanhola competente devido ao território (artigos 4.3 e 5.3 da Lei 45/1999).

Embora a Diretiva não estabeleça prazos máximos de duração para as transferências transnacionais de trabalhadores -ao contrário, como se verá mais adiante, do Regulamento de Coordenação da Segurança Social-, em qualquer caso estes devem ser, como foi salientado, necessários e essencialmente temporários. e não definitivo, por natureza. A regulamentação comunitária, recorde-se, exige que durante o destacamento transnacional, independentemente da sua modalidade, seja mantida a relação laboral atual com a empresa de origem durante todo o período do destacamento. Mas isto não equivale a excluir a legalidade da contratação de trabalhadores que é efetuada precisamente por ocasião do destacamento: a exigência de um determinado período de trabalho anterior ao destacamento transnacional constituiria um requisito adicional não imposto pela diretiva, e, como tal, contrário ao direito da UE. A Comissão Europeia, de facto, assumiu explicitamente a responsabilidade de clarificar que a diretiva é aplicável aos trabalhadores destacados, mesmo que a relação de trabalho não tenha vigorado durante um período anterior ao destacamento, desde que o contrato de trabalho exista desde o início até ao final da deslocação (COMISSÃO EUROPEIA, 2019, ponto 2.18, p. 18).

Precisamente a questão dos **destacamentos de longa duração** foi uma das questões em que a Diretiva de 2018 teve um impacto assinalável, conferindo maior rigor e proteção laboral na sua implementação. Esclarecida a duração necessariamente temporária dos

destacamentos, estabelece-se a partir do novo artigo 3.1 Bis, que, independentemente da legislação aplicável à relação laboral, quando a duração efetiva do destacamento for superior a 12 meses (ou 18 meses se houver é uma [notificação fundamentada da empresa](#), solicitando um período adicional de 6 meses até que a referida qualificação seja alcançada), não só deve ser garantida a aplicação do núcleo duro das disposições de proteção acima indicadas, mas também “todas as condições de trabalho aplicáveis que são estabelecidas no Estado-Membro onde o trabalho é realizado.” Desta comparação quase completa apenas se excluem dois aspetos muito limitados: por um lado, os procedimentos, formalidades e condições de celebração e cessação do contrato de trabalho, incluindo as cláusulas de não concorrência; e por outro lado, os regimes de pensões complementares. Assim, para deslocações de longa duração, estabelece-se um regime muito próximo da plena igualdade ou equalização. Posteriormente, veremos, aliás, as diferenças existentes no domínio da Segurança Social, onde o limite para as deslocações de longa duração é de 24 meses de duração previsível.

Os regulamentos também se preocupam com combater a eventual evasão do regime jurídico dos destacamentos de longa duração através de “cadeias de deslocação”: isto é, a substituição de um trabalhador destacado por outro trabalhador destacado que desempenha o mesmo trabalho, no mesmo local. Nestes casos, a duração do destacamento deve ser a duração acumulada dos períodos de destacamento de cada um dos trabalhadores destacados em causa. No que respeita ao cálculo dos destacamentos de longa duração, a legislação interna espanhola esclarece ainda que o cálculo da duração efetiva dos destacamentos, em geral, não é interrompido em consequência do gozo de férias anuais remuneradas, nem por outros motivos breves. pausas ou férias remuneradas previstas na correspondente regulamentação aplicável (artigo 3.8 Lei 45/1999).

Em síntese, como já foi doutrinariamente apontado (OJEDA AVILÉS, 2022, pp. 17-38), é conveniente assinalar até que ponto o [quadro regulamentar tende atualmente a configurar um tipo diversificado de círculos aplicativos](#): isto é, o seu âmbito de incidência é diversificado com base numa série complexa de classificações e distinções normativas. Como ponto de partida, o substrato dos “trabalhadores deslocados” ocuparia um espaço intermédio entre o dos “trabalhadores migrantes” (que exercem a livre circulação de trabalhadores com vocação para permanecer no país de destino) e o dos “trabalhadores fronteiriços”. (com trabalho noutro país, mas com residência no próprio país). Mas, por sua vez, o referido substrato intermédio é, por sua vez, submetido a uma nova tripartição em função da duração da própria deslocação:

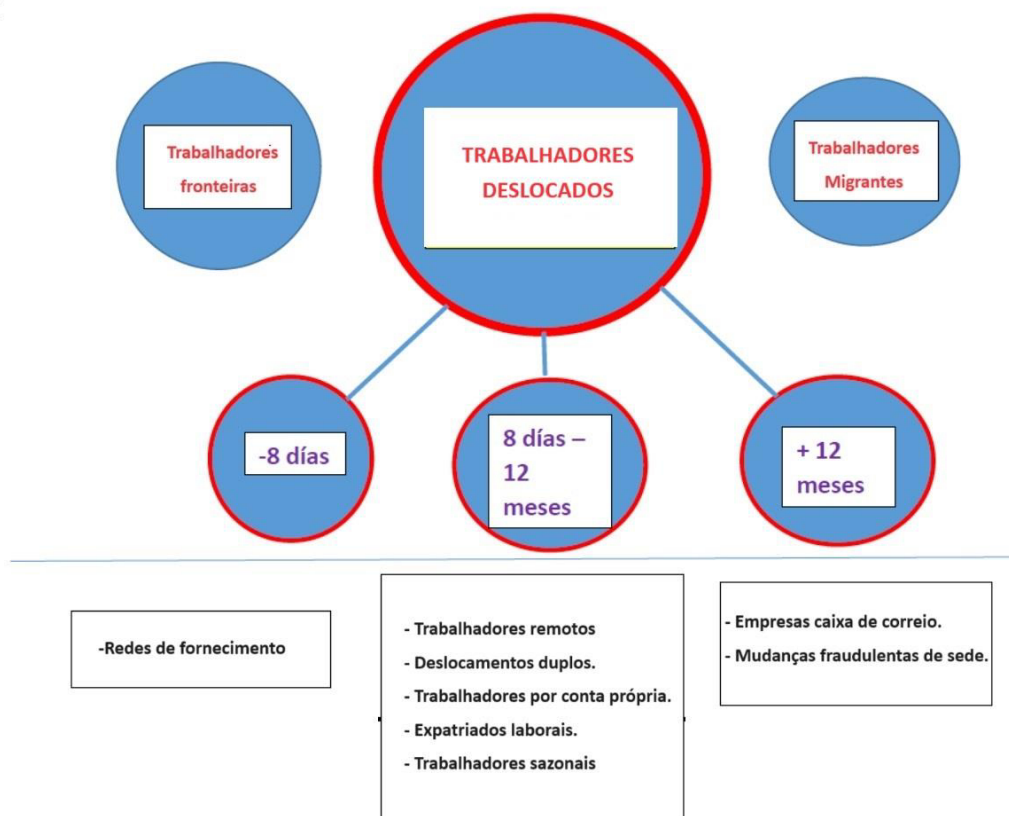
a) Em primeiro lugar, a dos [destacamentos com duração inferior a 8 dias](#), em que o empregador - deixando de lado o ETT - não é obrigado a respeitar as férias remuneradas, nem a retribuição de acordo com o país de acolhimento - mesmo quando a exceção não se aplicaria às obras indicadas no Anexo da Diretiva 96 alterada: obras de construção, restauro, manutenção, modificação ou remoção de construções, incluindo escavação, pintura, limpeza, saneamento, etc.-

b) Em segundo lugar, o dos [destacamentos com duração superior a 8 dias e no máximo 12 meses](#), enquanto grupo central de deslocações que corresponde ao que se poderia designar por “regime comum” das deslocações, consistindo, em suma, na aplicação de o

núcleo duro das disposições de trabalho obrigatórias de acordo com as normas e convenções do país de acolhimento.

c) Por último, o grupo mais exógeno será o dos **destacados que já completaram 12 meses no país de acolhimento**, e continuam vinculados exclusivamente às condições de contratação e rescisão, à Segurança Social e à tributação do país de origem, mas já não para o resto das condições de trabalho.

A complexidade do quadro regulamentar aumenta, finalmente, na medida em que o círculo intermédio genérico das deslocações transnacionais permite também outros tipos de subdivisões ou categorias “secantes”, tendo em conta não só a duração das viagens, mas também outros tipos de particularidades normativas que serão abordadas seletivamente mais adiante: diferentes categorias de atividades de transporte; cadeias de abastecimento (segundo círculo); trabalhadores remotos ou deslocados remotamente; duplas deslocações ou saltos do trabalhador destacado para outro país a partir do país de acolhimento; autónomo e semiautónomo; expatriados laborais *ex* artigo 1.4 ET; trabalhadores sazonais ou de campanha, etc. (terceiro círculo). Classificação que se esgotaria mesmo referindo-se a um possível “quarto círculo”, que seria composto por movimentos ilícitos e fraudulentos (*empresas caixa de correio*; mudanças de sede, etc.). Complexidade que certamente se acentuará no futuro, na medida em que se multipliquem as manifestações de prestação de serviços *multilocalizados*, quer localizados em espaços não territoriais -ambientes digitais, etc.- quer afastados da soberania nacional (FONTINOPOULOU, 2023, p. 22-23).



### 1.3. As disposições de execução e reforço a favor do cumprimento.

O quadro jurídico comunitário para os movimentos transnacionais dedicou uma das suas disposições (Diretiva de Implementação de 2014 ou “Diretiva de Execução”) ao objetivo de permitir que os Estados-Membros estabeleçam medidas e mecanismos de controlo adequados para prevenir e punir abusos, evasão e fraude articuladas pelos sujeitos económicos em relação às obrigações impostas pelo regime do movimento transnacional. Em síntese, e sem prejuízo da análise mais exaustiva que se fará posteriormente, existem basicamente cinco aspetos centrais abordados pelas disposições de reforço e execução:

1) Em primeiro lugar, o quadro regulamentar procura oferecer critérios de avaliação - não exaustivos- para que as administrações nacionais possam identificar ou **distinguir entre destacamentos reais e destacamentos fraudulentos de trabalhadores**, facilitando assim a repressão de condutas abusivas, tendo em conta ambas as características dos trabalhadores. Neste sentido, é dada atenção à prática das chamadas “empresas de caixa de correio”, criadas sem uma base real para beneficiar artificialmente da vantagem competitiva de condições de trabalho inferiores: as autoridades competentes, para determinar se uma empresa realmente realiza atividades substantivas que não sejam puramente administrativas ou de gestão interna, devem proceder a uma avaliação global de todos os elementos factuais que sejam relevantes, tendo em conta um enquadramento temporal alargado (local da sede da empresa, local onde são contratados e onde estão transferidos, lei aplicável aos contratos, local de exercício da atividade empresarial fundamental e emprego de pessoal administrativo, número de contratos celebrados, volume de negócios, etc.).

2) Em segundo lugar, os Estados-Membros estão habilitados a **impor requisitos administrativos e medidas de controlo** às empresas envolvidas no destacamento de trabalhadores, desde que sejam necessários, justificados e proporcionados para garantir uma supervisão eficaz. O artigo 9.º da diretiva de aplicação abre assim um conjunto exemplar de medidas possíveis que podem ser adotadas para permitir controlos físicos no local de trabalho: apresentação de uma simples declaração de destacamento às autoridades nacionais competentes do país de acolhimento; obrigação de preservar e disponibilizar os contratos de trabalho; entrega de documentos após o termo da viagem; fornecer tradução de documentos; designação de pessoa para servir de elemento de ligação com as autoridades competentes; ou designação de uma pessoa de contacto para atuar como representante perante os parceiros sociais. Em Espanha, tais aspetos estão especificados nos artigos 5.º e 6.º da Lei 45/1999. A primeira contempla *a obrigação de comunicar os movimentos para Espanha às autoridades laborais competentes sediadas no território* -ou seja, dependente das Comunidades Autónomas- onde os serviços serão prestados. Para o efeito, compete ao MTES estabelecer, nos termos das CCAA, um *registo eletrónico central dessas comunicações, que ainda não existe até à data*.

A par do anterior, o artigo 6.º regula a obrigação de comparecer e de conservar e fornecer documentação, devidamente traduzida, pelos empregadores que enviam trabalhadores para o nosso país. Estes têm a obrigação de comparecer no organismo público correspondente a pedido da ITSS, bem como de fornecer a documentação que seja exigida, mesmo após a deslocação, incluindo a referente à constituição válida da

empresa. Em qualquer caso, durante a viagem, deverão ter sempre disponível, para consulta imediata, um conjunto essencial de documentos (contratos de trabalho, recibos de vencimento e comprovativos de pagamento, registos de ponto e autorização de trabalho para nacionais de países terceiros).

3) Com o objetivo de facilitar o conhecimento das normas laborais do país de acolhimento por parte dos empregadores que destaquem trabalhadores para outro Estado-Membro, o acesso à informação correspondente deve ser facilitado através da criação de [sites oficiais únicos a nível nacional](#) (artigo 5). Através deles, a informação sobre os acordos coletivos aplicáveis deve ser divulgada gratuita e publicamente, de forma clara, transparente, inteligível e de fácil acesso – remotamente e por via eletrónica. Informação que deve incluir, quando possível, ligações para sites da Internet dos parceiros sociais. Em cumprimento do referido mandato, o D.A. 9º da Lei 45/1999 contempla a obrigatoriedade do MTES manter atualizada a página “Destacamento Transnacional de Trabalhadores” constante do próprio site do Ministério:

[https://www.mites.gob.es/es/sec\\_trabajo/debes\\_saber/desplazamiento-trabajadores/index.htm](https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/desplazamiento-trabajadores/index.htm).

Em Portugal, o site correspondente pode ser encontrado em:

<https://portal.act.gov.pt/Pages/destacamento-trabalhadores.aspx>

Por outro lado, em Espanha, a obrigação de informar sobre as condições de trabalho cabe às autoridades regionais do trabalho do território para onde os trabalhadores são transferidos de outro país da UE, em particular, em resposta a pedidos de informação formulados por organismos estatais ou de outros interessados (empresas, associações empresariais, sindicatos, etc.), conforme explicitado no artigo 7.º da Lei 45/1999.

4) A eliminação de obstáculos que facilitem a [defesa dos direitos dos trabalhadores destacados](#), quando estes tenham sofrido danos ou prejuízos em consequência do incumprimento da regulamentação aplicável, é outro dos aspetos relevantes abordados pela Directiva de Implementação. O seu artigo 11.º exige a existência de mecanismos eficazes para poder apresentar queixas contra os seus empregadores, bem como para iniciar procedimentos administrativos ou judiciais também no Estado-Membro de acolhimento. Em relação a este último, os órgãos jurisdicionais da Ordem Social são competentes em Espanha para conhecer dos litígios que surjam em relação aos movimentos transnacionais de trabalhadores, de acordo com o disposto nos artigos 2 n) e t) LRJS, quando o trabalhador é ou foi deslocado no nosso país.

5) A promoção da [cooperação administrativa entre as autoridades laborais dos diferentes Estados](#) é, em suma, o maior contributo (FONTINOPOULOU BASURKO, 2015, p. 147) e o eixo central de ação sobre o qual giram os regulamentos de execução (artigos 6-8 da Directiva de Execução e 9 da Lei 45/1999). Neste sentido, proclama-se, como ponto de partida, sem demoras injustificadas, o princípio da assistência mútua, em virtude do qual as autoridades públicas têm a obrigação de estabelecer relações de cooperação nos mais diversos níveis de atuação: resposta a pedidos fundamentados de informação; verificação, fiscalização e investigação em relação a situações de deslocação; ou sobre a eventual cobrança de sanções administrativas e coimas, notificação de decisões, envio e notificação de documentos, etc.

Bem como, em segundo lugar, o princípio da responsabilidade das autoridades laborais do Estado de acolhimento relativamente à fiscalização das condições de emprego que devem ser cumpridas durante o destacamento, sem prejuízo da cooperação, quando necessário, com as do Estado-Membro onde o estabelecimento está localizado. Estas inspeções, que incluem a possibilidade de controlos aleatórios, devem basear-se, nomeadamente, na avaliação de determinados fatores de risco referidos no artigo 10.º da diretiva de execução: execução de grandes projetos de infraestruturas, existência de longas cadeias de subcontratação, proximidade geográfica, problemas de setores específicos, histórico de violações, vulnerabilidade de determinados tipos de trabalhadores, etc. Em Espanha, o artigo 8 da Lei 45/1999 refere-se à Lei 23/2015, autorizando o ITSS, como quadro geral para a organização das funções de inspeção, bem como diretamente ao LISOS como quadro regulamentar para as infrações e sanções relativas a transnacionais deslocações. Em qualquer caso, embora os Estados sejam soberanos ao estabelecerem as suas próprias infrações e sanções por violações do direito interno, devem regular e exercer o poder de sancionar sujeitos aos princípios gerais do direito comunitário (STJUE 13-11-2001, c-262/ 99, *Paraksevas*), e em particular, tendo em conta o princípio da proporcionalidade (PÉREZ GUERRERO, 2020, p. 364).

A promoção de medidas de acompanhamento da cooperação administrativa é, em terceiro lugar, uma obrigação dos Estados, cuja responsabilidade é, em particular, com a ajuda da Comissão, facilitar o intercâmbio de funcionários para estes fins, bem como garantir um apoio adequado. parceiros sociais.

#### **1.4. Uma avaliação conclusiva: o reforço do princípio da igualdade salarial no país de destino como limite contra o “dumping social”.**

Como balanço final, relativamente à análise dos aspetos centrais do quadro regulamentar dos movimentos transnacionais de trabalhadores que aqui foi realizada, é relevante destacar o compromisso decisivo que, a partir da Diretiva de 2018, a regulamentação da UE tem sido levada a cabo em favor do que poderia ser denominado de “princípio de remuneração igual para trabalho de igual valor no mesmo local” (CARTER, 2018, pp. 31 e segs.; SALA FRANCO-LALAGUNA HOLZWARH, 2019, p. 51). O reforço deste princípio pode claramente ser considerado um objetivo essencial da operação de reforma, dando origem a um quadro europeu mais equilibrado e justo, seguro e especializado (MARCHAL ESCALONA, 2019, p. 81). Sem certamente fazer qualquer alteração em 2018 à base jurídica da Diretiva - a liberdade de prestação de serviços na UE (artigo 56 TFUE) -, portanto, sem fazer parte propriamente do Direito Social da UE, a verdade é que a regulação dos movimentos transnacionais dos trabalhadores está agora em linha com as coordenadas de reforço do princípio da igualdade e da não discriminação típico de expoentes proeminentes do Direito Social da UE - Diretivas 2006/54/CE (homens e mulheres em matéria de emprego e profissão); 97/81/CE (trabalho a tempo parcial); 99/70/CE (trabalho a termo); ou 2008/104/CE (empresas de trabalho temporário)-.

O próprio preâmbulo da Diretiva de 2018 é esclarecedor, neste sentido, ao referir-se à necessidade de reformular o equilíbrio adequado entre a necessidade de promover a livre prestação de serviços e de garantir condições de igualdade de concorrência, por um

lado, e a necessidade de proteger os direitos dos trabalhadores deslocados, por outro, referindo-se agora também expressamente, de uma nova forma, ao propósito de “alcançar uma verdadeira convergência social”. Não foi alheio à gênese da operação de reequilíbrio realizada em 2018, claro, ao aparecimento de uma sucessão de conhecidas resoluções emanadas do TJUE em aplicação da Diretiva inicial de 1996 (SSTJUE 11-12-2007, C-438/05, *Viking* 18-12-2007, C-341/05, Laval 3-4-2008, C-346/06, *Ruffert* em particular); garantia preponderante da liberdade comunitária de prestação de serviços, a ponto de reduzir ao mínimo a capacidade reguladora dos Estados-membros em relação a aspetos essenciais dos sistemas nacionais de relações laborais. Muito particularmente, a dos países da Europa continental e escandinava que acolhem as “economias de mercado coordenadas” (*Coordinated Market Economies: CME*), como modelo alternativo ao dos países centrais e orientais da UE, mais inclinados para o mercado económico liberal (*Liberal Market Economy: LME*). A Diretiva de 2018 contém, em grande medida, uma resposta de reequilíbrio à referida linha de interpretação, com forte impacto desregulador, levada a cabo pelo TJUE, alargando a margem de atuação dos quadros regulatórios nacionais, bem como dos modelos de trabalho relações e do âmbito de ação dos parceiros sociais nos países de acolhimento dos trabalhadores destacados, que devem ser considerados compatíveis com as liberdades comunitárias.

A noção vaporosa e multifacetada de *dumping social*, intrinsecamente ligada à desregulação sócio laboral (que é, simultaneamente, a sua causa e consequência), está certamente subjacente à operação de reequilíbrio regulatório. Embora se deva aceitar que a disparidade salarial e as condições de trabalho podem surgir não só a nível transnacional, mas mesmo a nível nacional ou sectorial, promovendo a reestruturação das atividades económicas, a verdade é que quando os prestadores de serviços competem, exclusiva ou predominantemente, em com base nos custos salariais, e também o fazem através da mera utilização vantajosa de um quadro estatal diferente para competir no mesmo território, tais comportamentos abrem dinâmicas de concorrência desigual, particularmente entre prestadores de serviços internos e externos que operam no mesmo país. O que resultará, a curto prazo, numa notável pressão descendente sobre as condições de trabalho no país de acolhimento, de forma a preservar a competitividade das empresas locais. E ainda também, no médio e longo prazo, nos dos trabalhadores deslocados - apenas “beneficiários” teóricos e parciais no curto prazo da geração de atividade e de emprego - pela preservação da referida vantagem competitiva, generalizando a precariedade nos mercados de trabalho (CALVO GALLEGÓ, 2020, p. 140). A liberdade de prestação de serviços, a concorrência equitativa no tecido económico e a proteção laboral encontram, pelo menos neste domínio limitado, uma esfera em que o seu alinhamento pode ser predicado, como é efetivamente o caso na UE desde a Diretiva de 2018, cujo contributo é essencial para delimitar as fronteiras regulamentares dos movimentos legais versus os abusivos.

Deste prisma, é claro, fazem todo o sentido as contribuições mais notáveis da atual legislação da UE sobre a matéria desde 2018. Em particular, a inclusão, no “núcleo das disposições mínimas de proteção”, não apenas da remuneração mínima em vigor no país de acolhimento. O conceito de “remuneração” é, portanto, atualmente determinado pela *legislação ou práticas nacionais* do Estado-Membro em cujo território a pessoa está destacada ou o trabalhador, incluindo *todos os seus elementos constitutivos* que sejam



obrigatórios por força de disposições legais, regulamentares ou administrativas nacionais, ou de convenções coletivas ou sentenças arbitrais de aplicação universal no referido Estado membro (artigo 3.1).

Tal como declarou o TJUE, a Directiva 98 ajusta o equilíbrio dos fatores em que as empresas estabelecidas nos diferentes Estados-Membros podem competir entre si, sem assim eliminar qualquer vantagem competitiva que os prestadores de serviços de determinados Estados-Membros possam ter. Tudo isto, sem produzir de forma alguma o efeito de eliminar toda a concorrência baseada nos custos: longe de harmonizar os custos, estabelecem as medidas necessárias para garantir condições de trabalho que se adaptem às condições e ao nível de vida do Estado anfitrião, e apenas enquanto se desenvolve a prestação de serviços ao trabalhador deslocado (SALA FRANCO-LALAGUNA HOLZWARTH, 2019, p. 51). Assim, ordena que seja garantida aos trabalhadores destacados a aplicação de um conjunto de condições de trabalho e de emprego no Estado-Membro de acolhimento, entre as quais se encontram as componentes da remuneração obrigatórias nesse Estado. Consequentemente, a diretiva não afeta os outros elementos dos custos das empresas que destacam esses trabalhadores, tais como a produtividade ou a eficiência desses trabalhadores, fatores mencionados no seu considerando 16. Por conseguinte, a nova diretiva não cria uma distorção da concorrência, tal como argumentado por alguns Estados-Membros que exerceram uma forte oposição política no processo de aprovação da Directiva 98 (STJUE 8-12-2020, C-620/18, *Hungria c. Parlamento Europeu*).

