



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 1 de março de 2019
(OR. en)

7053/19

AVIATION 40

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	11 de março de 2019
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2019) 120 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Estratégia de Aviação para a Europa: Manter e promover elevados padrões sociais

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2019) 120 final.

Anexo: COM(2019) 120 final



Bruxelas, 1.3.2019
COM(2019) 120 final

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

Estratégia de Aviação para a Europa: Manter e promover elevados padrões sociais

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

Estratégia de Aviação para a Europa: Manter e promover elevados padrões sociais

1. INTRODUÇÃO

Em 2017, a UE não só celebrou 25 anos de mercado interno da aviação¹, como também proclamou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais². É uma história de sucesso da UE. Muito particularmente, o êxito do mercado da aviação da UE é possível graças aos muitos europeus que trabalham e servem o setor quotidianamente. Ao tornar mais fácil e mais barato para os europeus apanhar um avião, o mercado interno da aviação aproxima-os e liga-os ao mundo. A escolha sem precedentes de oportunidades de transporte aéreo permitiu a muitos europeus viajar, estudar, trabalhar e fazer negócios na Europa e fora dela. O número e a frequência dos voos aumentaram substancialmente. O número de voos diários aumentou de menos de 10 000 em 1992 para cerca de 25 000 em 2017³ e as rotas passaram de menos de 2 700 para 8 400⁴. Em 2017, mais de mil milhões de passageiros viajaram por via aérea a partir, para, ou no interior da UE⁵.

As regras do transporte aéreo foram harmonizadas no seio da UE, garantindo que todos os operadores, seja onde for na UE, dispõem do mesmo acesso ao mercado do transporte aéreo. Contudo, a proteção social e o direito laboral permanecem fundamentalmente da responsabilidade dos Estados-Membros⁶. Quer isto dizer que, enquanto todo o pessoal da aviação beneficia da proteção oferecida pela legislação da UE, poderá usufruir de diferentes direitos e níveis de proteção, consoante a legislação nacional que lhe é aplicável. Esta situação pode ser particularmente difícil para as tripulações de voo (ou seja, tripulantes de cabina e pilotos)⁷ devido à natureza transfronteiriça dos seus postos de trabalho.

A pressão para reduzir os custos num mercado altamente competitivo estimulou a inovação, tendo igualmente obrigado os trabalhadores a adaptarem-se a um ambiente em rápido desenvolvimento. Algumas companhias aéreas introduziram práticas (como a contratação de tripulações através de intermediários ou de trabalhadores por conta própria ou os chamados «pay-to-fly») que afetam as condições de trabalho e de emprego das tripulações e podem dar origem à incerteza jurídica. Uma série de greves entre as tripulações de alguns Estados-Membros em anos recentes demonstra o descontentamento dos trabalhadores com a mudança das suas condições de emprego e de trabalho.

Há um acervo legislativo substancial na UE que estabelece normas mínimas, bem como legislação nacional que protege os trabalhadores, incluindo as tripulações. O acervo de regras específicas da UE também visa protegê-los nas suas atividades transfronteiriças e assegura que as tripulações podem aproveitar as oportunidades de emprego e ser protegidas no exercício da sua liberdade de circulação no mercado interno. Contudo, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu, os Estados-Membros e os parceiros sociais manifestaram a sua preocupação acerca do

¹ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_en

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.

³ Eurocontrol

⁴ OAG.

⁵ Eurostat, 2018.

⁶ Ver o artigo 153.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁷ No que toca aos prestadores de assistência em escala, os impactos sociais involuntários da legislação da UE na assistência em escala, nomeadamente a nível das condições de trabalho, farão parte da análise da próxima avaliação em 2019. Quanto aos controladores de tráfego aéreo, ver COM(2017) 286 final e SWD(2017) 207 final.

impacto negativo que algumas práticas de algumas companhias aéreas têm tido no emprego e nas condições de trabalho de algumas tripulações. Consideram que esta situação conduziu a uma incerteza jurídica, a diferentes níveis de proteção dos trabalhadores e a uma desigualdade de condições aplicáveis às transportadoras aéreas. A Comissão recebeu pedidos de esclarecimentos sobre estas matérias.

Em 2015, a Comissão apresentou uma Estratégia da Aviação para a Europa⁸, que sublinhou a agenda social no setor da aviação como uma prioridade. Desde então, deu