Por último, importa ainda referir, como contributo notável da Directiva de 2018, a cláusula de preservação dos direitos constitucionais fundamentais de natureza coletiva em vigor tanto a nível interno como na própria UE (conhecida como “Cláusula Monti”) introduzida no artigo 1 bis da Directiva desde 2018: e não afeta de forma alguma o exercício dos direitos fundamentais reconhecidos nos Estados-Membros e a nível da União, incluindo o direito ou a liberdade de greve, ou de praticar outras ações abrangidas pelos sistemas específicos de relações laborais dos Estados-Membros, em conformidade com a legislação ou a prática nacionais. Também não pode afetar o direito de negociar, celebrar e fazer cumprir acordos coletivos ou de realizar ações coletivas de acordo com a legislação ou práticas nacionais.

Recentemente, em abril de 2024, a Comissão Europeia fez um balanço do grau de cumprimento da Directiva de 2018, afirmando que a transposição da mesma já concluída por todos os Estados-Membros melhorou as condições de trabalho dos trabalhadores deslocados, sobretudo no que diz aos seus trabalhadores. Assim, hoje, está afastada a elaboração de propostas adicionais para modificar a atual regulamentação comunitária sobre o destacamento transnacional de trabalhadores (COMISSÃO EUROPEIA, 2024, p. 13). No entanto, apesar do cumprimento substancial dos requisitos da Directiva, foram também detetados problemas de incumprimento de determinadas medidas nacionais que poderiam ser objeto de ações específicas.

Para o que aqui interessa, é relevante salientar que a comissão identificou precisamente Portugal como um dos dois países - juntamente com a Irlanda - que não substituíram nos seus regulamentos internos o conceito de "valores de salário mínimo" pelo de "remuneração", conforme exigido pela Directiva 2018 (COMISSÃO

EUROPEIA, 2024, p. 5). É, por isso, aconselhável estar atento a acontecimentos futuros que possam dar origem a esta situação de incumprimento técnico da Diretiva 2018 no país vizinho, caso não seja sanada através da via legislativa, em relação precisamente a um dos seus contributos básicos: desde as ações contra o incumprimento da Comissão - explicitadas no seu referido Relatório de 30 de abril de 2024 -, até às eventuais ações judiciais em que os trabalhadores poderiam mesmo acabar por exigir a aplicação direta da Diretiva de 2018, uma vez que o seu prazo de transposição expirou e a referida disposição tem um claro potencial do *self executing* (efeito direto), etc.

Em qualquer caso, a garantia comunitária de equiparação ao nível salarial - através de regulamentos relativos à lei aplicável aos contratos de trabalho - não cobre todos os custos sociais relacionados com o emprego, é um facto incontestável. Tanto mais que persistem diferenças substanciais entre os Estados-Membros em termos de contribuições para os vários sistemas nacionais de Segurança Social. Passamos então a analisar este segundo nível regulatório dos movimentos operários no quadro da prestação de serviços transnacionais.

## **2. Movimentos intracomunitários de trabalhadores e Segurança Social: o Regulamento de Coordenação.**

### **2.1. O quadro legal aplicável: artigos 12, 13 e 16 do Regulamento no. 883/2004 (RC).**

O segundo pilar do quadro regulamentar da circulação intracomunitária de trabalhadores na UE é determinado pelos [Regulamentos de Coordenação da Segurança Social: Regulamentos \(CE\) 883/2004](#) -doravante RC- e [987/2009](#), que desenvolve as normas de aplicação do anterior. A sua natureza jurídica é a das normas de direito internacional público, ou normas de Direito Internacional da Segurança Social (LÓPEZ GANDÍA, 2020, p. 16), baseadas na livre circulação de trabalhadores, que visam determinar a legislação nacional que resulta aplicável a estes trabalhadores. Especificamente para os movimentos de trabalhadores, tais disposições contemplam uma regra de conflito específica que isenta temporariamente da aplicação do critério geral: isto é, o da aplicação da lei do trabalho (*lex loci laboris*). Exceção a este critério (LÓPEZ GANDÍA, 2017, pp. 60-64; ÁLVAREZ CORTÉS, 2020, pp. 191-198), durante a deslocação é permitido continuar com a aplicação da legislação de Segurança Social do Estado de origem, desde que satisfeitas determinadas condições ([artigo 12 RC](#)). A par disto, existem regras específicas para os casos em que, de forma regular, os trabalhadores prestam serviços em dois ou mais Estados-Membros ([artigo 13 RC](#)).

O objetivo destes regulamentos é evitar os danos que resultariam para os trabalhadores da fragmentação excessiva das suas carreiras contributivas e das suas relações de seguro público em geral, numa pluralidade de Estados-Membros, como consequência da sua mobilidade. Desta forma, a referida regulamentação assenta no propósito de eliminar os obstáculos ao exercício da liberdade de circulação a nível comunitário e ao desenvolvimento do mercado interno, eliminando complicações administrativas. É um critério regulatório, aliás, o de manter a legislação de Segurança Social do Estado de origem, comumente também incluída em acordos bilaterais sobre a matéria, com a

mesma filosofia promovendo a mobilidade laboral entre diferentes países. No entanto, e dado que a adoção desta orientação regulamentar pode também favorecer o *dumping social* ao conferir às empresas dos países com contribuições sociais mais baixas uma evidente vantagem competitiva, mantém-se a manutenção do direito de origem em matéria de Segurança Social, como se verá imediatamente, sujeito a condições importantes.

Embora o objetivo básico do Regulamento de Coordenação seja a proteção dos trabalhadores deslocados temporariamente - no âmbito ou não de uma prestação de serviços transnacional (por exemplo, *viagens de negócios*) -, a verdade é que não é fácil saber qual a opção mais protetora para o trabalhador, principalmente a longo prazo (por exemplo, no momento do pedido do gozo de uma prestação futura), dadas, entre outros fatores, as variações que os sistemas nacionais de Segurança Social envolvidos podem experimentar. Em todo o caso, e apesar de tais reservas, a verdade é que a fragmentação das carreiras contributivas em curtos períodos em vários Estados - bem como a própria necessidade de recorrer a sistemas de coordenação sempre que um benefício é solicitado - normalmente causam danos e incómodos aos trabalhadores.

Note-se, em todo o caso, como ao nível das relações de Segurança Social o conflito de interesses não se verifica entre trabalhadores e empregadores, mas exclusivamente em relação às diferentes Administrações nacionais de Segurança Social. São estes que apresentam interesses conflitantes quando se trata de poder defender, quando aplicável, o seguro de acordo com as respetivas normas nacionais e a cobrança das correspondentes contribuições. Acontece também que, nesta área do Direito Público, não é possível fazer valer a aplicação da lei nacional de um Estado perante os tribunais de um Estado diferente, nem estes podem impor obrigações de Segurança Social em vigor no seu âmbito jurisdicional sobre Administrações de outros Estados. O princípio da cooperação leal entre as administrações nacionais da Segurança Social assume, por isso, uma importância capital neste contexto. Uma manifestação notável disso é o [artigo 16 RC](#), por força do qual as instituições nacionais de Segurança Social podem, a qualquer momento, formalizar acordos *ad hoc* para determinar a regulamentação nacional aplicável aos trabalhadores destacados, tendo sempre em conta o seu benefício.

O quadro regulamentar completa-se com determinados instrumentos (Decisões e Recomendações), emanados da Comissão Administrativa de Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (CACSS), carentes de adequada eficácia regulatória mas dotados de um valor interpretativo relevante do referido quadro legal, cujo conteúdo vem sistematicamente exposto no relevante “Guia Prático sobre legislação aplicável” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013) elaborado pelo próprio CACSS (conteúdos, no entanto, que não refletem, como indicado, a posição oficial da EU):

- [Decisão A1](#), de 12 de junho de 2009, relativa ao estabelecimento de um processo de diálogo e conciliação sobre a validade dos documentos, a determinação da legislação aplicável e o pagamento das prestações no âmbito do RC (DOUE, C- 106, 4-24-2010).

- [Decisão A2](#), de 12 de junho de 2009, relativa à interpretação do artigo 12.º RC, sobre a legislação aplicável aos trabalhadores destacados e aos trabalhadores independentes que exerçam temporariamente a sua atividade fora do Estado competente (DOUE, C-106, 4-24-2010).

- [Recomendação A1](#), de 18 de outubro de 2017, relativa à emissão do Certificado referido no artigo 19.2 do Regulamento 987/2009.

## **2.2. O documento portátil A1 (Certificado A1) como documentação base na organização do movimento.**

O Regulamento de Execução (987/2009) prevê, no seu artigo 19.2, que, a pedido do interessado (trabalhador) ou do empregador, a instituição de Segurança Social competente do [Estado-Membro cuja legislação é aplicável](#), tem a obrigação de fornecer um [certificado comprovativo](#) da aplicação da presente legislação, indicando, se aplicável, até que data e em que condições. Assim, por força do disposto nos artigos 12.º, 13.º e 16.º do RC, o referido Certificado é o documento exigido que serve para comprovar que o trabalhador destacado mantém uma relação de seguro com a Segurança Social do Estado-Membro competente (Estado de origem), este ser o beneficiário das contribuições sociais, e também quem deve pagar as prestações, incluindo a cobertura dos cuidados de saúde recebidos no Estado de acolhimento. Embora seja preferível que o [Certificado A1](#) seja emitido antes da deslocação, a norma permite também a sua emissão retroativamente, enquanto documento cuja virtualidade é, de alguma forma, proporcionar legitimação formal para não estar sujeito ao princípio da lei do local de trabalho (*lex loci laboris*).

Neste sentido, a Administração que emite o Certificado A1 tem o dever de recolher toda a informação que seja relevante para a sua emissão, estando também obrigada a verificar qualquer informação que lhe seja solicitada a pedido das instituições do Estado Membro de acolhimento. sua vez está vinculado a este certificado (artigo 5.º Regulamento 987/2009 e [Recomendação A1 CACSS](#)). E em qualquer caso, mesmo em casos de destacamento irregular ou fraude, apenas o Estado-Membro emissor pode retirar o Certificado A1.

O ponto crítico relativamente à dinâmica de funcionamento dos Certificados A1 reside nos casos em que existem divergências entre as diferentes autoridades estatais envolvidas quanto à validade ou exatidão das circunstâncias em que se baseia a emissão dos Certificados A1. Nestes casos, será obrigatória a instauração de um processo de diálogo, no qual o CACSS poderá desenvolver, a pedido de uma das partes, um trabalho de conciliação em prol do desenho de uma solução consensual para o conflito suscitado (artigo 5 do Regulamento 987/2009 e [Decisão A1 CACSS](#)). A este respeito, importa referir, no entanto, que em determinadas ocasiões o TJUE passou a aceitar, apenas em casos excecionais - concretamente, no âmbito de um processo penal - que, em casos de fraude devidamente comprovada, os Certificados A1 possam ser indeferidos pelos tribunais jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento (SSTJEU 6-2-2018, C-359/16, *Althum*; 2-4-2020, C-37/18, *Vueling*; e 14-5-2020, C - 17/ 19, *Bouygues travaux publics*). O que estaria sujeito a determinadas condições, como, por exemplo, o rápido início do procedimento de diálogo, e eventual conciliação perante o CACSS, anteriormente referido. Em qualquer caso, qualquer eventual exceção à natureza vinculativa dos Certificados A1 habilitado por resoluções de um tribunal nacional, não implicaria em caso algum uma alteração da legislação aplicável em matéria de Segurança Social, até que a instituição emitente não retirasse ou invalidasse o

Certificado A1 emitido: apenas permitiria sanções aos empregadores originais e destino envolvidos em fraudes (CARRASCOSA-CONTRERAS, 2022, pp. 71-76).

De realçar, portanto, o efeito vinculativo que os Documentos Portáteis A1 têm para as administrações da Segurança Social do Estado de acolhimento, desde que não sejam retirados pela administração da Segurança Social do Estado de origem. Efeito vinculativo que deve ser respeitado pelos tribunais do Estado de destino. A legislação do país de destino da deslocação não pode autorizar a sua própria Administração a dissociar-se do A1 emitido por outro país, nem proteger o seguro dos deslocados à sua própria Segurança Social, mesmo que os considere fraudulentos (STJUE 11-7-2018, C-356/16, *Comissão e Irlanda c. Bélgica*). Apenas os tribunais do estado de origem, emitente do A1, poderão invalidá-los ou retirá-los caso não estejam corretos (STJUE 6-9-2018, C-527/16, *Alpenrid*). Tenha em mente, em qualquer caso, que a decisão de um tribunal do Estado de destino que hipoteticamente exigisse o seguro e as contribuições de pessoas deslocadas de outro país para o seu sistema nacional não vincularia a Administração de origem, que poderia continuar a exigir contribuições. O que acabaria por obrigar a empresa a assumir uma dupla contribuição contrária à singularidade da lei aplicável e ao princípio da segurança jurídica (CARRASCOSA-CONTRERAS, p. 72-73).

Precisamente este carácter vinculativo dos documentos A1 justificaria o aumento dos requisitos e obrigações de controlo da autoridade nacional que os emite. Em Espanha, concretamente, se for detetado que a empresa que realiza a transferência é uma empresa fictícia (empresas sem atividade substancial no país de origem ou “empresas de caixa de correio”), o TGSS poderá mesmo cancelar o seu registo no sistema de Social. Segurança do nosso país. Se a “empresa caixa de correio” estiver localizada em Portugal - ou seja, criada por uma empresa espanhola, para depois transferir ficticiamente trabalhadores para Espanha -, o hipotético cancelamento da inscrição em Portugal corresponderia, em vez disso, à Segurança Social portuguesa. Serão depois revistos os principais requisitos que as organizações emissoras de certificados A1 devem verificar.

### **2.3. Deslocações com duração previsível inferior a 24 meses (artigo 12 RC): requisitos para a emissão do DPA1.**

O pressuposto a que poderíamos chamar movimento temporário ordinário de trabalhadores entre dois Estados-Membros da UE - um país de origem e um único país de destino - é regulado no artigo 12 RC, segundo o qual:

*Uma pessoa que exerça uma atividade assalariada num Estado-Membro por conta de um empregador que normalmente aí exerce as suas atividades e que seja enviada por esse empregador para realizar trabalho por conta própria noutro Estado-Membro continuará sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda vinte e quatro meses e que essa pessoa não seja enviada para substituir outra pessoa.*

A dinâmica ordinária de aplicação deste preceito refere-se, se forem tidos em conta os referidos instrumentos interpretativos que o complementam, a cinco requisitos ou

condições essenciais para o destacamento de trabalhadores para permitir a exceção lícita do princípio da *lex loci laboris*:

1) Em primeiro lugar, é exigida a existência de uma **relação laboral direta** entre o empregador localizado no Estado-Membro de origem e o trabalhador destacado; e, além disso, que esta relação se mantenha durante todo o período da postagem. Esta relação direta seria quebrada, no entanto, quando ocorresse uma “dupla destacamento”: isto é, quando a empresa que recebe os trabalhadores destacados os coloca à disposição de outra empresa (seja no mesmo ou noutro país).

2) Em segundo lugar, é exigida a **existência prévia de seguro** (o trabalhador “continuará sujeito a...”) no sistema cuja legislação da Segurança Social pretende precisamente manter. Em concreto, é necessário que a submissão prévia do trabalhador destacado à referida legislação da Segurança Social tenha começado pelo menos um mês antes do destacamento. O que não equivale a exigir que tenha sido empregada da pessoa que a deslocou (STJUE 25-10-2018, C-451/17, *Walltopia*). Recorde-se que a contratação para efeitos de destacamento transnacional é uma prática permitida e lícita, protegida pelas Diretivas Laborais sobre o destacamento transnacional (RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, 2021, p. 34). E também que, em relação a trabalhadores de países terceiros, os Estados de destino não podem exigir autorização de trabalho, caso tenham autorização para trabalhar no país de origem (LÓPEZ GANDÍA, 2020, p. 24).

3) É injustificadamente obrigado ao exercício de **atividade empresarial de natureza substancial** no estado de origem, por parte da empresa deslocalizadora, que não seja a “mera gestão interna” ou o puro desenvolvimento de ações exclusivamente destinadas ao funcionamento interno da empresa (art. 14.2 do Regulamento 987/2009). O Estado de origem assume, assim, a obrigação de garantir que a empresa que deslocaliza não é, na realidade, uma simples *empresa caixa de correio* (*letter box office*, de acordo com os documentos comunitários), devendo ter em conta, para proceder à correspondente avaliação, todos os critérios que caracterizam as atividades desenvolvidas pela empresa em causa, adaptando-se às características específicas de cada empresa e à natureza real das atividades realizadas.

4) Em qualquer caso, a **duração previsível ou efetiva do destacamento não pode exceder 24 meses**. Caso este prazo seja ultrapassado, a continuidade na aplicação da legislação da Segurança Social do país de origem exigirá um acordo específico entre as administrações da Segurança Social envolvidas (artigo 16 RC). Tais acordos, que têm a duração máxima de 5 anos, só podem ser celebrados em benefício do trabalhador. Já o cálculo da duração máxima de 24 meses não é interrompido por breves interrupções de tempo (doença, férias, formação dos trabalhadores, etc.). Depois de concluído, devem decorrer pelo menos dois meses para que seja emitido um novo A1 que dê direito a uma nova deslocação ao mesmo Estado.

5) Por último, o destacamento do trabalhador não pode servir para substituir outro trabalhador anteriormente destacado. O encadeamento de viagens não é possível, incluindo nas situações em que são utilizados trabalhadores de empresas diferentes para realizar o mesmo trabalho (STJUE 6-9-2018, C-527/16, *Alpenrid*).

A avaliação de todos estes elementos, em síntese, refere-se fundamentalmente à esfera do país de origem do destacamento, cabendo às suas autoridades públicas a decisão final sobre a emissão e validade dos Certificados A1. Uma vez emitidos, são comunicados ao país de destino através do *Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI), de acordo com o disposto nos artigos 12 RC e 15 do Regulamento 987/2009.

#### **2.4. A prestação de serviços realizada regular ou habitualmente em dois ou mais Estados Membros (artigo 13 RC).**

Diferentes dos destacamentos temporários de trabalhadores são, em princípio, as situações reguladas no artigo 13 RC, que contempla os trabalhadores que trabalham habitual ou regularmente em dois ou mais Estados-Membros diferentes, simultaneamente ou alternativamente. O referido dispositivo estabelece que:

*Uma pessoa que exerça normalmente uma atividade por conta de outrem em dois ou mais Estados-Membros será sujeita a:*

*a) a legislação do Estado-Membro de residência, se exercer uma parte substancial da sua atividade nesse Estado-Membro ou se depender de várias empresas ou de vários empresários com sede ou domicílio em diferentes Estados-Membros, ou*

*b) A legislação do Estado-Membro em que a empresa ou o empresário principal tem a sua sede ou domicílio, desde que essa pessoa não exerça uma parte substancial das suas atividades no Estado-Membro de residência.*

Uma regra de conflito específica é, portanto, articulada para aquelas situações em que a mobilidade do trabalhador entre dois ou mais Estados diferentes não é uma circunstância temporária, mas sim estrutural ou permanente. Consequentemente, para aplicar estas regras, o trabalhador é obrigado a exercer as suas atividades em dois ou mais Estados-Membros de forma habitual ou regular, sem ter em conta as atividades profissionais marginais: como tal propõe-se que sejam consideradas, pelo CACSS, as exercidas por menos de 5% da jornada de trabalho e com um salário que represente menos de 5% da jornada de trabalho.

A habitualidade ou regularidade da mobilidade do trabalhador pode manifestar-se, no entanto, de duas formas diferentes: quer através de atividades concorrentes ou simultâneas ao longo do tempo em mais do que um Estado-Membro - os menos problemáticos -; ou através de atividades sucessivas em diferentes Estados. Fora desta regularidade ou habitualidade, o quadro aplicável seria o das deslocações temporárias do artigo 12 RC.

Acontece, porém, que o artigo 13 TC tem sido utilizado, cada vez com maior frequência, como cobertura para casos de deslocação temporária de trabalhadores. O que nos permite fugir a boa parte das estritas condições do artigo 12 RC: por exemplo, não é necessário que a empresa exerça atividades substanciais na origem; Não existe um prazo máximo nem proibição de substituição de trabalhadores deslocados. Por este motivo, o TJUE sublinha a necessidade de considerar, em cada caso, a duração dos períodos de atividade e a natureza da contratação, para determinar se o artigo 13 RC pode efetivamente ser aplicável. A sua aplicação foi rejeitada, por exemplo, nos casos de

existência de contratos de trabalho diferentes para cada destacamento, ou destacamentos de duração prolongada (mais de um ano de cada vez), etc.

Em qualquer caso, a instituição competente para determinar a lei aplicável nos termos do artigo 13 RC é o Estado-Membro de residência do trabalhador, tendo em conta tanto a situação pessoal atual do trabalhador como a situação laboral prevista para os 12 meses seguintes. Para tal, deverá ser seguido o procedimento regulado no artigo 16 do Regulamento no. 987/2009: a) determinação provisória da legislação aplicável e informação aos estados envolvidos; b) deliberação definitiva dois meses depois, salvo opinião em contrário de qualquer das administrações envolvidas, e c) procedimento específico de diálogo e negociação em caso de desacordo (artigo 6 do Regulamento no. 987/2009).



## CAPÍTULO II

### DESTACAMENTOS DE TRABALHADORES ENTRE PORTUGAL E ESPANHA. UMA EXTRAPOLAÇÃO SOBRE O CENÁRIO INTER-REGIONAL DE CASTELA E LEÃO - REGIÃO CENTRAL DE PORTUGAL?

O estudo fenomenológico do destacamento transnacional de trabalhadores na UE é um tema que apresenta um elevado grau de dificuldade quando se trata de calibrar o seu impacto (volume, características, sectores envolvidos, duração dos destacamentos, etc.), tanto em geral como ainda mais termos do cenário particular do intercâmbio entre dois Estados-Membros específicos, como a Espanha e Portugal. Os poucos relatórios e estudos até agora dedicados a esta tarefa costumam tratar, na perspetiva do país de origem, a informação dos certificados A1 emitidos pela Segurança Social. E, do ponto de vista do país de acolhimento, os dados das comunicações apresentadas às autoridades laborais competentes em função do território onde os serviços serão prestados: no caso de Espanha, os pertencentes às Comunidades Autónomas A dificuldade aumenta. Espanha ainda não foi criado o “registo central” que deve recolher estes dados para os tornar públicos (artigo 5.1 e DA 6ª Lei 45/1999), após a preparação de um protocolo de colaboração para o seu funcionamento que garanta uma intercomunicação adequada.

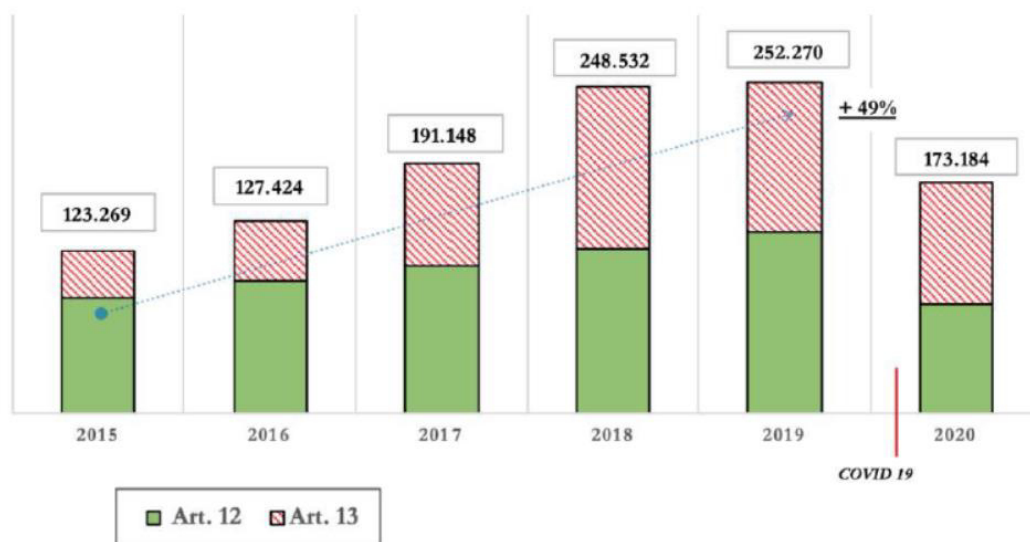
Partindo destas lacunas, o chamado *Projeto Europeu Posting.Stat*, de 2022, sobre *Melhorar a recolha e análise de dados nacionais sobre deslocações dentro da UE* (Projeto no. VS/2020/0499) é, hoje, um contributo de referência em a matéria, enquanto iniciativa transnacional que tem procurado realizar uma caracterização geral da dinâmica de circulação intracomunitária de trabalhadores, através do pedido de informação às autoridades competentes quer em matéria de emissão de certificados A1 (DE WISPELAERE - DE SMEDT - PACOLET, 2021), quer como receção da comunicação das deslocações em cada território (em Espanha, vid. CARRASCOSA BERMEJO - CONTRERAS HERNÁNDEZ, 2022). Dispomos, no entanto, apenas dos dados e informações correspondentes exclusivamente à primeira edição do referido Projeto, aguardando os resultados da sua segunda edição (*Posting.Stat 2.0*), que abrangerá em breve o período bianual de estudo entre abril de 2024 e março de 2026:

<https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/POSTING-STAT20>

#### **1. A deslocação de trabalhadores de Espanha: panorama geral e possíveis perspetivas de impacto na deslocação de Castela e Leão para Portugal.**

Como ponto de partida para a caracterização geral do fenómeno, vale a pena, em primeiro lugar, assinalar a existência de uma clara e poderosa tendência ascendente nos movimentos transnacionais de trabalhadores de Espanha para outros países da UE a partir de 2015, sendo Portugal, continuamente, o segundo destino quantitativamente mais relevante para estas viagens -depois de França-.

Gráfico nº 1: Número de Certificados A1 emitidos em Espanha (2015-2019). Fonte: Carrascosa-Contreras, p. 32.



A consulta dos dados disponíveis, ilustrados no gráfico, mostra como desde o ano 2015 até à chegada da pandemia de Covid-19, o movimento intracomunitário de trabalhadores de Espanha para outros países da UE vinha crescendo linearmente a uma taxa média anual de 20%, ou seja, mais do que duplicando no período 2015 -2019, onde o aumento global foi de 104% (de 123.269 para 252.270 viagens com origem em Espanha, das quais 93% seriam trabalhadores por conta de outrem, e apenas 7% são trabalhadores independentes). Se, dada a total falta de dados subsequentes, assumirmos, como hipótese de trabalho com elevado grau de probabilidade, a continuidade desta mesma tendência interanual, recuperando a mesma taxa de crescimento plurianual uma vez atingida a fase de pico da pandemia no período 2021-2025, o volume total de viagens de Espanha também teria aumentado 104%, passando de 252.270 viagens para 514.630 viagens no final do referido período de cinco anos (2025).

No ranking dos países recetores destes movimentos de Espanha, Portugal ocupa, como referido, o segundo lugar, assumindo uma percentagem de 18% - em 2020, último ano para o qual há dados disponíveis -, atrás de França 35%. Se assumirmos, como segunda hipótese de trabalho, uma eventual continuidade da referida distribuição percentual, para efeitos de um breve cálculo ainda meramente aproximado, chegaríamos à previsão de que, durante o ano de 2025, serão realizadas 92.633 viagens feitas de Espanha para Portugal.

É muito arriscado, com base em tais estimativas, determinar que percentagem ou número destes movimentos de Espanha para Portugal têm como origem específica empresas e trabalhadores localizados no território de Castela e Leão. Entre outras coisas, porque existe uma diversidade de fatores condicionantes (proximidade geográfica entre as áreas e regiões afetadas; disponibilidade de empresas e trabalhadores em determinados sectores; diferenças existentes nos custos laborais e de Segurança Social, etc.). Desconsiderando o exposto, e novamente para efeitos de formulação de

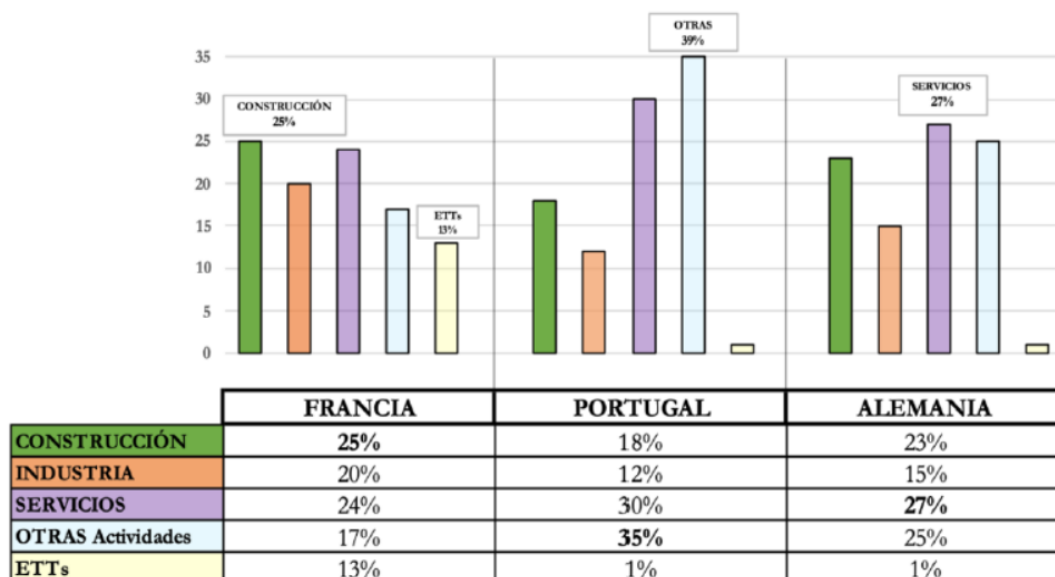
estimativas meramente aproximadas, se a percentagem de participação da população empregada de Castela e Leão na população global correspondente ao nível nacional for tomada como parâmetro objetivo de referência, esta percentagem seria de 4,71% (1.001.654 pessoas empregadas em Castela e Leão, em comparação com 21.249.996 no conjunto de Espanha, de acordo com os últimos dados disponíveis da EPA: abril de 2024). Ora, aplicando esta distribuição percentual ao número total de trabalhadores deslocados de Espanha, a conclusão - insiste-se, é puramente estimativa ou aproximada - seria que, a partir do território de Castela e Leão, seria possível contemplar, numa estimativa desta forma, uma deslocação temporária de trabalhadores para Portugal de cerca de 4.363 trabalhadores durante o ano de 2025 (4,71% dos 92.633 trabalhadores deslocados do conjunto de Espanha para Portugal). Sim bem, este valor estimado referir-se-ia à deslocação de trabalhadores castelhano-leoneses para todo o país vizinho, é possível pensar que uma percentagem muito importante, pelo menos altamente significativa, destes trabalhadores se situa precisamente na região Centro de Portugal, por razões de proximidade geográfica. Dada a impossibilidade de realizar uma investigação documental a este respeito, seria necessário realizar algum tipo de trabalho de campo (entrevistas, questionários, inquéritos, etc.) para confirmar ou não este ponto, e se for o caso, a que extensão.

Noutro sentido, os dados disponíveis (*vid. infra*, gráfico número 1) apresentam também uma tendência geral muito assinalável, como é o caso do crescimento exponencial dos Certificados A1 emitidos com base no artigo 13 RC. Se no quinquénio de referência (2015-2019) o número de DP A1 aumentou muito moderadamente (cerca de 15%), por outro lado o número de certificados A1 emitidos ao abrigo do artigo 13 RC (deslocações regulares para trabalho em vários países) aumentou significativamente mais (cerca de 320% no mesmo período). O que tem a ver com a flexibilidade, sem dúvida maior, que o quadro regulamentar do artigo 13 RC proporciona aos empregadores: a) a duração do destacamento não se limita a um período determinado, para além de o prolongar sucessivamente por períodos de 12 meses, segundo o espanhol prática; b) não existem limites para a substituição de trabalhadores deslocados; c) os destinos possíveis não são limitados; d) o empresário não está expressamente obrigado a exercer normalmente atividades substanciais, que não sejam a mera gestão interna, no território do Estado-Membro de estabelecimento. Vantagens que se somam à aparente facilidade de obtenção dos certificados A1 desta forma, uma vez que não existe, em princípio, a obrigatoriedade de indicar a priori quais são os vários Estados em que o trabalhador deslocado exercerá as suas atividades. Devido a esta acumulação de circunstâncias, num número indeterminado de casos, poderia indicar-se que o destino seriam todos os países da UE e da EFTA, e finalmente deslocar o trabalhador exclusivamente de Espanha para Portugal.

A análise histórica dos sectores de atividade afetados pelo movimento de trabalhadores de Espanha para Portugal mostra um equilíbrio em certa medida semelhante ao dos outros dois países de destino mais frequentes (França e Alemanha, situados, respetivamente, na primeira e terceira posição como países beneficiários). Sem que se possa falar, em nenhum dos três casos, de haver um predomínio absoluto de um único sector, é possível apontar a **construção**, a **indústria** e os **serviços** como os sectores mais intensivos na realização de movimentos transnacionais a partir de Espanha. Bem como a marginalidade prática de outros, como a agricultura ou a pesca (menos de 1%, por

exemplo, em 2019, segundo dados do projeto *Posting.stat*, obtidos a partir de informações obtidas junto da Segurança Social espanhola)

Gráfico nº 2: Distribuição das deslocações de Espanha aos principais países de destino, por setores de atividade, ano 2019. Fonte: Carrascosa-Contreras, p. 37.



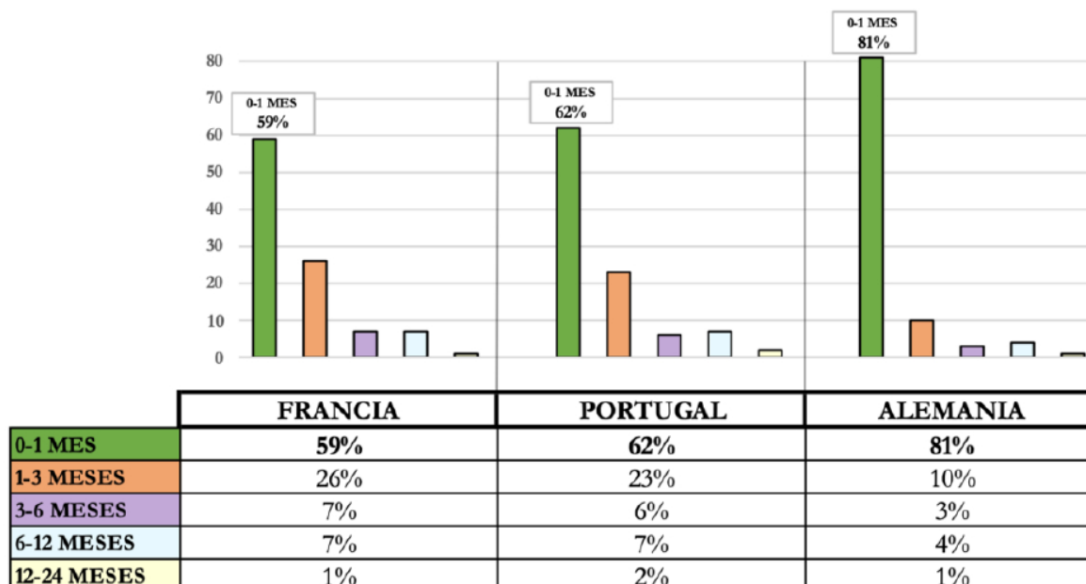
Posto isto, importa referir que, embora os dados disponíveis demonstrem uma estrutura relativamente equilibrada no que diz respeito à distribuição sectorial das viagens efetuadas de Espanha para os três principais países de acolhimento, a verdade é que, no caso de Portugal, é também possível apreciar um menor **peso relativo dos sectores da construção e da indústria**, em prol do maior volume, em termos comparativos, dos **serviços** (30%) e do capítulo genérico das **outras atividades** (35%). E, ao mesmo tempo, há também uma **dimensão praticamente insignificante dos movimentos realizados pelas empresas de trabalho temporário (ETT)** de Espanha para Portugal. A facto que pode estar relacionado com o baixo peso do sector agrícola, se tivermos em conta, por exemplo, o contraste com as viagens a França.

Em termos gerais, sendo assim, importa referir que a mobilidade de trabalhadores de Espanha para Portugal, deixando o sector da construção seguro, não ocorre em nenhuma das áreas de atividade consideradas por estudos comunitários recentes como mais problemáticas em termos de observância dos direitos dos trabalhadores, como tarefas de cuidados pessoais em casa, processamento de carne, agricultura-horticultura e trabalho em hotéis-restauração turística (ANDRIESCU *et alter*, 2023, p. 5).

Por último, importa referir que, em termos de duração das viagens, em Espanha a tendência dominante tem sido a clara predominância das viagens de curta duração. É evidente que a maioria dos destacamentos de trabalhadores efetuados a partir de Espanha se referem a destacamentos com duração inferior a um mês. Isto também está a acontecer no caso dos trabalhadores destacados para Portugal, segundo dados do *Posting.Stat*: em 2019, os destacamentos com duração inferior a 1 mês ascenderam a 62% dos realizados para Portugal, sendo 23% com duração entre 1 e 3 meses. Apenas

15% das deslocações duraram mais de 3 meses e menos do que o período máximo de 24 meses.

Gráfico nº 3: Principais países recetores de deslocações provenientes de Espanha e duração das mesmas, anos 2019. Fonte: Carrascosa-Contreras, p. 39.



## 2. A deslocação de trabalhadores de Portugal: panorama geral e possíveis perspectivas de impacto na zona de Castela e Leão.

O trabalho de investigação sobre a circulação de trabalhadores de outros países europeus para Espanha tem-se baseado quer nos certificados A1 emitidos por outros países, quer, fundamentalmente, na recolha de dados junto das instituições laborais competentes. Especificamente, nas notificações prévias efetuadas pelos empregadores que destacam os seus trabalhadores, dirigidas às autoridades laborais das diferentes Comunidades Autónomas Espanholas. Conforme indicado acima, o artigo 5.1 da Lei 45/1999 estabelece o dever de notificação dos movimentos, através de comunicação - cujo conteúdo está especificado em regulamento (artigo 5.2 Lei 45/1999) - antes do início da atividade. No entanto, com exceção das deslocações com duração inferior a 8 dias - a menos que a empresa que efetua a deslocação seja uma ETT - em que a Lei isenta da referida obrigação de notificação da deslocação. Tal exceção pode causar uma parente subestimação das viagens efetuadas a Espanha, que duram frequentemente alguns dias (quase cerca de 5 dias). Além de impedir uma visão completa da real dimensão dos movimentos de trabalhadores para Espanha, esta opção regulatória, aliada à falta de notificação, noutros casos, por incumprimento do referido dever legal, dificulta a aferição as reais dimensões do fenómeno das viagens a Espanha, bem como, naturalmente, o seu controlo pela Inspeção do Trabalho. Pelo contrário, importa também referir que é possível que sejam feitas notificações do destacamento de um trabalhador para diferentes Comunidades Autónomas Espanholas, caso este mude de destino durante o destacamento em Espanha.

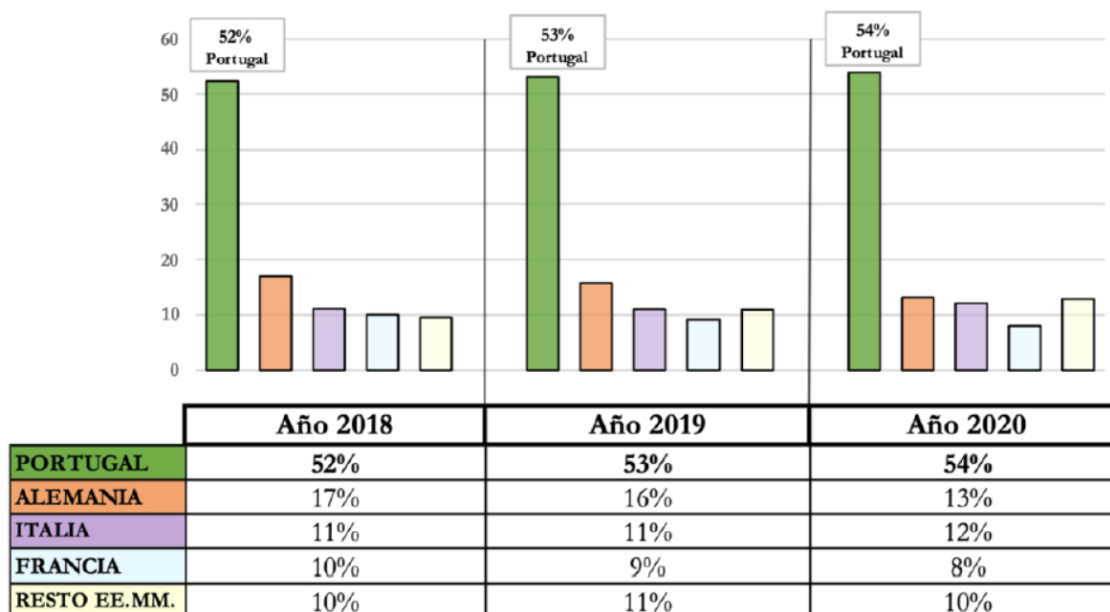
Como referido anteriormente, apesar de desde 2017 dever existir um protocolo de colaboração entre o Ministério do Trabalho e as Comunidades Autónomas para o estabelecimento de um registo centralizado de notificações (artigo 5.1 e DA 6ª Lei 45/1999), Este mandato legal mantém-se por cumprir até ao momento. O Projeto *Posting.Stat* tentou colmatar estas lacunas, fazendo pedidos de informação às Comunidades Autónomas. Acontece, no entanto, que quatro delas não consideraram adequado fornecer a informação solicitada: Canárias, Múrcia e Andaluzia e, infelizmente, também Castela e Leão.

Com todas estas reservas, é, no entanto, possível traçar algumas linhas gerais sobre as características e o impacto do destacamento de trabalhadores para Espanha e, especificamente, quando este tem origem em Portugal. Espanha ocupa o oitavo lugar na UE/EFTA como país destinatário de trabalhadores destacados, alcançando em 2019 – ano imediatamente anterior à pandemia de Covid-19 – um número de 169.913 certificados A1 emitidos. Se compararmos os dados destes certificados com as notificações recebidas pelas Comunidades Autónomas, parecem observar-se diferenças significativas, pois estas são visivelmente inferiores: de facto, entre os anos de 2018 e 2020 (ou seja, num período de três anos) as Comunidades Autónomas As espanholas foram notificadas de um total de 112.845 destacamentos, o que representou um número total de 54.990 pessoas, porque muitos dos trabalhadores destacados para o território espanhol são enviados várias vezes por ano.

Embora não estejam incluídos nestes valores, ao contrário dos certificados A1, os movimentos dos trabalhadores independentes – sendo excluídos do âmbito de aplicação da Directiva - a verdade é que as diferenças de estimativa entre uma fonte de informação e outra são muito relevantes. Diferenças atribuíveis, no essencial, à soma dos três fatores acima referidos: o elevado grau de incumprimento empresarial da obrigação de comunicação de movimentos; a inexistência de obrigação de notificação em Espanha de viagens de duração inferior a 8 dias; e por outro lado, a falta de apresentação de informação de 4 Comunidades Autónomas (Canárias, Múrcia, Andaluzia e Castela e Leão), cujo impacto total pode variar entre 10%-15% adicionais, duas das quais também - Andaluzia e Castela e Leão - na fronteira com Portugal.

É precisamente importante realçar **o facto de Portugal constituir sistematicamente, ano após ano, o principal país emissor de trabalhadores para Espanha**, a grande distância em relação aos restantes principais países europeus de origem de movimentos para o nosso país. Assim, por exemplo, no triénio imediatamente anterior à pandemia (2018-2020) as deslocações de trabalhadores de Portugal para Espanha representaram sempre mais de metade do total dos recebidos no nosso país (52%, 53% e 54%, respetivamente) e, ao contrário dos movimentos dos restantes países mais relevantes neste domínio, também se percebe um crescimento moderado sustentado ao longo do tempo.

Gráfico nº 4: Movimentos de trabalhadores para Espanha por país de origem (Percentagem do total). Anos 2018-2020. Fonte: Carrascosa-Contreras, p. 50.



Como não dispomos de dados de notificações de movimentos às autoridades laborais de Castela e Leão, não é possível fornecer os dados e percentagens correspondentes aos movimentos de trabalhadores de Portugal para a nossa Comunidade Autónoma. Dispomos, no entanto, de dados de outras Comunidades Autónomas vizinhas que também fazem fronteira com Portugal (Galiza e Extremadura), que poderão oferecer alguma utilidade para efeitos de fazer algum tipo de estimativa aproximada. Assim, na Galiza, no referido triénio 2018-2020 tomado como referência, o número total de viagens reportadas foi de 15.735 (14%); enquanto na Extremadura o número foi mais modesto: 3.070 viagens comunicadas (3%). É possível, naturalmente, pensar que em ambas as Comunidades Autónomas a percentagem correspondente às deslocações a partir de Portugal é maioritária, e certamente superior à detetada no conjunto da área nacional, aproximando-se, segundo uma hipótese de trabalho que poderia ser plausível, talvez de 70%-75% em ambos os casos. Ora, seguindo esta linha de estimativa, talvez se pudesse pensar que em Castela e Leão, onde o grau de integração económica com Portugal é notavelmente inferior ao existente na Galiza, os números de acolhimento de trabalhadores deslocados de Portugal poderiam estar mais próximos da situação considerável na Extremadura. Assumindo, a partir de uma analogia económico-social relativamente maior, talvez se pudesse estimar que no território de Castela e Leão possam ocorrer entre 2.000 e 3.000 deslocações anuais de trabalhadores de Portugal, talvez a predominância, do ponto de vista da sua origem regional, corresponda aos trabalhadores deslocados precisamente da região fronteiriça do Centro de Portugal, por razões óbvias de proximidade geográfica e de maior grau de integração económico-

social. Tudo isto, sem excluir que nos últimos anos, correspondentes ao período pós-pandemia, o ritmo de crescimento das deslocações de Portugal para Castela e Leão possa ter-se intensificado a um ritmo superior ao que aconteceu no âmbito global da realidade espanhola, tal como parece ser detetado a partir da observação da realidade socioeconómica do nosso espaço regional.

Do ponto de vista da distribuição dos movimentos por setores de atividade, em geral, as notificações de movimentos de trabalhadores para Espanha têm-se centrado, segundo dados do período 2018-2020, nos setores da **construção (49%) e da indústria (23 %), como sectores predominantes**, seguidos a alguma distância pelo sector dos **serviços** (entre 15% e 18%) e pelo **sector agrícola** (pouco menos de 12%). Mas se a análise se centrar nas Comunidades Autónomas, observa-se, por exemplo, que um bom número de Comunidades Autónomas, como é o caso por exemplo da Extremadura - mas não da Galiza -, as atividades predominantes de construção e indústria respondem por entre 75% e 80% de todos os deslocamentos reportados. Se a referência da Extremadura também serve neste domínio para fazer algum tipo de analogia, **seria de pensar que talvez a predominância de ambas as áreas sectoriais (construção e indústria) pudesse talvez estar a ocorrer também no panorama de Castela e Leão**, mesmo com números superiores aos estaduais.

Numa perspetiva histórica, o sector da construção, de facto, tem sido o verdadeiro protagonista hegemónico na deslocação de trabalhadores de Portugal: para dar um exemplo, em 2015, mais de metade dos trabalhadores portugueses deslocaram-se temporariamente para outros países europeus. na construção (54,3%), seguido a grande distância pela indústria (22,4%) (ABRUNHOSA E SOUSA, 2020, pp. 200-201).

Neste sentido, no caso dos trabalhadores portugueses destacados para Espanha, importa referir que em todos os casos de CC.AA. onde a maioria dos deslocamentos relatados teve origem em Portugal (Astúrias, Cantábria, Galiza, Castela-La Mancha, Extremadura, Madrid, País Basco, La Rioja, Comunidade Valenciana e Navarra), o facto de os sectores As atividades predominantes serem a construção ( construção e infraestruturas) e indústria (metalurgia, instalação de máquinas, montagem industrial e soldadura). Consequentemente, parece existir uma clara correlação entre as deslocações de Portugal e o seu impacto nestes dois sectores produtivos em toda a Espanha, ao contrário do que aconteceu noutras áreas regionais, com trabalhadores de outras origens deslocados para trabalhar noutras áreas de atividade económica (por ex., trabalhadores deslocados ou migrantes da Roménia para Aragão ou Andaluzia para atividades no sector agrícola).

Deixando de lado o sector da construção, tal como se notou em relação aos movimentos de Espanha para Portugal, no sentido inverso (Portugal para Espanha), a mobilidade transnacional não tem apresentado uma área particular de impacto em nenhuma das áreas de atividade consideradas. estudos comunitários recentes como mais problemáticos em termos da observância dos direitos dos trabalhadores, como tarefas de cuidados pessoais em casa, processamento de carne, agricultura-horticultura e trabalho em hotéis-restauração turística (ANDRIESCU *et alter*, 2023, p. 5).

No entanto, a questão da clara predominância sectorial de dois grandes tipos de atividades (construção e indústria) nos deslocamentos a partir de Portugal deve ser



qualificada fazendo duas considerações: a primeira é que as atividades de construção realizadas por trabalhadores deslocados são por vezes contratadas por empresas espanholas (clientes finais, intermediários ou empreiteiros), cuja atividade principal ou objeto social não seja a construção, mas que contratem a empresa estrangeira (por exemplo, portuguesa) para construir as suas instalações ou para colaborar noutras atividades relacionadas com a cadeia de produção. Consequentemente, as deslocações estariam relacionadas com o sector da construção, mas as empresas clientes espanholas por vezes não pertencem a este sector. Em segundo lugar, refira-se que estão incluídas as deslocações relacionadas com determinadas atividades de prestação de serviços (e.g., primeiros trabalhos de instalação e/ou manutenção de máquinas), nas Comunidades Autónomas, sem critérios claramente definidos, em diferentes áreas de atuação setorial (construção, indústria ou serviços). Duas nuances que afetam certamente a importância de distinguir entre a atividade dos clientes locais e a atividade desenvolvida pelos trabalhadores deslocados, o que nem sempre é coincidente.

Do ponto de vista da modalidade de circulação de trabalhadores para as diferentes Comunidades Autónomas espanholas, importa referir que os ligados a contratos de serviços e movimentos *intragrupo* representam uma percentagem altamente maioritária no volume total: entre 90% e 95%. O que significa que a terceira modalidade, a da circulação através dos ETT, representa uma percentagem muito insignificante nas deslocações de trabalhadores para o território espanhol em geral, e de Portugal em particular.

Por último, no que diz respeito à duração dos destacamentos notificados às diferentes Comunidades Autónomas, importa referir que também nesta secção existem tendências gerais bastante coincidentes em todos os casos, que, consequentemente, poderiam seguramente ser extrapoladas, apesar da ausência específica de dados, à realidade de Castela e Leão. Assim, a informação prestada pelas diversas autoridades autónomas competentes tem indicado que a duração média dos destacamentos de trabalhadores, nas diferentes Comunidades Autónomas, coincidentemente, não costuma ultrapassar os seis meses, sendo a maioria dos destacamentos uma duração entre dois e quatro meses, dados que, consequentemente, poderiam ser extrapolados para a realidade de Castela e Leão. Com nuances sectoriais: nas viagens ligadas ao sector industrial (instalação e manutenção de máquinas) a duração costuma ser bastante curta (menos de 15 dias, em muitos casos).

Recorde-se que quando as viagens duram menos de 8 dias, a notificação às Comunidades Autónomas Espanholas não é obrigatória. Isto não só tem impacto no conhecimento do volume total de viagens, mas também no conhecimento da duração média real de todas os destacamentos. Por outro lado, tenha em conta que os trabalhadores destacados realizam normalmente mais do que um destacamento por ano ao mesmo país (entre duas e três vezes por ano), sendo, como referido, a duração média de cada um entre dois e quatro meses.

Gráfico nº 5: Duração média dos destacamentos notificados às Comunidades Autónomas Espanholas, ano 2020. Fonte: Carrascosa-Contreras, p. 56.

<b>DURACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO</b>	<b>% DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL</b>
Entre 9 días y 1 mes	15 %
Entre 1 mes y 3 meses	<b>36 %</b>
Entre 3 meses y 6 meses	32 %
Entre 6 meses y 12 meses	12%
Desplazamientos superiores a 12 meses	5 %

### CAPÍTULO III

#### ASPECTOS CRÍTICOS DOS MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS NA UE. O CASO PARTICULAR ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

##### **1. O Direito Social Europeu e o desenvolvimento da liberdade de circulação de pessoas (trabalhadores) no âmbito da livre prestação de serviços. O caminho para um sistema harmonioso.**

Este terceiro capítulo do estudo centrar-se-á mais na aplicação efetiva da regulamentação e na análise dos problemas que atualmente ocorrem no mercado de trabalho transnacional, com especial referência à simbiose ibérica. Mas antes de entrar em pormenores, é necessário fazer um pequeno resumo orientado do panorama na União Europeia e em Espanha.

O Título IV do TFUE refere-se à livre circulação de pessoas, serviços e capitais. O artigo 57 define os serviços como serviços normalmente prestados em troca de remuneração, na medida em que não se regem pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas. Mas a mesma disposição continua a dizer que, sem prejuízo do disposto no capítulo do direito de estabelecimento, o prestador de um serviço pode, para prestar esse serviço, exercer temporariamente a sua atividade no Estado-Membro onde o serviço é prestado fora, nas mesmas condições que esse Estado impõe aos seus próprios nacionais. Por esta razão, a circulação transnacional de trabalhadores no âmbito da prestação de serviços é considerada uma manifestação combinada de duas liberdades, a da prestação de serviços e a da circulação de pessoas.

A liberdade dos trabalhadores assalariados é uma das figuras clássicas do processo de integração da União Europeia. Paralelamente, no âmbito da livre circulação de trabalhadores por conta de outrem, encontram-se os deslocados no âmbito de uma prestação temporária de serviços, que tem um regime jurídico especial localizado numa norma *ad hoc*, a Directiva 96 e o seu suporte, a Directiva de Execução ou *Enforcement* de 2014, que procura garantir o cumprimento. A livre circulação de trabalhadores, como se afirmou, não constitui um direito que tenha sido exercido em massa. A Comissão estima que nos encontramos com baixa mobilidade. De facto, a UE costuma receber o dobro dos trabalhadores de terceiros Estados em comparação com os trabalhadores de outros Estados-Membros (CARRERA HERNÁNDEZ, 2013, p. 391).

A eficácia da livre prestação de serviços comerciais foi confirmada pelo STJUE 27-3-1990 (Processo C-113/89, *Rush Portuguesa*), que declarou que os artigos do Tratado referentes à livre prestação de serviços impedem um Estado Membro de proibir um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro de circular livremente no seu território com todo o seu pessoal, mesmo que sejam cidadãos de países terceiros. Como foi afirmado com autoridade, embora esta decisão fosse uma boa notícia para as empresas subcontratantes, foi levantado o espectro da concorrência desleal. Assim, a publicação da Directiva 96 foi vista pelos sindicatos, sobretudo os do Norte, como uma forma de proteger os direitos dos trabalhadores (BARNARD, 2022, pp. 423-424).

Esta preocupação continuou a ser gerada com a entrada na UE de países de rendimentos mais baixos. De tal forma que os sindicatos dos países ocidentais argumentaram, sobretudo após o alargamento da UE em 2004, que as regulamentações sobre o destacamento geram *dumping social*. Assim sendo, um dos objetivos era definir claramente os estabelecimentos autênticos (*genuine establishments*) e os destacamentos autênticos (*genuine posting*) para combater os abusos (DE WITTE, 2021, pp. 140-143).

Nesta dupla natureza, a liberdade original de criação de um mercado terá precedência sobre os direitos sociais, que além de serem mais eficientes, contribuem decisivamente para a integração europeia (BARNARD, 2022, p. 4). A STJUE 18-12-2007, C-341/05, Caso *Laval*, mostrou que a Diretiva 96 era principalmente uma medida para facilitar a liberdade de prestação de serviços e não tanto para facilitar a realização dos objetivos de política social da UE. As regulamentações comunitárias baseiam-se na livre prestação de serviços, e não na liberdade de circulação de pessoas como “liberdade social” (DE WITTE, 2021, p. 134).

A intervenção relativa aos movimentos intracomunitários pode ser analisada numa dupla perspetiva: por um lado, tendo em conta os trabalhadores que se deslocam para Espanha e, por outro lado, considerando os que se deslocam de Espanha. Ao mesmo tempo, pode abrir-se outra janela em ambos os casos, se forem também analisadas as consequências colaterais em termos de concorrência para os trabalhadores e as empresas estabelecidas no Estado de prestação de serviços.

A questão central para o Direito do Trabalho pode ser a [dificuldade prática em defender os direitos que a legislação reconhece aos expatriados](#), que possibilitam a instalação da empresa fora do território nacional (GOÑI SEIN, 2017, p. 11). Ao contrário daqueles que apenas trabalham e vivem no mesmo Estado, onde podem ter fácil acesso a organizações públicas, sindicatos, conselheiros, ONG, etc., os deslocados temporários ficam à mercê da vontade de cumprimento do empregador, com poucos mecanismos de defesa em caso de violação dos seus direitos. A Diretiva de Execução de 2014 está ciente deste problema (Considerandos 16 e 34), que para além das instituições, dá importância à colaboração dos parceiros sociais, e refere mecanismos de reclamação eficazes juntamente com a possibilidade de apoio no início de ações por parte dos sindicatos, e regula no seu artigo 11, a defesa de direitos, a facilitação de reclamações e o pagamento de atrasados.

Mas a realidade é sempre mais complicada. Tanto isto é verdade que a evolução da regulamentação comunitária impulsiona um maior reconhecimento dos direitos sociais e a prevenção de abusos, como se pode verificar nas duas últimas Diretivas (2018/957 e 2020/1057): no caso da primeira, de alteração da Diretiva de 96, procurou encontrar um equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e a necessidade de proteger os direitos dos trabalhadores destacados; e no caso do segundo, uma norma específica para o setor dos transportes rodoviários, garantindo que este é seguro, eficiente e socialmente responsável.

As consequências práticas são muito diferentes, em qualquer caso, consoante os trabalhadores sejam enviados ou recebidos.

1) Deslocados de Espanha: no que diz respeito aos que se deslocam de Espanha, surge-lhes a **dificuldade de saber a que condições de trabalho têm direito**, para além das apresentadas pelo empregador que, embora possam ser mais benéficas, compensando de alguma forma a deslocação, podem não atingir os legalmente exigidos. Por exemplo, é comum que os mesmos montantes sejam apresentados como salários no país de destino e como subsídios excluídos da base contributiva no país de origem.

De acordo com o D.A. 1º da Lei 45/1999, para os deslocados de Espanha, as empresas espanholas devem garantir as condições de trabalho previstas no local de deslocação pela regulamentação nacional que transpõe as Diretiva, sem prejuízo da aplicação de condições de trabalho mais favoráveis a elas derivadas.

Outro caso muito mais complicado para a defesa eficaz dos seus direitos ocorre **no caso das empresas espanholas de caixa de correio**, que será também analisado mais adiante no ponto 2 desta mesma secção. **Quase não existem instrumentos jurídicos no nosso direito interno que contemplem a resposta a esta grave fraude**. Só a partir de 2 de março de 2022 é que existe uma modalidade de infração, quando a RD-L 3/2022 acrescentou a alínea l) ao art. 23.1 LISOS como contraordenação muito grave em matéria de Segurança Social. No entanto, a própria Diretiva de 2014, no seu considerando 42, envia uma mensagem às autoridades competentes para não concluírem o procedimento por razões formais, mas sim para continuarem a investigar para identificar o responsável pela fraude. Mas, uma vez identificadas, a imposição de responsabilidades, e sobretudo a proteção e reparação dos danos dos trabalhadores, dependerá em grande parte da inescrutável coordenação administrativa entre as autoridades competentes, tanto no caso dos outros Estados envolvidos, como no das diferentes organizações intervenientes de um próprio Estado.

2) Deslocados para Espanha: quanto aos que se deslocam para Espanha, embora a Lei 45/1999, no seu artigo 3.1. h), contemple como direitos a garantir a livre sindicalização e os direitos de greve e de reunião, surgem ainda maiores problemas do que com a defesa dos estabelecidos em Espanha, dado que a temporalidade e o estatuto dos não nacionais limitam a sua aplicação prática, dificultando a apresentação de reclamações ou ações judiciais, exceto os que resultem de eventos derivados de um acidente de trabalho mortal ou muito grave, onde existem muitas possibilidades de a ação ser oficiosa e de a vítima ou os seus sucessores serem também facilitados pessoalmente. Recorde-se que o artigo 4.º do ET contempla os três direitos acima referidos, mas também os de negociação coletiva, adoção de medidas coletivas de conflito e informação, consulta e participação na empresa como direitos básicos, com o conteúdo e alcance que para cada um deles. Em qualquer caso, a concretização prática destes direitos será excepcional.

A tendência geral é que sejam **os poderes públicos a tentar mesmo ex officio monitorizando o cumprimento da regulamentação** e que nem os próprios trabalhadores nem a intervenção sindical têm um papel na defesa dos seus próprios direitos na maioria das deslocações, que são realizadas por empresas e ETTs. Uma questão distinta seria a análise do impacto nas empresas de dimensão comunitária de acordo com a definição feita pela Lei 10/1997 e pela Directiva 2009/38, sobre a qual já existe uma proposta de reforma publicada em 24-1-2024. A questão de saber quais as razões da **falta de defesa**

**endógena dos direitos dos trabalhadores destacados** pode ser respondida referindo a origem dos próprios regulamentos. A origem das Diretivas nos artigos do TFUE sobre a liberdade de circulação é diferente do resto das Diretivas exclusivamente “sociais” que desenvolvem a “Política Social” que surge do Título X do TFUE. Embora as diversas normas que compõem um sistema jurídico não possam ser dissociadas, de uma conceção integradora e coerente das mesmas, é habitual perceber o pendor etiológico e a maior influência do social sobre as mesmas.

No entanto, não nos podemos esquecer que o duplo objetivo dos regulamentos da *euromobilidade*, social e económico, é promover a prestação transnacional de serviços, garantindo um quadro de concorrência leal entre empresas que garanta o respeito pelas condições de trabalho dos trabalhadores deslocados. O equilíbrio entre ambos deve ser alcançado através da proibição de restrições à livre prestação de serviços, conforme exigido pelo artigo 56.º do TFUE. Coincide com o facto de **as ações de controlo do ITSS raramente terem origem numa queixa de trabalhadores destacados**. A maior parte delas provém de comunicações de deslocações (aliás, existe uma campanha específica no OEITSS cuja maioria tem origem nestas comunicações) e por vezes são tomadas medidas por conhecimento de acidentes de trabalho ou por iniciativa do ator quando são encontrados trabalhadores deslocados durante qualquer visita ao centro de trabalho. As margens de lucro das empresas devido à subpreço generalizada e/ou à tributação permitem normalmente que as empresas dos Estados-Membros com salários mais baixos ofereçam aos trabalhadores despedidos melhores condições de remuneração (existe um benefício mútuo para ambas as partes, *win-win*), o que raramente resulta em consultas e petições nos sindicatos, queixas perante o ITSS, ou ações judiciais nos tribunais locais.

Quanto ao impacto nos trabalhadores do Estado de prestação, no caso de Espanha, seriam os das empresas espanholas e dos trabalhadores residentes no nosso país, que podem ser prejudicados pela concorrência desleal. A perceção pode variar em função da evolução económica. Numa situação favorável, com elevada procura de trabalhadores, não seria visto internamente como um fenómeno prejudicial, a não ser que implicasse uma diminuição dos salários ou a falta de aumento da remuneração. Pelo contrário, em tempos de crise com elevadas taxas de desemprego, poderia ser considerado “dumping social” prejudicial, especialmente em casos de ações empresariais fraudulentas. Obviamente teria de ser feita uma análise global, ponderando a situação do Estado enquanto exportador ou importador de mão-de-obra.

Da jurisprudência europeia podem deduzir-se quais os países que estão claramente mais inclinados a um maior controlo e exigência das condições de trabalho, que são claramente importadores de pessoas deslocadas, entre os quais a Alemanha, os Países Baixos, a Bélgica, a Áustria, e que são a favor de dar prioridade à liberdade de circulação, como a Hungria, Polónia, Estónia, Lituânia. Tensão que se reflete no parecer do Procurador-Geral dA STJUE 8-12-2020, C-620/18, *Hungria v. Parlamento Europeu*, onde o demandante tenta questionar o reforço do núcleo duro das condições de trabalho realizado pela Diretiva de 2018. Alguns dados que podem esclarecer a situação que Espanha e Portugal podem ocupar já foram analisados no Capítulo II, ambos no âmbito a UE no seu conjunto e entre si.

## **2. Controlo, fiscalização e infrações e sanções: a (in)eficácia do sistema.**

A eficácia das regulamentações da ordem social depende não apenas da cultura e da civilidade dos destinatários das obrigações, isto é, do que é conhecido como responsabilidade social e cumprimento voluntário, mas também, e em maior medida, de uma órgão institucional que garante o cumprimento, normalmente articulado com órgãos de controlo administrativo, nomeadamente inspeções do trabalho, e um aparelho jurisdicional que garante a proteção judicial efetiva, com juizes e tribunais especializados em ordem social. A complexidade da articulação dos sistemas de controlo nos diferentes sistemas jurídicos levou a sucessivas diretivas comunitárias que projetam determinadas obrigações para os Estados-Membros e a adaptação dos seus sistemas sancionatórios às novas realidades e fraudes que surgiram desde o aumento dos movimentos intracomunitários e a publicação da Diretiva 96 original.

Para melhor o compreender, é essencial distinguir os dois níveis legislativos, o da UE e o nível interno dos Estados do território de deslocação, para depois entrar na análise do nível político institucional de controlo, cooperação e coordenação, comunitária e nacional, espanhola, relativamente à execução da referida legislação.

### **2.1. Âmbito legislativo: na União Europeia (da garantia de eliminação dos obstáculos à perspetiva social) e em Espanha.**

#### **A) Âmbito Legislativo da EU.**

Na esfera legislativa da UE, a própria evolução da regulamentação comunitária mostra uma preocupação evidente em evitar comportamentos fraudulentos que prejudicam gravemente os princípios do destacamento intracomunitário de trabalhadores. Sem dúvida, a publicação da Directiva 96 foi um passo importante na regulamentação da circulação intracomunitária, mas o seu objetivo fundamental era evitar obstáculos que os Estados-Membros pudessem utilizar para impossibilitar a aplicação real da livre prestação de serviços.

Não é uma norma para harmonizar a legislação nacional, mas para coordenar a regulamentação laboral que se aplica aos trabalhadores destacados, e em termos de controlo dedicou dois artigos, 4 e 5, que mal delineavam princípios. Estes artigos foram reformados pela Diretiva de 2018. O artigo 4 original referia-se à cooperação em matéria de informação, com um apelo à assistência administrativa recíproca entre os Estados-Membros, o que se reflete no atual sistema IMI (Informação do Mercado Interno). Por sua vez, o artigo 5, com o título genérico de “medidas”, foi brevemente remetido aos Estados para que adotem “medidas adequadas em caso de incumprimento” e garantam que os trabalhadores ou os seus representantes têm procedimentos adequados para que as obrigações sejam cumpridas.

É a Diretiva 2014, precisamente denominada “garantia de conformidade”, que dedicou os seus artigos em profundidade ao controlo, pois é uma diretiva de aplicação, “aplicação” da Diretiva 96 e complementa-a nos aspetos de controlo e vigilância. Assim, ao longo do preâmbulo tem-se o cuidado de elencar inúmeras necessidades

relativas à fiscalização (Considerandos 27 a 33, 42 e 47) e ao artigo 10, que serão expostos posteriormente. E não se esquece (Considerando o 34 e o artigo 10) a conveniência de contar com mecanismos de reclamação eficazes. Mas nesta secção é oportuno referir-se com atenção às questões de direito material e às obrigações administrativas que dizem diretamente respeito às empresas e aos trabalhadores, contempladas no artigo 9.º (Requisitos administrativos e medidas de controlo), no artigo 4 (Identificação de movimentos reais e prevenção de abusos e evasão) e em 12 (Responsabilidade na subcontratação). Outros artigos (6, 7, 8 e 13 a 19) tratam de questões interinstitucionais como a informação, a cooperação, a assistência mútua e a execução transfronteiriça de sanções, cujo interesse se limita principalmente aos funcionários competentes e não tanto às partes na relação laboral.

No que respeita aos [requisitos administrativos e às medidas de controlo para as empresas](#), como ponto de partida, em linha com o espírito de promoção das viagens e do mercado interno, o referido artigo 9.º restringe os requisitos administrativos e as medidas de controlo aos estritamente necessários para garantir uma supervisão eficaz e como desde que sejam justificados e proporcionais. Entre elas está a possibilidade, mas não a imposição, de os Estados-Membros obrigarem o prestador de serviços a apresentar uma simples declaração às autoridades do Estado de acolhimento, a fim de permitir controlos materiais no local de trabalho, contendo, nomeadamente, a identidade do prestador, os trabalhadores, o representante da empresa no Estado de acolhimento, a duração, a morada do local de trabalho e a natureza dos serviços. A isto acrescem as obrigações de disponibilizar às autoridades, ainda no local de trabalho, o contrato de trabalho, folhas de vencimento com recibos de vencimento e folhas de ponto. Estas obrigações estão incluídas para as empresas que enviam trabalhadores para Espanha nos artigos 5 e 6 da Lei 45/1999, cujas peculiaridades serão discernidas na secção correspondente.

Relativamente à [coordenação dos sistemas de Segurança Social](#), a par dos requisitos laborais, é fundamental ter em conta que para que ocorra a exceção à *lex loci laboris* é necessário cumprir o requisito de obtenção do documento A1. O considerando 13 da Diretiva de 2014 recorda que a aplicação, tanto da presente diretiva, como da Diretiva 96, não constitui um obstáculo à aplicação dos regulamentos comunitários de Segurança Social. Assim, são aplicáveis os Regulamentos Comunitários de Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, 883/2004 (Base) e 987/2009 (Executivo), que afetam também a liberdade de prestação de serviços e a circulação de pessoas.

As duas regras gerais de determinação da Segurança Social aplicáveis às situações de mobilidade europeias são a *lex loci laboris* e o princípio da filiação única, ou seja, a um único Estado e não simultaneamente a vários. O artigo 12 do Regulamento 883/2004 permite a conservação da Segurança Social do Estado de origem durante 24 meses em caso de destacamento temporário, embora, de acordo com o artigo 16, possam existir acordos específicos entre as autoridades de dois Estados-Membros que alarguem este período. Os trabalhadores que viajam deverão obter o documento A1 para comprovar que estão sujeitos à Segurança Social do país de origem. Esta acreditação é vinculativa para as autoridades do Estado de acolhimento, que não podem registá-la no seu sistema de Segurança Social até que seja retirada. Não é necessário que seja solicitado ou obtido



antes da postagem e admite-se que seja retroativo. A inexistência ou suspeita de contrafação pode ser verificada através do sistema IMI.

Um dos problemas práticos que surgem nas inspeções é a **demora dos organismos competentes na emissão do A1 a partir do momento do pedido**, que pode durar mais de 6 meses no caso de alguns escritórios da região norte de Portugal. Em Espanha, a TGSS no boletim 06/2023 dá conta de um novo serviço de emissão de A1, sendo o formulário disponibilizado no dia seguinte desde que cumpridos os requisitos, concluindo que caso contrário deverá ser solicitado através da SEDE Serviço TA 300.

Em relação à natureza **real e não fictícia dos destacamentos**, especificamente o artigo 4 da Diretiva de 2014 contempla uma dupla exigência, tanto para os trabalhadores como para as empresas. As empresas devem ter atividades substanciais no Estado de origem e não meramente administrativas para evitar fraudes por parte das chamadas “empresas de caixa de correio”, que representa uma harmonização com o disposto no artigo 12.1 RC (Decisão A2 do CACSS, de 12 de junho de 2009) e o seu Guia Prático (CACSS, 2013).

Para tal, determina-se que seja feita uma avaliação global dos elementos factuais pelas autoridades competentes, sem que sejam considerados isoladamente, devendo ser avaliado cada caso particular, para depois se estabelecer uma série de elementos específicos para as empresas. No caso das **empresas** deve ser considerada, pelo menos, a sede social e o espaço físico da sede administrativa, território em que são pagos os impostos e as contribuições sociais; localização do seu negócio principal; o local de recrutamento dos deslocados e de deslocação; a lei aplicável aos seus trabalhadores e clientes; o número de contratos e o volume de negócios no Estado.

São ainda especificadas as circunstâncias que devem ocorrer para os **trabalhadores**, entre as quais se encontram a limitação do prazo; data de início do destacamento, se for para um Estado-Membro diferente daquele em que habitualmente exercem o seu trabalho; regressar ao trabalho no Estado de onde se mudou; a natureza das atividades; a cobertura de viagens, subsistência e alojamento por parte do empregador e os períodos de ocupação no local de trabalho, ainda que por outro trabalhador. Acrescenta o exame da condição de trabalhador, caso se enquadre na definição desta, com a consideração da subordinação, perante eventuais situações de ocultações formais, devendo ser aplicado o princípio do primado da realidade no caso dos falsos trabalhadores independentes.

É importante ter em conta que, quando não existe um verdadeiro destacamento e surge um conflito de leis, os Estados-Membros devem assegurar que são emitidas as disposições adequadas para que os trabalhadores que não são efetivamente destacados beneficiem de uma proteção adequada (Considerando 11 da Diretiva de 2014). Estas obrigações estão incluídas para as empresas que enviam trabalhadores para Espanha no art. 8 bis da Lei 45/1999, cujas peculiaridades veremos na análise da legislação espanhola.

No que diz respeito à **responsabilidade na subcontratação**, o artigo 12 da Diretiva 2014 exige o estabelecimento de garantias em caso de incumprimento das condições de trabalho por parte dos empregadores diretos. Estas garantias são da responsabilidade do contratante. Mas não impõe uma obrigação aos Estados, mas simplesmente dá-lhes a possibilidade de a regularem. Exceto no caso do trocadilho a 2, que utiliza a palavra

“estabelecerá”, referindo-se ao setor da construção, os restantes pontos contentam-se com uma mera possibilidade com o uso constante da palavra “poderá” para que os Estados contemplem medidas de responsabilidade solidária ou subsidiária. Tanto para que o assumam em detrimento do cumprimento das obrigações em matéria de salários e contribuições (aplicandas normas mais rigorosas noutros sectores que não a construção, nos quais já são exigíveis como já dissemos) como estabelecendo sanções eficazes para combater fraudes e abusos. E sempre, podendo isentar de responsabilidade o empregador que tenha agido com a diligência devida e limitando a eventual responsabilidade aos direitos adquiridos no âmbito do contrato comercial entre subempreiteiro e empreiteiro ou empresa principal.

Uma questão interessante e complexa é a definição da devida diligência (*due diligence*) empresarial nesta matéria. Obviamente seria necessário analisar caso a caso, tendo em conta as dificuldades que surgem em conhecer a situação da empresa no Estado de origem de acordo com a legislação nacional do Estado de acolhimento. Pode tratar-se de falsificações, indetetáveis por um empresário normal, de documentos A1 ou de outros tipos de documentação do Estado de origem desconhecidos pelos contraentes de um Estado diferente, que desconhecem o sistema jurídico do Estado de origem. Regulamentação semelhante encontra-se no art. 55.7 da Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros em Espanha e a sua integração social, pela responsabilidade solidária do contratante ou subcontratante intermediário, que não pode ser considerado responsável se tiver respeitado a diligência devida definida em cumprimento das suas obrigações contratuais.

Tratar-se-ia de casos de falsificação de passaportes ou de outros documentos de identidade, cuja descoberta está fora do alcance de pessoas não competentes em matéria de segurança, fraudes e falsificação de documentos. É muito comum a utilização fraudulenta de documentação, falsificada ou não, fazendo-se passar pela identidade de outro concidadão para fugir às regras de autorizações de trabalho. Para efeitos de controlo, dada a variedade de documentos de identificação em cada país, foi utilizado o sistema PRADO, Registo Público de Identidade Autêntica e Documentos de Viagem na Internet, selecionado por especialistas em documentos de todos os Estados-Membros da UE e da Islândia, Noruega e Suíça:

<https://www.consilium.europa.eu/prado/es/prado-start-page.html>

Na Lei 45/1999, o estabelecimento específico de responsabilidades para utilizadores e contratantes está contemplado na DA 2ª. Após a Diretiva de 2014, foi emitida a Diretiva de 2018 para modificar a Diretiva 96. E, neste caso, o voluntarismo já é substituído pelo imperativo, uma vez que o considerando 25 estabelece a obrigação de adotar medidas adequadas nos termos do artigo 12 da Diretiva de 2014.

Numa outra ordem de coisas, o artigo 2 da Diretiva 2018 contempla a [elaboração de um relatório pela Comissão](#) sobre a aplicação e implementação da mesma, propondo, se for caso disso, as alterações necessárias, que incluirão uma avaliação da necessidade de adotar novas medidas para garantir condições de concorrência equitativas e proteger os trabalhadores, especificamente em caso de subcontratação. No dia 30-04-2024 foi publicado o “Estudo de apoio à monitorização da Diretiva sobre o destacamento de trabalhadores 2018/957/UE e da Diretiva de Implementação 2014/67/UE. A situação

dos trabalhadores móveis transfronteiriços temporários e dos trabalhadores em cadeias de subcontratação”:  
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8608&furtherPubs=yes>

Um dos casos analisados neste relatório é o papel das *empresas caixa de correio* nas complexas cadeias de subcontratação que envolvem trabalhadores deslocados e não deslocados, e os desafios colocados pela sua aplicação. Seria desejável que existisse uma legislação interna homogénea neste sentido, pois normalmente tal ocorreria em detrimento das empresas contratantes do Estado de acolhimento e regulador, que seriam responsáveis pelo incumprimento das empresas do Estado de origem, qual não regula. A solidariedade entre os Estados e o compromisso com a entreatajuda devem ser considerados como algo que é comum nas legislações nacionais em matéria de subcontratação interna.

Por outro lado, no seu artigo 1.4, a Diretiva 2018 contempla uma ampla modificação do artigo 5 da Diretiva 96. Dada a breve redação anterior, e título abstrato de “medidas”, é intitulada mais especificamente “Vigilância, controlo e execução”, e inclui a responsabilidade mútua do Estado de acolhimento e do Estado de origem, para além de evitar que nos casos de “empresa de caixa de correio” os seus trabalhadores fiquem sujeitos a condições menos favoráveis do que as aplicáveis aos trabalhadores destacados.

Por fim, recorde-se que a Diretiva 2020/1057, enquanto *lex specialis*, estabelece uma regulamentação diferente e exclusiva para o setor dos transportes rodoviários, que não será objeto de tratamento neste estudo.

## B) Âmbito legislativo espanhol.

No nosso ordenamento jurídico interno, a norma base que acolheu as sucessivas transposições das diretivas europeias para a legislação espanhola é a Lei 45/1999, que foi reformada pelo RD-Lei 9/2017 para transpor a Diretiva 2014; pela RD-Lei 7/2021 para transpor a Diretiva 2018/957 e pela RD-Lei 3/2022 para transpor a Diretiva 2020/1057. Além disso, importa referir que na área sancionatória, após uma primeira regulamentação autónoma na Lei 45/1999, foi codificada no RD Legislativo 5/2000, pelo qual é aprovado a LISOS.

É importante especificar que quase todo o corpo jurídico da Lei 45/1999 se refere a movimentos para Espanha de empresas de outros Estados-Membros. Apenas a DA 1.<sup>a</sup> é dedicada aos movimentos de empresas estabelecidas em Espanha, o que é um claro sintoma de preferências legislativas. Assim, vamos analisar primeiro as questões relacionadas com as viagens a Espanha de acordo com a legislação comunitária.

### - Comunicação de deslocação.

No que respeita aos requisitos administrativos, o artigo 5 da Lei 45/1999, para além dos requisitos já mencionados estabelecidos pela Directiva 2014, especifica como conteúdo o domicílio fiscal da empresa e o seu número de identificação para efeitos de IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado). As medidas de controlo do art. 9 da Diretiva

2014 são descritas com precisão, o que limita a margem de manobra dos Estados-Membros (MARTÍN HERNÁNDEZ, 2017, p. 325). De referir ainda que nos casos de viagens de curta duração não será exigida comunicação cuja duração não exceda oito dias, salvo no caso das realizadas por ETT.

No que respeita às medidas de controlo, o artigo 6 da Lei 45/1999 impõe a obrigação de comparência e de manter e fornecer documentação perante a ITSS, para além da disponibilização no local de trabalho dos documentos indicados na Directiva de 2014: contratos de trabalho, recibos de vencimento, jornada de trabalho.

Para este último efeito, importa recordar que a STJUE de 24-1-2019, (C 477/17, Caso *Balandin*), interpreta que a aplicação do Regulamento (CE) 883/2004 e do Regulamento (CE) 987/2009 a os nacionais de países terceiros que, apenas pela sua nacionalidade, não estejam abrangidos pelos mesmos, não podem conferir aos interessados qualquer direito de entrada, permanência ou residência, nem acesso ao mercado de trabalho num Estado-Membro. A aplicação dos presentes regulamentos não deverá, consequentemente, afetar o poder dos Estados-Membros de recusarem ou retirarem uma autorização de entrada, permanência, residência ou trabalho no seu território, ou de recusarem a renovação de tais autorizações, em conformidade com o Direito da União.

Em termos de SS, devemos relembrar a necessidade de comprovar a sua inscrição na Segurança Social do país de origem através da obtenção do Certificado A1 e que a legislação é comunitária, como já foi explicado anteriormente.

#### - Deslocações fraudulentas.

O artigo 8 bis da Lei 45/1999, aditado pela transposição da Directiva 2014, transcreve quase literalmente o artigo 4 desta e prossegue fraudes por parte das chamadas “empresas de caixa de correio”, criadas ad hoc para deslocações, exigindo que tenham atividades substanciais no Estado de origem e não meramente administrativo. Por este motivo, não vamos reiterar os requisitos anteriormente indicados.

No que diz respeito aos **trabalhadores**, o artigo 8 bis.3 estabelece que o trabalhador deve normalmente prestar serviços no país de origem e ser transferido desse país. Também não é necessário que trabalhe previamente para a empresa que o contrata e pode ser contratado *ad hoc* para a transferência (esta é a diferença com o art. 40 ET) e transpõe o art. 2.1 da Directiva 96. A redação é também uma mera tradução.

A **consequência da fraude na deslocação** está prevista no art. 8 bis.6 da Lei 45/1999, quando, após avaliação global efetuada nos termos do presente artigo, se comprove que uma empresa cria, de forma indevida ou fraudulenta, a impressão de que a situação do trabalhador se enquadra no âmbito de aplicação da presente Lei, terá direito à aplicação da legislação laboral e de Segurança Social espanhola, sem prejuízo das responsabilidades de qualquer ordem que possa ser exigida à empresa.

Não só o duro core será aplicado de art. 3 da Directiva 96° e art. 3 da Lei 45/1999, mas sim toda a legislação laboral, ou seja, **há uma aplicação plena da legislação laboral espanhola à relação de trabalho, a menos que seja menos favorável do que a do país de origem**, como razoavelmente recordado na Considerando 24 da Diretiva 2018 e o segundo parágrafo do artigo 8 bis.6: *o acima exposto não pode resultar na sujeição do*

*trabalhador em causa a condições menos favoráveis do que as aplicáveis aos trabalhadores destacados.* O problema prático que se coloca nestes casos é o difícil exercício dos direitos e da proteção judicial uma vez terminada a relação laboral e regressado ao país de origem, situação habitual após a deteção de fraude deste tipo. Quanto à aplicação da legislação da Segurança Social espanhola, se os trabalhadores possuírem o documento A1, este deverá ser previamente revogado para poder processar a sua inscrição na segurança social espanhola (em aplicação do princípio da legislação única e valor vinculativo do A1 (artigo 11.1 Regulamento 883/2004 e artigo 5 do Regulamento 987/2009). Estas duas questões serão analisadas com maior profundidade na secção relativa às sanções.

Por último, no que diz respeito às empresas estabelecidas de forma fraudulenta em Espanha, ou seja, sem atividades substanciais no nosso país, as “empresas espanholas de caixa de correio”, que pretendem transferir os seus trabalhadores para outros Estados, o único preceito substantivo que o regula, ou seja, a DA 1<sup>a</sup>, nem contempla especificamente qualquer peculiaridade, além da possibilidade de intentar ações judiciais em Espanha por ocasião do deslocamento (devem ser entendidas também as derivadas de um deslocamento fraudulento), sem prejuízo da possibilidade de recurso à via judicial sistema do Estado de receção.

A realidade é que os efeitos para os trabalhadores podem ser muito prejudiciais porque podem perder direitos laborais e de Segurança Social em Espanha e ficar sem eles no Estado de acolhimento, no caso possível de as suas autoridades competentes não tomarem qualquer medida relativamente à “empresa caixa de correio” ou contratante. Nem se os trabalhadores não tiverem capacidade para reclamar no Estado onde prestaram os seus serviços, uma vez que aí já não se encontram. É comum as empresas constituídas para um benefício transnacional fraudulento desaparecerem uma vez obtido o lucro desejado, criando maliciosamente uma situação de insolvência e deixando um rasto de dívidas salariais.

A forma correta de proceder para não deixar os trabalhadores indefesos seria que as autoridades competentes da Segurança Social se coordenassem para efetuar simultaneamente o cancelamento no Estado-Membro onde aparentemente exercem atividade e a inscrição na Segurança Social do Estado onde eles deveriam estar ativos. A realidade está muitas vezes longe desta coordenação desejada e as decisões administrativas podem acabar por ter um efeito pernicioso nos trabalhadores.

Há que ter em conta que só a partir de 2-3-2022 é contemplada uma infração para estes casos, aquela classificada como muito grave no art. 23.1.1) da LISOS, que analisaremos posteriormente.

#### - Terceirização.

Como referido anteriormente, a Lei 45/1999 contempla na DA 2<sup>a</sup> o estabelecimento de responsabilidades para as empresas que recebam em Espanha a prestação de serviços indicada no art. 12 da Diretiva de 2014, fazendo uma referência genérica à legislação espanhola para tais casos, independentemente do local onde se encontre a ETT ou o prestador de serviços. Ou seja, não há qualquer exceção à responsabilidade do contratante pela subcontratação transnacional ou do utilizador pelo recurso a um ETT de

outro Estado-Membro. A regulamentação geral está prevista no art. 42 do Estatuto dos Trabalhadores (ET), sem qualquer razão para abrir exceções em termos de responsabilidade salarial para as empresas deslocadas (nem no caso de responsabilidade em termos de benefícios estabelecidos no art. 168 LGSS).

Mas não é o mesmo caso em termos de contribuições para a Segurança Social. O artigo 42.2 do Estatuto dos Trabalhadores espanhol estabelece que “A empresa principal, salvo o decurso do prazo acima indicado relativamente à Segurança Social, e durante os três anos seguintes à cessação da sua afetação, será solidariamente responsável pelas obrigações relativas a Segurança Social contratadas pelos contratantes e subcontratantes durante o período de vigência do contrato.” O ponto 1 refere-se ao descoberto na Fazenda Geral da Segurança Social, ou seja, não estabelece a possibilidade do art. 12.1 da Directiva. Isto também não é feito no TRLGSS.

Os valores previstos nos acordos coletivos são aqueles que, pelo menos, devem ter sido declarados como bases contributivas na Segurança Social do Estado de estabelecimento, acrescentando as que os aumentariam para abonos que não se destinassem a compensar despesas efetivamente assumidas pelos trabalhadores. Pode haver infracotização na Segurança Social do Estado de estabelecimento quando se estima que aparentemente cumprem a obrigação estabelecida no artigo 4.1 da Lei 45/1999 (Os empregadores que enviem trabalhadores para Espanha devem garantir-lhes o valor mínimo do salário previsto nas disposições legais ou regulamentares ou nas convenções coletivas referidas no artigo 3.4), mas da análise das folhas de vencimento e demais documentação, é pode-se constatar que as bases de incidência contributiva na Segurança Social do Estado de origem são mais baixas, o que pode resultar em prejuízos para os trabalhadores e para a própria Segurança Social onde contribuem.

Assim, quando se refere à responsabilidade do contratante, entende-se pelo seu sentido literal que não cobre dívidas com outros sistemas de Segurança Social mas apenas aquelas referentes ao sistema espanhol, tal como o artigo 18 TRLSS que estabelece no seu o ponto 3 que *As pessoas singulares ou coletivas ou entidades sem personalidade a quem as normas regulamentares de cada regime e recurso imponham diretamente a obrigação dos seus rendimentos são responsáveis pelo cumprimento da obrigação de contribuir e pelo pagamento de outros recursos da Segurança Social. os responsáveis solidários, subsidiários ou sucessores mortis causa daqueles, pela ocorrência de factos, omissões, negócios ou atos jurídicos que determinem essas responsabilidades, em aplicação de qualquer norma com força de lei que se refira exclui ou não exclui expressamente as obrigações da Segurança Social, ou pactos ou acordos não contrários à lei. A referida responsabilidade solidária, subsidiária ou mortis causa será declarada e exigida através do procedimento de cobrança estabelecido na presente lei e nas suas normas de execução.*

Assim, o único sistema para evitar que aconteça concorrência desleal devido à infracotização em relação às empresas que cumprem as suas obrigações contributivas é o controlo pelos órgãos competentes dos países de origem no caso de destacamento transnacional de trabalhadores.

Recorde-se ainda que o artigo 16.6 TRLGSS estabelece uma obrigação de controlo para os empreiteiros relativamente aos subcontratados estabelecidos em Espanha que

seria também aplicável aos subcontratados deslocados: *Sem prejuízo do disposto no artigo 42 do texto consolidado da Lei do Estatuto dos Trabalhadores, empregadores que contratam ou subcontratam com terceiros, a execução de obras ou serviços correspondentes à sua própria atividade ou que sejam prestados de forma contínua nos seus centros de trabalho deve verificar, antes do início da prestação da atividade contratada ou subcontratada, a filiação e inscrição na Segurança Social de cada um dos trabalhadores que aí trabalhem durante o período de execução do contrato ou da terceirização.*

O equivalente a poder considerar a diligência devida seria a verificação do A1 e, como se disse, poderia implicar a responsabilidade solidária do empreiteiro. Embora, tanto a Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) como o Comité das Regiões, tenha sido considerado que este termo legal de “devida diligência” deveria ser eliminado da Diretiva de 2014, indefinidamente, em relatórios separados de 5-6-2012 e 19-1-2013.

Uma questão que se poderia colocar é a atribuição específica e direta de responsabilidade ao próprio empregador, nos abusos cometidos nas **cadeias de subcontratação** ou nas principais cadeias de fornecimento de trabalho, quer dentro de **grupos de empresas** reconhecidos, quer em empresas de grupos patológicos internacionais, que constituem ad. hoc uma empresa instrumental ou de conveniência num Estado com condições fiscais e laborais inferiores.

O setor com regulamentação específica sobre a subcontratação é o da **construção**. Para reduzir os acidentes de trabalho no auge da bolha imobiliária, a Lei 32/2006, de 18 de outubro, regulador da subcontratação no Sector da Construção, no seu artigo 7.2 insiste na solidariedade da responsabilidade do contratante e do subcontratante: *Sem prejuízo de outras responsabilidades estabelecidas na legislação social, o incumprimento das obrigações de acreditação e registo exigidas no artigo 4.2, ou do regime de subcontratação estabelecido no artigo 5, determinará a responsabilidade solidária do subcontratado que tenha sido contratado incorrendo no referido incumprimento e do correspondente contratante relativamente às obrigações laborais e de Segurança Social derivadas da execução do contrato acordado que correspondam ao subcontratado responsável por o incumprimento no âmbito da execução do seu contrato, qualquer que seja a atividade das referidas empresas.*

O seu regulamento de desenvolvimento, o RD 1109/2007, de 24 de agosto, que dedica a sua DA 1ª ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços transnacional, estabelece que as empresas que transfiram trabalhadores para Espanha devem cumprir o disposto no referido RD com as particularidades de estarem inscritas no Registo dependente da autoridade laboral (*Registro de Empresas Acreditadas*, REA) em cujo território vai realizar a sua primeira prestação de serviços em Espanha e permite-lhes comprovar que cumprem os requisitos para poderem ser contratados, apresentando a documentação comprovativa do cumprimento das obrigações estabelecidas nos respetivos regulamentos nacionais para a transposição dos artigos 7 e 12 da Directiva 89/391/CEE.

A segunda disposição adicional da Lei 32/2006 alarga a sua aplicação à subcontratação em obras públicas. No regime do **setor público**, a Lei 9/2017, de 8 de novembro, sobre Contratos do Setor Público, contempla determinados requisitos para os empreiteiros que

não constam da regulamentação geral. Assim, com base no art. 201 LCSP, deverão comprovar o cumprimento por parte do subcontratado das obrigações laborais, uma vez que os órgãos contratantes tomarão as medidas pertinentes para garantir que na execução dos contratos os contratantes cumprem as obrigações sociais ou laborais aplicáveis estabelecidas no in. O direito da União Europeia, o direito nacional, os acordos coletivos ou as disposições do direito social e laboral internacional que vinculam o Estado, sendo que o seu incumprimento resultará na aplicação das correspondentes penalidades. O art. 215.4 LCSP atribui ao contratante principal as responsabilidades pelo incumprimento dos subcontratantes perante a Administração, incluindo as obrigações sociais ou laborais referidas no artigo 201. Recorde-se que para empresas de outros Estados Membros, de acordo com o artigo 14 da Lei 45/1999, seriam também aplicáveis limitações ao poder de contratar com a Administração espanhola para a prática de infrações muito graves.

Por último, a Lei 45/1999 não contempla qualquer peculiaridade relativamente às empresas estabelecidas em Espanha que destacam trabalhadores, entendendo que a sua regulação deve ser feita no Estado de acolhimento.

Na secção sobre sanções serão analisadas as peculiaridades na subcontratação do artigo 42 da LISOS.

## **2.2. Organismos de controlo e fiscalização da União Europeia e de Espanha.**

### **A) Organismos de controlo e inspeção na União Europeia.**

A este respeito, é necessário recordar que a Diretiva de 2018 insiste na conveniência de **reforçar a coordenação** entre as autoridades e organismos competentes dos Estados-Membros e a cooperação a nível da União na luta contra a fraude relacionada com o destacamento e a mobilidade dos trabalhadores. A referida Diretiva indica ainda que o carácter transnacional de certas situações de fraude ou abuso relacionadas com o destacamento de trabalhadores justifica a adoção de medidas específicas para reforçar a dimensão transnacional das inspeções, investigações e trocas de informações entre as autoridades ou organismos competentes dos Estados-Membros em causa. Para o efeito, no âmbito da cooperação administrativa prevista nas Diretivas 96 e 2014, em particular no artigo 7.4 da Diretiva 2014, as autoridades ou organismos competentes devem dispor dos meios necessários para alertar para a existência das situações acima referidas e trocar informações, a fim de prevenir e combater fraudes e abusos.

A confluência de autoridades dos diferentes Estados-Membros envolvidos e da própria UE torna importante delimitar *o âmbito de competência* para cobrir as lacunas de controlo que podem, sem dúvida, ocorrer na prestação de serviços transnacionais. Assim, distinguir-se-ão as duas possibilidades de intervenção material no Estado de acolhimento e de origem e a de colaboração e assistência da Autoridade Europeia do Trabalho.



#### a) COMPETÊNCIA DE INSPEÇÃO DO ESTADO-MEMBRO DE ACOLHIMENTO:

De acordo com o art. 7.1 da Diretiva 2014, a **inspeção das condições de emprego** é da **responsabilidade das autoridades do Estado-Membro de acolhimento**, em cooperação, se necessário, com as do Estado-Membro de estabelecimento. Sem dúvida que a territorialidade, o elemento físico e presencial, é essencial para se poder controlar as condições de trabalho, o que se realiza através de uma visita não anunciada ao local de trabalho, como forma de verificação mais eficaz.

A porta fica aberta à **cooperação do Estado-Membro de estabelecimento**, que, por exemplo no caso das “empresas de caixa de correio”, é aquele que pode verificar a ausência de atividade substancial e a sua natureza de mero domicílio de conveniência.

O artigo 7.6 acrescenta que o Estado-Membro de estabelecimento não pode realizar verificações e controlos físicos no território do Estado-Membro de acolhimento em que o serviço é prestado. Ou seja, no caso de **inspeções conjuntas**, será coadjuvante a participação de funcionários de outro Estado, sempre dependente e **sob a direção e supervisão das autoridades do país onde é realizada**. Os controlos podem ser efetuados tanto no Estado de acolhimento como no Estado de estabelecimento pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento, a pedido das autoridades competentes do Estado-Membro de estabelecimento ou por sua própria iniciativa.

#### b) COMPETÊNCIA DE INSPEÇÃO DO ESTADO-MEMBRO DE ORIGEM:

De acordo com o art. 7.3, o Estado-Membro em que o prestador de serviços está estabelecido ajudará o Estado-Membro de destacamento a garantir o seu cumprimento. Mas as possibilidades do Estado-Membro para o qual o trabalhador é destacado não podem ser reduzidas em relação à supervisão, ao controlo ou à adoção de quaisquer medidas de supervisão ou de execução necessárias.

#### c) AUTORIDADE EUROPEIA DO TRABALHO (ELA):

Criada em 2019 e sediada em Bratislava, a ELA tem um papel fundamental nas questões transfronteiriças relacionadas com a mobilidade laboral, uma vez que os seus objetivos incluem a coordenação de inspeções conjuntas, a melhoria da cooperação entre os países da UE e a atuação como mediador em litígios entre países da UE. Na sua própria apresentação, salienta que ajuda a garantir que as regras da UE em matéria de mobilidade laboral e de coordenação da segurança social são aplicadas de forma justa, simples e eficaz, facilita aos cidadãos e às empresas tirar partido dos benefícios do mercado único e ajuda os países autoridades a cooperarem para que as regras sejam efetivamente aplicadas. Para além da *euromobilidade*, o seu objetivo é o combate ao trabalho não declarado.

Mais concretamente, no artigo 9 do Regulamento que a cria, 2019/1149, aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, de 20 de junho de 2019, regula as **inspeções concertadas e conjuntas**, pressupondo o estabelecimento dos termos e condições dessa inspeção, incluindo o âmbito e a finalidade da inspeção. Tem que ter o acordo prévio dos Estados perante a Autoridade Europeia do Trabalho.

As inspeções concertadas são as que são realizadas simultaneamente em dois ou mais Estados-Membros relativamente a casos relacionados, atuando cada autoridade nacional

no seu próprio território e com o apoio, se for caso disso, do pessoal da Autoridade. As inspeções conjuntas são as que são realizadas num Estado-Membro com a participação das autoridades nacionais de outro Estado-Membro ou Estados-Membros e com o apoio, se for caso disso, do pessoal da Autoridade. Estas últimas envolvem a participação e presença física de inspetores de dois ou mais Estados na atividade de inspeção e, se for caso disso, também de agentes da Autoridade Europeia do Trabalho e são sempre realizadas sob a direção da Inspeção do Estado de acolhimento, que é o único que tem poderes legais para o realizar. Os inspetores visitantes de outros Estados têm o estatuto de meros acompanhantes ou observadores na visita e não podem tomar as suas próprias decisões sem a aceitação da Inspeção do Estado anfitrião.

A OEITSS tem um representante permanente do Governo, o chamado oficial de ligação nacional (NLO) e vários inspetores estacionados para prestar serviços à UE na sede em Bratislava.

Para a organização das inspeções, a proposta é transferida pelos interlocutores de cada Estado-Membro para o oficial de ligação nacional (NLO) da Autoridade Europeia do Trabalho, em conformidade com o disposto no artigo 8.3 do Regulamento ALE, para tomar as medidas adequadas com o oficial de ligação nacional (NLO) do país relevante. Havendo uma aceitação inicial por parte dos Estados envolvidos da conveniência da realização da inspeção conjunta, o processo inicia-se com a redação do pedido com a “descrição do caso” perante a Autoridade Europeia do Trabalho.

Inúmeras fiscalizações conjuntas já foram realizadas, sobretudo nos sectores agrícola, da construção e dos transportes rodoviários, os três que acumulam maior número de casos de incumprimento.

A OEITSS tem um representante permanente do governo e vários inspetores destacados que prestam serviços à UE na sede em Bratislava.

## B) Organismos de controlo e fiscalização em Espanha.

Ao contrário da legislação, que com a técnica das Diretivas atingiu níveis consideráveis de homogeneidade, a organização político-administrativa de cada Estado-Membro é muito heterogénea. Em Espanha, a Lei 45/1999 atribui à ITSS, no seu artigo 8, as funções de fiscalização, fiscalização e fiscalização do cumprimento da Lei, referindo-se à Lei 23/2015 e à LISOS. Isto não prejudica as competências da TGSS em matéria de aplicação dos Regulamentos SS comunitários.

Neste sentido e comparando a situação espanhola com a da maioria dos outros Estados, surge o paradoxo de que, apesar do elevado grau de descentralização da organização estatal e da amplitude de competências das CCAA na execução, existe um órgão que facilita uma intervenção com alguma coerência em termos de deslocamento. Esta organização é a ITSS. [A amplitude de competências da inspeção do trabalho espanhola, incluindo a Saúde e Segurança no Trabalho, a Segurança Social e a imigração](#), faz do Órgão Estatal da ITSS um caso único na UE, com uma [inspeção geral](#), sem dependência orgânica das autoridades autónomas (com. com exceção das Comunidades Autónomas do País Basco e da Catalunha, que em 2010 e 2011 criaram as

suas próprias inspeções) mantendo a unidade de ação, e com capacidade e poderes para intervir de forma decisiva em questões de deslocação.

O que é comum nos restantes Estados é que existam vários órgãos de fiscalização, por um lado a inspeção do trabalho, por outro a saúde e segurança, a SS ou a inspeção da imigração, dependentes de organizações diferentes e sem unidade de ação. Por exemplo, em Portugal, a ACT (“Autoridade para as condições do trabalho”) é competente tanto em questões laborais como ocupacionais, e também em movimentos intracomunitários, mas não em questões de SS, que haja fiscalização própria, e não na fiscalização da imigração, que é da competência exclusivamente interna.

Desta forma, **em Espanha a unidade da ação inspetiva contraria a dispersão**. Do ponto de vista da homogeneidade nos critérios de atuação, existe atualmente o Critério Técnico 97/2016 da DGITSS sobre o destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços transnacional, que veio substituir o anterior, 42/2005.

Do ponto de vista operacional, a criação em 2020 da Unidade Especial de Coordenação do Combate à Fraude no Trabalho Transnacional, no Órgão de Inspeção do Trabalho e da Segurança Social do Estado pelo Despacho TES/967/2020, de 6 de outubro. Com esta Unidade especializada procura-se a ação coordenada de todos os esforços e ações que visam proteger os direitos dos trabalhadores na prestação de serviços transnacionais. Prossegue também a aplicação adequada dos princípios da *lex loci laboris* e da *lex domicilii* nos movimentos temporários de trabalhadores motivados por uma prestação transnacional de serviços.

A Lei 23/2015 que regula o próprio Sistema de Fiscalização contempla **questões específicas sobre a matéria** em 5 preceitos:

- **Atribuição de competências:** 12.1.4 sobre a função fiscalizadora, que será exercida por funcionários do Corpo Superior de Inspetores do Trabalho e da Segurança Social, na sua totalidade, inclui a fiscalização e a exigência do *cumprimento das normas legais e regulamentares e do conteúdo das convenções e convenções coletivas*, no sistema de relações laborais e, em concreto, nas regras relativas ao destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços.

- **Visitas de inspeção:** 13.2, relativas ao exercício das suas funções, amplia as possibilidades de os Inspetores do Trabalho e da Segurança Social serem acompanhados nas suas visitas por peritos ou peritos pertencentes a outros Estados-Membros da União Europeia e Estados signatários do Acordo do Espaço Económico Europeu, a *Autoridade Europeia do Trabalho ou outras pessoas oficialmente autorizadas*.

O termo “peritos” poderia ser entendido como referindo-se a todos os funcionários e pessoal que trabalha ao serviço de outras administrações europeias e não apenas aos inspetores.

Importa recordar que se um funcionário da ITSS, durante a visita conjunta a outros Estados no âmbito do Regulamento ALE, observasse pessoal e diretamente determinados factos, estes teriam uma presunção de veracidade, da mesma forma que numa visita a Espanha.

- Ajuda e colaboração com a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social: relativamente à utilização verificada por outras inspeções, o ponto 11 do artigo 16 estabelece que a colaboração das Autoridades dos Estados-Membros da União Europeia com competências equivalentes às da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social será regida pelos regulamentos da Inspeção Europeia, ou pelos instrumentos ou acordos bilaterais ou multilaterais em que o Estado espanhol seja parte e que os factos verificados por essas autoridades no domínio da cooperação administrativa internacional que sejam fornecidos às autoridades espanholas possam ser apresentados como prova pela Comissão Laboral e Social Fiscalização de Segurança nos procedimentos por ela iniciados e serão considerados verdadeiros, salvo prova em contrário dos interessados.

Também o artigo 21.2, sobre a utilização de informações enviadas de outros Estados-Membros, prevê que “a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social pode atuar através da verificação de dados ou antecedentes detidos pelas Administrações Públicas. Para este efeito, poderá utilizar os dados ou informações de base fornecidas por outras Administrações Públicas da União Europeia.”

- O artigo 16.7 contempla como assistência e colaboração à Inspeção do Trabalho e da Segurança Social, a das *autoridades competentes em matéria de transportes terrestres*, que fornecerão as informações à sua disposição que sejam importantes para o exercício da função fiscalizadora e, em particular, o necessário para a fiscalização, no âmbito das suas competências, do cumprimento do disposto no Capítulo V da Lei 45/1999, de 29 de novembro, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços.

- Obrigação de prestação de ajuda e colaboração da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social às autoridades de outros Estados da União Europeia com poderes equivalentes: 17.4 contempla o envio de dados e informações relativos ao exercício das suas funções de inspeção. Da mesma forma, poderá cooperar com as autoridades de outros Estados, quando tal esteja previsto nas convenções e tratados de que a Espanha seja parte.

- Comunicação pela ITSS de atos ilegais às autoridades de outros Estados Membros: Por último, o artigo 22.15 estabelece como a ITSS *pode informar a autoridade competente do Estado Membro de origem para iniciar o procedimento sancionatório* nos casos em que a ação de fiscalização afete empresas estabelecidas noutros Estados Membros da União Europeia e os factos provados sejam sancionáveis por esse Estado.

Um caso frequente seria o que corresponde a fraude contra a Segurança Social do Estado-Membro de estabelecimento por não contribuir com os montantes pagos pelas ajudas de custo que são reclamadas como salário em Espanha para justificar o cumprimento das condições de trabalho.

Embora não esteja especificado na Lei, também seria possível à ITSS **propor uma sobretaxa de prestações** às empresas espanholas deslocadas, caso fosse demonstrada uma infração devido ao incumprimento das normas de segurança e saúde do país anfitrião que constituem uma infração também em Espanha de acordo com a LISOS. É preciso lembrar que a sobretaxa de prestações é uma instituição que só existe na

legislação previdencial espanhola. A ITSS poderia utilizar outras provas, tais como factos provados por outras inspeções, em decisões judiciais ou pelos depoimentos de testemunhas desses factos prestados diretamente em comparências perante a Inspeção Espanhola.

No entanto, ainda há trabalho a fazer e a evolução do mercado implica sempre uma rápida capacidade de adaptação. Prova disso é contemplado no Plano Estratégico da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social 2021-2023 (BOE 3-12-2021) no seu eixo n.º 4, pendente:

*a) Emitir instruções operacionais que complementem o Despacho TES/967/2020, de 6 de outubro, da Unidade Especial de Coordenação de Combate à Fraude no Trabalho Transnacional*

*b) Modificar a aplicação integra para melhorar a cooperação interinstitucional em ações relacionadas com a fraude transnacional, introduzindo a identificação de inspeções e ações relativas ao trabalho transnacional e autorizando a consulta e cooperação com outras Inspeções da União Europeia e do Espaço Económico Europeu, com o. Fazenda Geral da Segurança Social, Agência da Administração Tributária do Estado e Ministério Fiscal*

*c) A celebração de acordos com outros organismos públicos para coordenação de ações em matéria de mobilidade laboral (Tesoura Geral da Segurança Social, Instituto Nacional de Segurança Social, Serviço Público de Emprego do Estado, Ministério dos Transportes, Mobilidade e Agenda Urbana, Agência da Administração Estatal Fiscal).*

*d) A adaptação do Critério Técnico sobre as ações de fiscalização em relação aos movimentos de elétricos nacionais a partir de uma abordagem integral (trabalho, segurança social, ...).*

### **2.3. Infrações em Espanha.**

No domínio das infrações e das sanções, as Diretivas relativas ao destacamento, para além da tentativa de garantir a aplicação transfronteiriça das sanções, limitam-se a uma remissão genérica para os sistemas jurídicos nacionais, que não devem impor encargos administrativos que não respeitem a liberdade de circulação. Assim, as competências são reconhecidas dos Estados para determinar os seus sistemas de sanções, coimas e sanções (Considerando 44 da Diretiva de 2014).

Quando foi publicada a Lei 45/1999, as infrações específicas relativas à deslocação foram incluídas nos seus artigos 10 a 13, mas pouco depois, o Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que aprovou o texto consolidado da Lei das Infrações e Sanções na Ordem Social (LISOS), revogou-os.

A classificação das infrações está contemplada nos artigos 10, 23.1.1) e m) e 19 bis, ter e quater da LISOS. Para explicar como se articulam as infrações para o incumprimento específico dos empregadores em termos de destacamento, é necessário distinguir entre aquelas que poderiam ser aplicadas aos empresários destacados para Espanha e aos

destacados de Espanha no caso das “empresas de caixa de correio”. Esta distinção poderá ser feita a partir de 2-3-2022.

A DA 1ª, ponto 3, considera como infrações administrativas as ações ou omissões dos empregadores que destaquem trabalhadores de Espanha que não cumpram as condições de trabalho previstas no local de destacamento pela regulamentação nacional que transpõe as diretivas sobre destacamento.

Até fevereiro de 2022, não foi possível sancionar financeiramente as **empresas que não tivessem atividade substancial em Espanha**. Desde então foi classificado como **muito grave** dentro das infrações da SS no art.23.1.l).

Para os empresários deslocados para Espanha, o artigo 2 da LISOS estabelece como sujeitos responsáveis, as pessoas singulares ou coletivas e comunidades de bens que incorram nas ações ou omissões qualificadas como infração nesta Lei e, em particular, na p. 11: *Os empregadores incluídos no âmbito de aplicação dos regulamentos que regem o destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços, no que diz respeito às obrigações estabelecidas nos referidos regulamentos.*

É necessário diferenciar entre aqueles que afetam o incumprimento material comum a todas as empresas e aqueles que aderem a regulamentos específicos, que só são aplicáveis aos referidos empresários deslocados de outro Estado-Membro que não seja Espanha:

- As que afetem *infrações materiais comuns* a todas as empresas podem ser impostas por força do ponto 4 do art. 10, que faz uma referência genérica ao incumprimento das condições de trabalho previstas na legislação laboral espanhola, em termos que devem ser sempre entendidos. amplo que seja compatível com o seu estatuto de empresa não estabelecida em Espanha, isto é, em qualquer uma das questões de ordem social, prevenção laboral de riscos profissionais, Segurança Social, incluindo imigração.

- As *infrações específicas* estão previstas nas três primeiras secções do artigo 10 da LISOS e são maioritariamente de natureza formal, com exceção das que afetam as *empresas caixas de correio* deslocadas fraudulentamente para Espanha, que têm desde 2-3-2022 dois tipos classificados como muito graves aplicáveis, uma laboral de 10.3.b) e outra de SS de 23.1.m).

As chamadas infrações *formais* baseiam-se na obrigação de comunicar destacamentos, acidentes de trabalho e doenças profissionais e de apresentar documentação à ITSS.

No caso da comunicação de deslocações, existem tipos classificados em leves, graves e muito graves. Tão suave que tipifica os meros defeitos formais da comunicação de deslocamento; tão grave é a apresentação tardia, ou seja, após o seu início ou sem designação do representante da empresa em Espanha, bem como alegar factos e circunstâncias falsos ou inexatos nos motivos da prorrogação do destacamento; os casos muito graves incluem a falta de apresentação, bem como a falsidade ou ocultação dos dados neles contidos.

No caso de incumprimento da informação sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, existem dois tipos, uma classificada como ligeira e outra como grave. Leve refere-se à não contabilização atempada quando os AT ou EEPP foram

considerados menores, enquanto grave refere-se aquando da consideração de tais contingências profissionais é grave, muito grave ou fatal.

Embora a desconsideração não seja aplicável até que a notificação seja desenvolvida em regulamentos de identificação de acidentes, uma vez que não pode ser feita no sistema estabelecido, o DELTA, que apenas admite trabalhadores filiados na TGSS, no caso do grave seria possível aplicá-la não na notificação pelo mesmo motivo, mas se na comunicação no prazo de 24 horas previsto no Despacho de 16 de Dezembro de 1987, que estabelece novos modelos de comunicação de acidentes de trabalho e dá instruções para o seu preenchimento e processamento no seu artigo 6, desde que permita que seja feito *por telegrama ou outro meio de comunicação semelhante...* Ou seja, poderia ser feito por telefone, fax, e-mail, pessoalmente por escrito registado, etc.

Por fim, relativamente ao incumprimento da apresentação de documentação à ITSS, classifica-se em dois tipos de infratores, ambos classificados como graves. Uma é a falta de disponibilidade em Espanha, durante a deslocação, da documentação com ela relacionada, nos termos legalmente estabelecidos e a outra é a não apresentação da documentação exigida pela Inspeção do Trabalho e Segurança Social ou apresentação de qualquer dos documentos sem traduzir.

Ou seja, caso ocorra alguma das duas condutas anteriores, deverá ser sancionada pelo art. 10.2, mas não é obstáculo à aplicação das restantes sanções por obstrução contemplado no art. 50 LISOS.

No que respeita às infrações das ETT, foram acrescentadas três secções ao artigo 19, o bis para as ETT estabelecidas noutros Estados-Membros da União Europeia, o ter para as empresas utilizadoras estabelecidas ou que exerçam a sua atividade em Espanha a partir de 29-4-21, e o quater para utilizadores estabelecidos noutro Estado-Membro.

São infrações comuns às ETT e utilizadores espanhóis, exceto 19 ter.g) e quater, relativas à ausência de informação da empresa utilizadora à empresa de trabalho temporário com antecedência suficiente sobre o início de uma remessa, ou para que a referida empresa possa comunicar o destacamento às autoridades espanholas.

Entre 2018 e 2020, foram realizadas 1.543 inspeções para controlar o cumprimento das obrigações laborais e de segurança social dos trabalhadores destacados em Espanha, com 315 sanções. Ou seja, uma taxa de violação de 20,4% (CARRASCOSA BERMEJO–CONTRERAS HERNÁNDEZ, 2022). Nos dois últimos relatórios anuais da ITSS disponíveis, em 2021 o número de ações foi de 265, com 44 violações (taxa de 16,6%), enquanto em 2022, o número de ações foi de 324, com 50 violações (taxa de 15,4%).

Embora não especificados nos relatórios, a maioria das violações foram formais em termos de comunicação de deslocamento. O valor das sanções também não é especificado. Tendo em conta o número aproximado de inspetores (1.000) e o número médio de ações anuais (500.000 ordens de serviço), não é difícil deduzir que não é um dos seus assuntos habituais, considerando que, por sua vez, cada ordem de serviço contém várias ações.

## 2.4. Sanções em Espanha.

O artigo 20 da Diretiva de 2014 obriga os Estados-Membros a adotar um regime de sanções eficazes, proporcionais e dissuasoras, que garantam a aplicação e o cumprimento dos regulamentos de destacamento. No ordenamento jurídico espanhol, tal como as infrações, as sanções são reguladas como o próprio nome indica, na Lei das Infrações e Sanções na Ordem Social. Em concreto, é o seu artigo 40, preceito que contém os **valores pecuniários** que podem ser cobrados pelo incumprimento nos seus graus mínimo, médio e máximo, tanto na matéria específica do destacamento como nas restantes infrações que as empresas que destacam trabalhadores poderiam incorrer por referência ao artigo 10.4 do mesmo regulamento, como já foi explicado.

Seriam sancionadas as infrações menores, graves e gravíssimas do art. 10.1, 2 e 3, incluindo os gravíssimos do 23.1.l) e m), juntamente com todas as empresas de trabalho, de segurança social, de obstrução, de trabalho temporário e utilizadoras, de 70, 751 e 7.501 para 225.018 euros.

As infrações relativas à prevenção dos riscos profissionais serão penalizadas, de 45.2.451 e 49.181 a 983.736 euros.

No caso de infrações graves relacionadas com contratos, os casos dos arts. 19 bis.1.b), 19 ter.2.b) e 19 ter.2.e) serão punidos com coimas de 1.000 a 10.000 euros.

A LISOS contempla ainda, no seu artigo 42, a **responsabilidade empresarial** relativa a infrações quando se trate de **empresários complexos**, ou seja, participam no processo produtivo trabalhadores de diferentes entidades empregadoras. Nos casos de subcontratação, transferência ilegal e sucessão, a responsabilidade dos empresários afetados é referida nos termos estabelecidos nos artigos 42 a 44 do Estatuto dos Trabalhadores. As responsabilidades entre as empresas de trabalho temporário e as empresas utilizadoras em matéria de salários reger-se pelo disposto no artigo 16.3 da Lei 14/1994, de 1 de junho, que regula as empresas de trabalho temporário.

O n.º 3 do artigo 42 contém uma importante derivação nas violações da prevenção de riscos profissionais para os empreiteiros e subempreiteiros com atividade própria, desde que a infração tenha ocorrido no local de trabalho do referido empregador principal, uma vez que a empresa principal será solidariamente responsável pela não conformidade por parte dos subcontratantes durante o período do contrato. Ainda nas infrações à prevenção de riscos profissionais, é atribuída à empresa utilizadora a responsabilidade pelas condições de execução da obra em todas as relacionadas com a proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores.

Em caso de acidente de trabalho ou doença profissional de um trabalhador destacado de outro Estado-Membro, tanto para os contratantes como para as empresas utilizadoras estabelecidas em Espanha, não haveria qualquer responsabilidade pela sobretaxa de benefícios económicos do sistema de Segurança Social que assume lugar no o seu centro de trabalho durante a vigência do contrato de prestação e trazer a sua causa de falta de medidas de segurança e higiene, uma vez que é uma instituição específica do Regime Geral da Segurança Social Espanhola e aplicar-se exclusivamente a quem o é ou deveria estar registado.



Por último, importa sublinhar que o n.º 4 do artigo 42 introduz uma nova responsabilidade solidária específica pelos movimentos aos carregadores que, no âmbito de uma atividade empresarial, contratam a realização de transportes de carácter regular, aos transportadores, aos operadores de transportes e aos intermediários de transporte de passageiros, que deve verificar o cumprimento, por parte do próprio transportador com quem contrata, do cumprimento do artigo 10 da empresa transportadora no que diz respeito à obrigação de comunicação do movimento no âmbito de uma prestação transnacional de serviços.

Em relação ao [princípio \*non bis in idem\*](#), o artigo 3 da LISOS regula o caso de concorrência da infração administrativa com a ordem jurisdicional penal, impossibilitando a sanção de atos já sancionados criminal ou administrativamente com identidade apreciada do sujeito, facto e fundamento. Pelo RD-Lei 7/2021, este artigo introduz uma aplicação específica do *non bis in idem* para as empresas espanholas que destaquem trabalhadores, proibindo sancioná-los se já tiverem sido destacados no país de acolhimento nos casos em que seja estabelecida a identidade do sujeito, facto e fundamento.

Outra questão relativa às consequências do incumprimento que deve ser explicada são as ações derivadas da deteção de uma [destacamento fraudulenta com incumprimento dos Regulamentos Europeus de Coordenação](#).

As consequências de declarar a atividade como fraudulenta seriam as derivadas da aplicação da norma civil (art. 6.4 do Código Civil espanhol), ou seja, os atos considerados praticados como fraude à lei não impedirão a devida aplicação da lei. evitada, a regulamentação do Estado onde os serviços são prestados e as condições de trabalho e de Segurança Social que este estabelece.

É importante ter em conta que, quando não existe um verdadeiro destacamento e surge um conflito de leis, os Estados-Membros devem assegurar que são emitidas as disposições adequadas para que os trabalhadores que não sejam efetivamente destacados beneficiem de uma proteção adequada, conforme indicado no considerando 11 da Diretiva 2014: Caso não exista uma situação real de destacamento e surja um conflito de leis, devem ser tidas em devida conta as disposições do Regulamento (CE) no. 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho (5) (Roma I) ou a Convenção de Roma (6), destinada a garantir que os trabalhadores não são privados da proteção *proporcionada por disposições que não podem ser excluídas por acordo ou que só podem ser excluídas em seu benefício. Os Estados-Membros devem assegurar que são tomadas disposições adequadas para que os trabalhadores que não sejam efetivamente destacados beneficiem de uma proteção adequada.*

Não se tratando de um posto abrangido pelas Diretivas Europeias sobre a matéria, teria de ser abrangido pelo artigo 8.2 do Regulamento (CE) n.º 593/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos contratos individuais de trabalho, devendo reger-se pela lei do país onde o trabalho é prestado, em aplicação do princípio *lex loci laboris*, desde que sejam mais favoráveis ao trabalhador nas condições de trabalho.

Para analisar a [situação relativa à Segurança Social](#), poderiam ser referidos como casos de [incumprimento](#) no que diz respeito aos casos de embarque ou movimentação:

1) A falta de atividade substancial da empresa no Estado de origem de acordo com os critérios do Art. 12 RB, Art. 14.2 e 3 RE, Decisão A2 e, por extensão, os previstos de forma análoga, no Art. 4.2 Directiva 2014/67 e Art. 8 bis.2 Lei 45/1999 para a circulação de pessoas empregadas.

2) A inexistência de vínculo laboral direto dos trabalhadores destacados com a empresa ou a falta de condições para o destacamento, nos termos do Art. 12.1 RB, Art. 14.1 RE, Decisão A2 e secção 4 da parte I do Guia Prático da Comissão Administrativa.

3) Exceder o período máximo de 24 meses, significando que o anterior A1 expirou, desde que não haja acordo entre as instituições competentes dos Estados afetados para prorrogar esse período.

4) A substituição dos trabalhadores deslocados por outros da mesma ou de outra empresa igualmente deslocada (conforme interpretação do Art. 12.1 RB feita pelo referido caso STJUE Alpenrind e secção 2 da parte 1 do Guia Prático da Comissão Administrativa) quando se ultrapassa o prazo máximo de 24 meses e o mesmo posto de trabalho é sucessivamente ocupado por trabalhadores deslocados.

5) Os trabalhadores não residem no Estado onde estão filiados e/ou não exercem atividade significativa (a título indicativo, 25% de acordo com o Art. 14.8 do RE) nesse Estado de acordo com o Art. 13.1.a) da RB e a legislação aplicável não corresponde ao estabelecido no Art. 13.1.b) da RB.

6) Os casos de transferência de trabalhadores (STJUE de 16/07/2020 C-610/18, Caso *AFMB*).

Para explicar as **ações de inspeção** adequadas, vamos distinguir entre empresas e trabalhadores destacados fraudulentamente para Espanha (inscritos na Segurança Social de outros Estados da UE) e de Espanha (inscritos na Segurança Social espanhola).

No primeiro caso, por sua vez, consoante se trate de trabalhadores a quem foi emitido um documento A1 ou não titulares do referido documento.

Caso não possuam o referido documento A1, será emitido um documento de infração e liquidação à razão de 23.1.m) da LISOS. É também possível classificar uma sanção laboral em 10.3.b). A proposta de registo de empresa e registo de trabalhadores seria comunicada ao TGSS e seria enviado um relatório à TGSS para que este pudesse proceder ao pedido de retirada junto do SS do país de origem.

Caso os trabalhadores fossem de fora da UE e não possuíssem autorização de residência e/ou trabalho, seria emitido um documento de infração em matéria de imigração, com agravamento da coima do valor que deveria ter sido participado.

Caso possuam o documento A1 mas de forma inadequada, será enviado um relatório à TGSS para que este proceda ao pedido de revogação do A1 à Segurança Social do Estado de origem; será emitido documento de infração e liquidação com a taxa de 23.1.m) da LISOS (que ficará suspenso até que seja efetivada a revogação do A1, quer quando esta tenha sido efetivada, quer por falta de dever dos fiéis cooperação (SSTJUE 6-2-2018, C-359/16, *Althum*) e será emitido um documento de infração laboral tipo 10.3. b).

No caso de fraude por parte de empresas inscritas na Segurança Social espanhola, tenham ou não sido emitidos desta vez os documentos A1, será emitido um relatório à respetiva Direção Provincial da TGSS, recolhendo os elementos descritivos que expressam uma realidade credível, distinguir se efetivamente prestaram serviços noutra Estado-membro ou se trata de uma simulação, ou seja, um registo fictício, e os elementos avaliativos para concluir que não há lugar para registo na TGSS, servindo de motivação para a nulidade dos trabalhadores registados e, se for caso disso, o registo da empresa.

No caso de apenas os trabalhadores puros de gestão ou administração terem prestado serviços efetivos em Espanha, entende-se que o registo apenas destes trabalhadores deve ser mantido e, por conseguinte, o registo da empresa, sem prejuízo de a empresa dever estar inscrita na Segurança Social do Estado-Membro de efetiva prestação e os registos devem ser processados. Da mesma forma, os autos de contraordenação deverão ser levantados com a forma do art. 23.1.1).

A TGSS é competente para notificar a Segurança Social do Estado onde deveria estar constituída e para cancelar as inscrições, sendo que caso ocorram condutas dolosas ou fraudulentas, o reembolso das contribuições indevidas não será efetuado com base sobretudo no artigo 26.2 da LGSS, não antes de efetuarem a devida contribuição para a Segurança Social do Estado onde se deveriam estabelecer, pois caso contrário a empresa fraudulenta poderia beneficiar da sua conduta infratora, lucrando com o não pagamento.

Uma vez confirmada a fraude, seria necessário evitar o recebimento de prestações indevidas provenientes destes registos inadequados.

No conflito de leis que surge numa situação de deslocação fraudulenta, é essencial que a cooperação e coordenação entre as instituições competentes dos dois Estados seja eficaz, pois caso contrário pode conduzir a uma situação de falta de proteção.

Um caso indicativo é o da cobertura pela instituição competente em caso de não pagamento de salários. As empresas que agem de forma fraudulenta e maliciosa, uma vez descobertas, normalmente desaparecem, deixando um rasto de dívidas, entre as quais normalmente as dos seus trabalhadores, e provocando maliciosamente a insolvência. A Directiva 2008/94/CE, relativa à proteção dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador, contempla situações transnacionais nos artigos 9 e 10.

Para determinar o Estado-Membro cuja instituição de garantia é competente para o pagamento dos créditos salariais não pagos dos trabalhadores, deve considerar-se que o empregador insolvente exerce atividades no território de pelo menos dois Estados-Membros, para as quais não é suficiente que o trabalhador aí realizar qualquer tipo de trabalho, mas a empresa deve ter uma *presença económica permanente*, o que se traduz em contratação estável de um ou mais trabalhadores assalariados. Então, *a instituição competente é a do Estado-Membro onde o trabalhador presta habitualmente os seus serviços, independentemente do Estado a cuja Segurança Social esteja inscrito* (STJUE 16-2-23, C-710/21, Processo IEF Service).

Por outro lado, em Espanha, é art. 33.9 ET que estabelece os requisitos para ser beneficiário do benefício do Fundo de Garantia Salarial relativamente aos créditos não pagos dos trabalhadores que exercem ou exerceram habitualmente o seu trabalho em

Espanha quando pertencem a uma empresa com atividade no território de pelo menos dois Estados-Membros da União Europeia, um dos quais é a Espanha, exigindo a concordância conjunta de a) o pedido de abertura de um processo coletivo baseado na insolvência do empregador num Estado-Membro diferente de Espanha, previsto no suas disposições legais e administrativas, o que implica a destituição parcial ou total do empregador e a nomeação de um administrador ou pessoa que exerça uma função similar e b) Que se prove que a entidade competente, em virtude das referidas disposições, decidiu abrir o procedimento; ou que tenha verificado o encerramento definitivo da empresa ou do local de trabalho da entidade empregadora, bem como a insuficiência dos bens disponíveis para justificar a abertura do procedimento.

Assim, pode acontecer que estas condições não se verifiquem, deixando os trabalhadores desprotegidos se nenhuma das instituições dos Estados-Membros cobrir a insolvência. O caso paradigmático que não resolve a literalidade da regulamentação exposta seria o das *empresas caixa de correio*, que na realidade só tiveram atividade num Estado, ou seja, os trabalhadores da produção só trabalharam para essa empresa no Estado. a Segurança Social no Estado de origem. Para o pedido de despedimento e valores, o Foro do Estado onde o contrato foi assinado poderá ser competente, mas em caso de insolvência da empresa, é duvidoso que a instituição garantidora tenha de suportar o benefício pelos salários que seriam correspondentes no Estado de origem.

Caso diferente seria o das *simulações e registos fictícios*, em que mesmo que exista sentença transitada em julgado onde a organização é responsabilizada subsidiária, se o registo tiver sido em empresas declaradas fictícias pela Inspeção do Trabalho após se ter verificado que as mesmas não tinham atividade empresarial e que a sua criação ou desenvolvimento se destinava à obtenção fraudulenta de benefícios públicos, não podem lucrar com os do FOGASA (STSJ Catalunha (Social), sec. 1, S 02-09-2015, nº 854/2015, Rec. 6.934/2014).

### **3. Questões pendentes de desenvolvimento regulamentar: o seu significado.**

#### **3.1. Registo Central de Comunicações de Deslocações (DA 6ª Lei 45/1999)**

Como foi salientado ao longo deste estudo, não existe um sistema que una as comunicações de deslocações. Por conseguinte, não é possível dispor de dados estatísticos suficientes e precisos do Estado-Membro Reino de Espanha. Algo que é da maior importância, como sublinha a Diretiva de 2018 no seu Considerando 5. As autoridades regionais têm os seus registos e não são coordenados. Para conhecer a informação derivada das comunicações de deslocações é necessário recolher dados de todas elas e nem sempre é possível.

Portanto, os dados fornecidos são estimativos e resultados de estudos académicos, sem dispor oficialmente de estatísticas sobre as empresas deslocadas para Espanha, para além das referentes aos formulários A1 emitidos pela TGSS para as empresas espanholas deslocadas.

Mas há que ter em conta que, para além da utilização puramente estatística dos dados de deslocação, que por si só é importante para a articulação de políticas económicas e

laborais adequadas, das TIC e das novas tendências na inspeção do trabalho pode ser de utilidade valiosa para planejar ações de controlo. Tal como acontece com muitos outros assuntos, a Ferramenta Antifraude (HLF) é uma poderosa ferramenta de planeamento da ITSS. Se a isto juntarmos as possibilidades de desenvolvimento de ações administrativas automatizadas (AAA), é difícil compreender por que razão o próprio Ministério do Trabalho não cumpre esta tarefa pendente em benefício do interesse geral e da sua própria fiscalização.

### **3.2. Comunicação de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais dos trabalhadores destacados (art. 6.4 Lei 45/1999).**

Atualmente os sistemas de comunicação em Espanha são o DELTA para acidentes de trabalho e o CEPROSS para doenças profissionais. Ambos afetam as competências da Segurança Social e da Saúde Ocupacional e são responsáveis por permitir a comunicação das chamadas contingências profissionais previstas nos artigos 156 e 157 do TRLGSS, que de acordo com a disposição adicional primeira da LPRL, tanto na sua definição, como no seu regime jurídico, são aplicáveis na PRL.

Os referidos sistemas requerem registo no sistema SS espanhol para poderem utilizá-los e, por conseguinte, **não é possível aos trabalhadores deslocados cumprir a obrigação de comunicação** especificada na secção de infrações. É óbvio que uma das questões mais importantes em matéria de condições de trabalho, senão a mais importante, é a preservação da vida e da saúde dos trabalhadores e para tal é fundamental que o controlo de acidentes seja realizado e que seja o mais imediato possível. possível e isso depende de ter notícias deles.

### **3.3. Execução transnacional de sanções administrativas (DA 7ª da Lei 45/1999).**

Embora a Diretiva de 2014 dedique grande parte dos seus artigos a esta matéria, o Capítulo VI, artigos 13 a 19, mais o art. 20, **não se registaram avanços substanciais que permitam um sistema de cobrança eficaz para as empresas deslocadas**, o que representa um travão importante para desencorajar a fraude. A ineficiência e a lentidão na exigência de responsabilidades administrativas levam à possibilidade de um ecossistema para os fraudadores profissionais que, conscientes da ineficácia na prática e, em última análise, da sua imunidade, explorarão novas vias de incumprimento e abuso sem resposta legal.

Exemplificando a sua ineficácia, apesar da contradição, na imposição de sanções às empresas estrangeiras, são os casos de multas a empresas estrangeiras por incumprimento da atual Lei do Jogo ou em plataformas e redes sociais com residência fora de Espanha, que em alguns casos até de ordem judicial de suspensão da atividade, teve de ser anulada pelo magistrado em exercício.

#### 4. Jurisprudência nacional: página em construção.

As dificuldades inerentes à promoção da integração económica através da ação do legislador da UE (devido a um processo de decisão complexo e difícil) transferiram para o TJUE o ónus de equilibrar o interesse legítimo dos Estados com o interesse da EU:

[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-labour-authority-ela\\_es](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-labour-authority-ela_es)

Tal como foi expresso, em contraste com o amplo impacto da liberdade de prestação de serviços no TJUE, os tribunais espanhóis dificilmente se pronunciaram sobre os direitos sociais. [Há poucos pronunciamentos judiciais em Espanha sobre as deslocações no âmbito da prestação de serviços.](#)

No que diz respeito à possibilidade de impor uma [sobretaxa de prestações](#) por um acidente ocorrido noutra Estado em que os serviços foram prestados durante o destacamento, duas decisões notáveis foram pronunciadas favoravelmente.

O mais recente é o do TSJ Madrid (Social), sec. 1.º, S 15-03-2019, n.º 306/2019, rec. 919/2018. Apresenta o caso de um trabalhador que sofreu um acidente no dia 20/06/2013 durante as obras do Estádio Olímpico de Marselha. Foi contratado por uma empresa espanhola, que era subcontratada de outra empresa espanhola, e esta, por sua vez, do empreiteiro francês. O juiz de primeira instância dá credibilidade ao relatório da inspeção francesa (considerando que foi realizada por um órgão objetivo, profissional, especializado, imparcial e público, com imediatismo temporal e geográfico) sobre a falta de medidas de segurança não do empregador, mas de o contrato. E é ela quem responde pela sobretaxa, declarando a incompetência das empresas francesas envolvidas.

Mais antiga, mas também, com argumentos convincentes, é a do TSJ Galicia (Social), sec. 1º, S 18-03-2008, nº 270/2008, rec. 318/2008. Neste caso tratou-se de um acidente mortal ocorrido em 21/08/2001 numa obra do hospital de Vilanova de Cerveira (Portugal) a realizar trabalhos de demolição, para os quais já existia decisão do Tribunal Social, confirmada pelo Tribunal Social. que apontou falta de medidas e direito da viúva do trabalhador a ser indemnizada. O trabalhador era um cidadão colombiano contratado por uma empresa espanhola e destacado para a referida obra, onde a sua empresa era subcontratada e o contratante era também espanhol. Todos eles são solidariamente responsáveis pela sobretaxa, entendendo que para efeitos da sobretaxa é aplicável a *lex loci delegationis*, ou seja, a regulamentação espanhola, uma vez que não se trata de um domicílio de conveniência.

Em nenhum dos casos o processo de sobretaxa foi iniciado pela Inspeção espanhola, que por razões de territorialidade não pôde investigar o acidente. Na consulta de 2016, a DGITSS apontou três razões que condicionam a ação inspetiva:

*- Em primeiro lugar, pela impossibilidade de investigar diretamente as circunstâncias factuais do acidente de trabalho, tal como ocorreu fora do território espanhol, impossibilidade que não é exclusiva nem específica dos casos de deslocação transnacional previstos na Lei 45/1999, mas também ocorre em qualquer outro caso de acidente de trabalho ocorrido fora do território espanhol.*

- Em segundo lugar, no caso de eventual incumprimento de condições apenas estabelecidas na lei do país de destino e não contempladas na legislação aplicável aos trabalhadores que prestam serviço em Espanha, devido à eventual dificuldade de conhecer e provar o conteúdo da referida legislação.

- Terceiro e último, pela eventual duplicação de ações sancionatórias por parte das autoridades fiscalizadoras dos países de origem e de destino, o que poderá afetar a proibição do *bis in idem*.

Outro caso diferente é o da consideração do registo em Espanha de um trabalhador de uma *empresa caixa de correio* espanhola, ou seja, sem atividade material em Espanha que contrata trabalhadores em Espanha para o exercício da sua atividade laboral na Bélgica: a TGSS, na sequência de um relatório do ITSS cancela o registo de um trabalhador e este recorre do referido cancelamento e acaba por resolver a câmara contenciosa de Valência (STSJ CV 5509/2021 - ECLI:ES:TSJCV:2021:5509) que não houve qualquer material atividade laboral em Espanha e, por conseguinte, durante os cinco dias em que trabalhou na Bélgica, esteve sujeito à legislação belga e o despedimento não lhe era aplicável.

Num caso muito semelhante de uma empresa espanhola estabelecida em Portugal, e sem atividade no país, o TSJ Astúrias, num acórdão de 1 de fevereiro de 2013 (Rec. 2813/2012) não constatou fraude na lei, embora a evolução deva ser tomada em consideração em conta os regulamentos (SERRANO GARCÍA, 2017, p. 168).

## **5. Ações conjuntas de inspeção hispano-portuguesas, com especial referência a Castela e Leão.**

As ações de colaboração internacional entre as inspeções da UE têm sido realizadas regularmente desde o final do século passado, através do Comité dos Altos Funcionários da Inspeção do Trabalho da UE (*Senior Labour Inspectors Committee*, SLIC), um órgão consultivo da União Europeia constituído pela Comissão. É importante ter presente que o SLIC apenas trata de [questões de segurança e saúde no trabalho](#) (tema comum a todas as inspeções europeias, sejam elas gerais - como a espanhola - ou especializadas). Não trata, portanto, de questões laborais ou de segurança social. Embora funcionasse informalmente desde 1982, o SLIC foi instituído institucionalmente pela Decisão 95/319 da Comissão, de 12 de julho de 1995.

De destacar ainda a participação da ITSS na Rede Europeia contra o Trabalho Não Declarado ou no projeto CIBELES de assistência mútua em inspeções.

Como já foi explicado, o art. 16.11 da LOSITSS possibilitou a colaboração das Autoridades dos Estados Membros da União Europeia com competências equivalentes às da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social, tendo como base jurídica dois canais regulatórios, quer os regulamentos, dos instrumentos ou acordos bilaterais ou multilaterais em que o Estado espanhol seja parte.

Atualmente existem acordos bilaterais assinados pela ITSS com a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) de Portugal, a Direção Geral do Trabalho de França e existem memorandos de entendimento, ou seja, acordos mais gerais, com outros

Estados como a Roménia, a Polónia e a Itália. Estes acordos têm a categoria de “acordos internacionais não normativos” de acordo com o disposto no título IV (art. 43 e seguintes) da Lei 25/2014, de 27 de novembro, sobre Tratados e outros Acordos Internacionais e não constituem fonte de obrigações internacionais.

No que respeita à *euromobilidade*, as reuniões entre inspeções são cada vez mais comuns, como mostram os acordos assinados entre a inspeção espanhola e a inspeção francesa, romena ou polaca, mas a relação entre as duas inspeções ibéricas é especialmente intensa.

Já em outubro de 2003, no âmbito do artigo 4.º da Directiva 96, foi formalizado um *Acordo de troca de informações e cooperação entre a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social de Espanha e a Inspeção Geral do Trabalho de Portugal*, que estabelece que as estruturas e mecanismos existentes oferecem um meio de cooperação transnacional e que ambas as Inspeções mantêm contactos desde 2000 com progressos substanciais na identificação das áreas de ação inspetiva objeto de interesse comum, bem como na sua análise, diagnóstico e propostas de cooperação delas derivam, sobretudo graças aos valiosos contributos prestados nas reuniões realizadas entre as Inspeções mais próximas a nível regional.

As numerosas colaborações levadas a cabo pela Inspeção de Castela e Leão nestes últimos 20 anos enquadram-se neste nível regional. Já em 2004, colaborámos na elaboração de um “Guia prático ou vademécum para movimentos de empresas portuguesas” e através de diversas inspeções conjuntas, como nas obras de construção da Ponte Internacional de Quintanilha em 2010; nas empresas agrícolas em 2015; entre 2016 e 2017 realizou-se a Campanha Ibérica de Prevenção de Acidentes de Trabalho na qual participaram a Inspeção do Trabalho e Segurança Social (ITSS), o Instituto Nacional de Segurança e Higiene no Trabalho (INSHT) e a Autoridade para as Condições do Trabalho. (ACT) de Portugal, com visitas conjuntas entre Castela e Leão e províncias vizinhas de Portugal para investigação de acidentes, incluindo um dia de formação em Bragança; em 2019, colaborámos na elaboração de um “Guia de ações conjuntas com inspetores portugueses”.

Mais recentemente, em junho de 2023, várias colaborações realizadas com a “Autoridade para as Condições de Trabalho do Centro Local do Nordeste Transmontano – Bragança e Guarda”, com visitas e presenças conjuntas no setor da construção; reunião conjunta em Zamora.

Por despacho do Chefe da Unidade Especial de Coordenação de Combate à Fraude no Trabalho Transnacional (*Euromobility*) do Gabinete Nacional de Combate à Fraude (ONLF) (Órgão Estadual de Inspeção do Trabalho e da Segurança Social (OEITSS) e com sob a proteção de Autoridade Europeia do Trabalho, foi organizada em Zamora, no dia 21-09-2023, uma reunião com o objetivo de trocar informações, formar e emitir conclusões sobre as ações realizadas em junho de 2023 (visitas e comparências) conjuntamente entre a Inspeção Social do Trabalho e Segurança de Salamanca e Zamora, com as Inspeções ACT da Guarda e Bragança respetivamente.

Concluiu-se que a colaboração entre as autoridades portuguesas e espanholas deve ser permanente e deve ser iniciada imediatamente caso ocorra qualquer acontecimento que



possa exigir uma ação conjunta, adquirindo o [compromisso de colaboração permanente](#) face a problemas específicos, que, de forma não -de forma exaustiva, podem ser os seguintes: suspeita de empresa de caixa de correio em Espanha ou Portugal; suspeita que uma empresa só opera num país diferente daquele em que se situa a sede formal da empresa; acidentes de trabalho de trabalhadores deslocados; qualquer consulta direta de informação sobre trabalhadores portugueses ou espanhóis deslocados para o país vizinho lesados em zonas fronteiriças, sem prejuízo da comunicação efetuada através do sistema de informação IMI para pedido de informação; suspeita de fraude por parte de trabalhadores destacados nacionais de países terceiros; quando existam dúvidas fundadas sobre as condições de residência e de trabalho em Espanha ou Portugal de trabalhadores nacionais de países terceiros; suspeita de fraude em prestações de segurança social ou suspeita de que um trabalhador está a combinar o trabalho num país enquanto recebe ilegalmente prestações da segurança social no outro país.

Esta colaboração culmina com uma [reunião Portugal-Espanha em Mérida, nos dias 3 e 4 de outubro de 2023](#), onde se realizou uma reunião entre o Órgão de Inspeção do Trabalho e da Segurança Social do Estado e a Autoridade Portuguesa para as Condições do Trabalho (ACT), que contou também com a presença e apoio da Autoridade Europeia do Trabalho (ALE).

A reunião, presidida pelo Director da OEITSS e pelo Inspetor-Geral da ACT, e com a assistência do Chefe da Unidade de Inspeção da Autoridade Europeia do Trabalho, e dos dois Oficiais de Ligação de Espanha e Portugal, para além do Chefe da Província da Inspeção de Salamanca, entre outros, serviu para chegar a acordo sobre a [criação de um novo quadro regional de cooperação reforçada entre as duas inspeções](#). Este novo quadro passa pelo reforço da cooperação entre as autoridades de inspeção do trabalho das regiões fronteiriças entre Espanha e Portugal. Criam-se, assim, [quatro áreas de cooperação bilateral, incluindo a zona de Castela e Leão/Guarda](#), para além da Galiza/Norte de Portugal, Extremadura/Alentejo e Andaluzia/Algarve. Em cada uma destas regiões será reforçada a relação fronteiriça, com a identificação de pontos de contacto, a realização de reuniões anuais de coordenação e o desenvolvimento de novas ações de fiscalização.

A par do acima exposto, foi revisto o grau de cumprimento do Plano de Atividades acordado entre ambas as inspeções para o período 2023-2024 e foram abordados [aspectos importantes para reforçar a eficácia de ambas as inspeções](#):

-Foi realizada uma análise conjunta da forma como os acidentes de trabalho são notificados pelos trabalhadores deslocados pelas suas empresas para trabalhar temporariamente em Espanha e Portugal. Como resultado desta análise, foi acordada a adoção de medidas para melhorar e agilizar a informação que cada país dispõe sobre este tipo de acidentes de trabalho.

-Foram registados progressos na possibilidade de intercâmbio de dados entre ambas as inspeções do trabalho, analisando quais os dados que são suscetíveis de intercâmbio e examinando possíveis rotas de transmissão.

-Foi analisada a forma como são realizadas as inspeções do trabalho concertadas e conjuntas no âmbito da Autoridade Europeia do Trabalho, com vista a melhorar este

tipo de ações de inspeção. Entre outras medidas, foi acordada a atualização de um vademécum que data de 2009, a fim de estabelecer critérios interpretativos conjuntos para os funcionários de ambos os países que realizam ações de inspeção.

Acontece que a cooperação hispano-portuguesa em matéria de inspeção do trabalho celebrava este ano o seu vigésimo aniversário, tal como em 2003, quando foi assinado o primeiro acordo de cooperação bilateral entre ambas as instituições. No âmbito destes acordos de cooperação, é tradicional que as equipas de gestão da OEITSS e da ACT realizem uma reunião anual

Está agendada uma [reunião em Estremoz \(Portugal\) para os dias 3 e 4 de outubro de 2024](#). Trata-se da realização de uma reunião das equipas, unidades e gestores de mobilidade laboral do ACT e do ISS de Portugal e da ITSS espanhola e dos agentes sociais do sector da construção que apresentará o formato de visita de estudo (*study visit*) no âmbito das atividades de formação (*capacity building*) da Autoridade Europeia do Trabalho.

Os objetivos são, por um lado, abordar ações conjuntas sobre questões de mobilidade, como as relacionadas com o controlo dos movimentos de nacionais de países terceiros provenientes de ambos os países, o controlo de *empresas de caixa de correio* e o controlo da fraude nas contribuições para a segurança social. Para os trabalhadores despedidos em salários, subsídios ou “ajudas de alfândega”, por outro lado, abordam os problemas que surgem na mobilidade dos trabalhadores do sector da construção quando são aplicadas as respetivas disposições dos acordos coletivos de ambos os países em termos profissionais. e na formação preventiva (exigência de diferentes graus e cursos de formação em cada país) e em termos de salários (equivalência entre categorias profissionais em cada país).

Será tentada uma análise aprofundada da legislação de ambos os países e das possibilidades de ação harmonizada ou comum sobre os diferentes aspetos, criando finalmente um vademécum com todos os documentos escritos que são aprovados por consenso para servir de orientação aos inspetores do trabalho e da segurança social de ambos os países.

## **6. Defesa dos direitos laborais.**

Ao longo do relatório percebe-se que, por um lado, a procura dos empregadores em eliminar os obstáculos burocráticos à livre prestação transnacional de serviços está na origem de numerosos acórdãos do TJUE, a começar pela icónica *Rush Portuguesa*. Dada a inexistência de outras instituições, os operadores económicos tentaram utilizar as disposições sobre a liberdade de circulação para promover a sua liberdade económica (POIARES MADURO, 2013, p. 391).

Por outro lado, o aumento das deslocações e a utilização por parte de alguns empregadores de lacunas para obter benefícios injustamente estão a causar situações claras de indefesa entre os trabalhadores, especialmente preocupantes em casos de deslocações fraudulentas e de trabalho transnacional não declarado (MARTÍNEZ GAYOSO, 2017, p. 359): estes trabalhadores sofrem elevados níveis de precariedade.

Os estudos empíricos mais recentes elaborados sobre as experiências observadas em alguns países europeus confirmaram, de facto, a existência de elevados níveis de precariedade no domínio dos movimentos transnacionais de trabalhadores na Europa, bem como de subsistência efetiva, em muitas situações, de trabalhadores, notáveis entre as condições de trabalho dos trabalhadores deslocados e dos trabalhadores nativos (LASEK-MARKEY, 2024, pp. 1-15).

Para resolver conflitos de leis causados por *empresas de caixa de correio* por autoridades administrativas e judiciais, é necessária uma coordenação adequada que na prática muitas vezes não existe entre organizações de um único Estado, muito menos quando existem diferentes instituições envolvidas de dois Estados.

A esta circunstância acresce um *défice de assistência jurídica aos trabalhadores*. Ao contrário dos empregadores, especialmente das grandes empresas, que normalmente contam com consultores jurídicos de empresas especializadas em direito internacional a quem pagam na proporção dos benefícios obtidos ou que se espera obter, a defesa jurídica dos trabalhadores deslocados enfrenta o problema da ausência de advogados de trabalho especializados nas suas áreas. A existência nos Estados-Membros de sindicatos e ONG dedicados a ajudar migrantes estrangeiros com e sem autorização de residência e de trabalho é muito comum, mas, paradoxalmente, não são frequentes serviços de assistência específicos para trabalhadores deslocados (*vid.* Assistência na Alemanha para trabalhadores expatriados: <https://www.arbeitundleben.de/>).

Se a isto juntarmos as *dificuldades* já referidas *para exercer eficazmente a ação coletiva e sindical noutro Estado*, previstas no art. 1.2 da D 2014, podemos facilmente chegar à conclusão que em casos de fraude é pouco provável que o trabalhador acabe por ver direitos satisfeitos; que os empregadores diretos se tornem insolventes e não tenham de responder pelo seu incumprimento; e que os empreiteiros e os principais empresários que acabam por receber direta ou indiretamente os serviços prestados também não têm qualquer responsabilidade. Mesmo após a Diretiva de 2014, o Direito da UE ainda não avançou no sentido de uma solução transnacional que garantisse a igualdade de tratamento (GARCÍA TRASCASAS, 2017, p. 303).

A alteração do artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 91/76, introduzida pela Diretiva 2018/957, obriga os Estados-Membros a garantir que os trabalhadores e os seus representantes dispõem de procedimentos adequados para garantir o cumprimento das obrigações. Mas é o artigo 11 da Diretiva de 2014 especifica (a) *Defesa dos direitos* (a) *Facilitação de reclamações* (e o) *Pagamento em atraso*. Os Estados-Membros devem assegurar que os trabalhadores destacados dispõem de mecanismos eficazes para apresentar queixas diretamente contra os seus empregadores e têm o direito de iniciar processos judiciais ou administrativos também no Estado-Membro em cujo território se encontram ou foram destacados. Refere-se também à capacidade de garantir o cumprimento dos direitos dos trabalhadores dos sindicatos e de outros terceiros, tais como associações, organizações e outras pessoas coletivas que, de acordo com os critérios estabelecidos na sua legislação nacional, tenham um interesse legítimo.

Estes mecanismos eficazes devem abranger todos os direitos resultantes da relação contratual entre o empregador e o trabalhador destacado, cabendo ao empregador a responsabilidade de garantir esses direitos, o que incluirá toda a remuneração líquida;

reembolsos de impostos, contribuições para a segurança social e fundos comuns ou instituições indevidamente retidos dos seus salários e despesas de alojamento.

No ordenamento jurídico espanhol, a Lei 45/1999 nos seus artigos 15 e 16 regula o exercício e a competência do poder jurisdicional, sem nomear expressamente o direito de defesa do trabalhador. A DA 3<sup>a</sup> vem reconhecer aos [representantes dos trabalhadores destacados para Espanha a possibilidade de exercerem ações administrativas ou judiciais](#) nos termos reconhecidos aos representantes dos trabalhadores pela legislação espanhola. Bem como os poderes que a legislação espanhola reconhece aos representantes laborais das empresas utilizadoras e das empresas que recebem em Espanha a prestação de serviços dos trabalhadores destacados relativamente a esses trabalhadores, independentemente do local onde se encontre a empresa de trabalho temporário ou a empresa prestadora dos serviços.

A DA 10<sup>a</sup> abre a porta a iniciativas dos parceiros sociais para informar as empresas e os trabalhadores sobre as condições de emprego aplicáveis aos movimentos de trabalhadores no âmbito da prestação de serviços transnacionais.

Em relação aos deslocados de Espanha, a DA 1<sup>a</sup>, no ponto 2, apenas se refere ao direito à informação dos interessados, sem fazer também referência expressa ao ponto 5 para os trabalhadores, que se refere à atuação da Inspeção ao art. 20 da Lei 23/2025, que estabelece que a ITSS também pode atuar com base numa reclamação.

Por outro lado, não podemos esquecer a capacidade dos parceiros sociais para definir os salários e outras condições de trabalho através da negociação coletiva. É um dos instrumentos mais poderosos ao dispor dos sindicatos, que têm nas suas mãos a determinação de regras autênticas de aplicação geral que deverão ser aplicadas tanto aos deslocados para Espanha como aos deslocados de Espanha.

Neste último caso, [a possibilidade de intervenção sindical na regulação convencional das condições de trabalho para o destacamento internacional tem sido muito pouco explorada](#). Podemos tomar como exemplo positivo a nível setorial o artigo 44.2 do IV Acordo Coletivo Estadual da indústria, novas tecnologias e serviços do setor metalúrgico, registado e publicado pela Resolução de 29 de dezembro de 2021, da Direção Geral de Trabalho. Estão ainda contemplados nos acordos coletivos de empresa da *ADIF*, *Vestas Eólica* e *Compañía Española de Petróleo* (MENDOZA NAVAS, 2017, p. 210). Contudo, não há registo de nenhuma regulamentação específica, por exemplo, no VII Acordo Coletivo Geral do Setor da Construção, como setor predominante no que diz respeito ao deslocamento.

Mas uma análise aprofundada do estado da questão e das possibilidades de desenvolvimento deveria ser objeto de um tema de estudo mais vasto e complementar.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ABRUNHOSA E SOUSA, D.: “Chapter 10: Posting of workers before Portuguese courts”, en RASNACA, Z. – BERNACIAK, M.: Posting of Workers before national courts, European Trade Unión Institute (ETUI), Bruselas, 2020.

- ANDRIESCU, M. (et alter): Study supporting the monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU. The situation of temporary cross-border mobile workers and workers in subcontracting chains. European Commission (Employment, Social Affairs and Inclusion), Luxemburgo, 2023.

- ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: “La protección social en los desplazamientos transnacionales temporales de trabajadores dentro de la Unión Europea: las relaciones entre la Directiva 96/71 Ce y los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 de coordinación de las legislaciones de Seguridad Social”, en PÉREZ GUERRERO, M.L. – QUINTERO LIMA, M.G. (Dir.) -MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A. (Coord.): La lucha contra la precariedad y las reformas en materia de desplazamientos temporales de los trabajadores, Laborum, Murcia, 2020.

- BARNARD, C.: The Substantive Law of the UE: the Four Freedoms, 7ª Edición, Oxford University Press, 2022.

- CALVO GALLEGO, F.J.: “Desplazamientos transnacionales de trabajadores en el seno de la Unión Europea: aspectos individuales y lucha contra la precariedad”, en PÉREZ GUERRERO, M.L. – QUINTERO LIMA, M.G. (Dir.) - MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A. (Coord.): La lucha contra la precariedad y las reformas en materia de desplazamientos temporales de los trabajadores, Laborum, Murcia, 2020.

- CARRERA HERNÁNDEZ, J.: “Libre ejercicio de actividades económicas asalariadas”, en BENEITO PÉREZ, J.M.: Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo IV, Aranzadi, Pamplona, 2013.

- CARTER, D.: “Equal pay for equal work in the same place? Assessing the revisión to the Posted Workers Directive”, Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 14, nº 1, 2018.

- CARRASCOSA BERMEJO, D. – CONTRERAS HERNÁNDEZ, O.: Desplazamiento intracomunitario de trabajadores desde y hacia España. Hechos y cifras. Proyecto Posting.Stat (VS/2020/0499), Lovaina, 2022.

- CASAS BAAMONDE, M.E.: "Libre prestación de servicios y desplazamientos temporales de trabajadores en Europa en la era global: objetivos y significado de la Ley", en CASAS BAAMONDE, M.E. - DEL REY GUANTER, S. (Dir.): Desplazamientos de trabajadores y prestaciones de servicios transnacionales, Consejo Económico y Social, Madrid, 2002.

- COMISIÓN ADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL UE (CACSS): Guía Práctica sobre la legislación aplicable en la

Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza. Comisión Europea (Employment, Social Affairs and Equal Opportunities), Luxemburgo, diciembre 2013.

- COMISIÓN EUROPEA: Guía práctica sobre el desplazamiento de trabajadores. Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, diciembre 2019.

- COMISIÓN EUROPEA: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación y ejecución de la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, Bruselas, 30 de abril de 2024 (COM (2024) 320 final).

- DE WISPELAERE, F. - DE SMEDT, L. - PACOLET, J.: Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2020. European Commission (Employment, Social Affairs and Inclusion), Luxemburgo, 2021.

- DE WITTE, B.: “The freedom to provide services. The controversial freedom?”, en GARBEN, S.- GOVAERE, I.: The Internal Market 2.0, Bloomsbury, London, 2021.

- FONTINOPOULOU BASURKO, O.: “Panorámica general de la Directiva 2014/67/UE de ejecución de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional”, Revista de Derecho Social, n.º 70, 2015.

- FONTINOPOULOU BASURKO, O.: “El trabajo “transnacional”. Retos presentes y futuros de la ejecución de servicios extraterritoriales”, Labos, Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol. 4, n.º 1, 2023.

- GÁRATE CASTRO, F.J.: Los desplazamientos temporales de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

- GÁRATE CASTRO, F.J.: “La modificación de la Directiva 96/71/CE por la Directiva (UE) 2018/957: una mejor solución del conflicto entre la libre prestación de servicios y la protección sustantiva del trabajador desplazado en el marco de una prestación de servicios transnacional”, Derecho de las Relaciones Laborales, n.º 11, diciembre 2019.

- GARCÍA TRASCASAS, A.: “Desplazamiento de trabajadores y acciones colectivas en conflictos transnacionales”, en FONTINOPOULOU BASURKO, O.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro, Atelier, Barcelona, 2017.

- GOÑI SEIN, J.L.: “Prólogo”, en RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, B.: Desplazamiento y traslado de trabajadores al extranjero, Aranzadi, Pamplona, 2017.

- GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: El desplazamiento temporal de trabajadores en la Unión Europea, Aranzadi, Pamplona, 2000.

- LASEK-MARKEY, M.: “Effective enforcement of the EU framework on the posting of workers: empirical evidence”, European Labour Law Journal, Vol. 1, 2024.

- LLOBERA VILA, M.: El desplazamiento transnacional de trabajadores. Libre prestación de servicios, Constitución económica y principio de proporcionalidad. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: “Movilidad transnacional y Seguridad Social. Especial referencia a los desplazamientos transnacionales de trabajadores”, Revista de Trabajo y Seguridad Social-Centro de Estudios Financieros, n.º 416, 2017.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: “El desplazamiento transnacional de trabajadores: regulación aplicable en materia de Seguridad Social”, e-Revista Internacional de la Protección Social, Universidad de Sevilla, N.º Extraordinario 2022.
- MARCHAL ESCALONA, N.: “El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.º 62, 2019.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L.: “Seguimiento del cumplimiento de la Directiva 2014/67 y de la Directiva 96/71: El papel de la Inspección de Trabajo”, en FONTINOPOULOU BASURKO, O.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro, Atelier, Barcelona, 2017.
- MARTÍNEZ GAYOSO, N.: “Algunos aspectos sobre las garantías de cumplimiento establecidas para facilitar la protección de los trabajadores desplazados”, en FONTINOPOULOU BASURKO, O.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro, Atelier, Barcelona, 2017.
- MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A.: “Derechos colectivos de los trabajadores desplazados: situación de statu quo salvo reforma de los Tratados UE”, en PÉREZ GUERRERO, M.L. – QUINTERO LIMA, M.G. (Dir.) - MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A. (Coord.): La lucha contra la precariedad y las reformas en materia de desplazamientos temporales de los trabajadores, Laborum, Murcia, 2020.
- MENDOZA NAVAS, N.: “El papel de los interlocutores sociales en el establecimiento de las condiciones laborales en el Estado de acogida de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional”, en FONTINOPOULOU BASURKO, O.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro, Atelier, Barcelona, 2017.
- MOLINA MARTÍN, A.M.: “El papel de la negociación colectiva en la regulación de los desplazamientos transnacionales”, en PÉREZ GUERRERO, M.L. – QUINTERO LIMA, M.G. (Dir.) - MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A. (Coord.): La lucha contra la precariedad y las reformas en materia de desplazamientos temporales de los trabajadores, Laborum, Murcia, 2020.
- OJEDA AVILÉS, A.: “Trabajadores transfronterizos y migrantes: los círculos aplicativos en los desplazamientos transnacionales”, Revista de Derecho Social, n.º 99, 2022.
- PÉREZ GUERRERO, M.L.: “Medidas de control y vigilancia de los Estados miembros en materia de desplazamientos temporales de trabajadores: la Inspección de Trabajo y la Autoridad Laboral Europea en la lucha contra el fraude y la precariedad en

el empleo”, en PÉREZ GUERRERO, M.L. – QUINTERO LIMA, M.G. (Dir.) - MARTÍNEZGIJÓN MACHUCA, M.A. (Coord.): La lucha contra la precariedad y las reformas en materia de desplazamientos temporales de los trabajadores, Laborum, Murcia, 2020.

- POIARES MADURO, M.: Tratado de Derecho y políticas de la Unión Europea, Tomo IV, Aranzadi, pamplona, 2013.

- RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, B. (Coord.): Guía práctica para el desplazamiento temporal de trabajadores en la Unión Europea (Actualizado al RD-Ley 7/2021 que transpone la Directiva (UE) 2018/957). Wolters Kluwer-CISS, Madrid, 2021.

- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La movilidad internacional de trabajadores: aspectos generales y distinción de supuestos de movilidad internacional”, Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, n.º 132, 2017.

- SALA FRANCO, T. – LALAGUNA HOLZWARTH, E.: “Evolución y aspectos críticos del desplazamiento transnacional de trabajadores en el ámbito de la Unión Europea”, Revista de Trabajo y Seguridad Social-Centro de Estudios Financieros, n.º 439, 2019.

- SERRANO GARCÍA, J.: “La responsabilidad de las contratadas y subcontratadas en el ámbito comunitario y las necesidades de cambio de la normativa estatal”, en FONTINOPOULOU BASURKO, O.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro, Atelier, Barcelona, 2017.



## **OS AUTORES DESTE ESTUDO SÃO**

### **JESÚS BAZ**

Professor Titular de Direito do Trabalho e da Segurança Social. Universidade de Salamanca.

### **RAÚL DAVID RAMOS**

Inspetor do Trabalho e da Segurança Social. Professor Associado de Direito do Trabalho e da Segurança Social. Universidade de Salamanca.

Estudo encomendado pelo Conselho Económico e Social de Castela e Leão e elaborado no âmbito das atividades do Grupo de Investigação Reconhecido da Universidade de Salamanca (G.I.R.): “Direito, Trabalho e Proteção Social. Digitalização, globalização e mudanças sociais e demográficas” (DERTRAB).

**Data de fecho do texto: 14 de junho de 2024.**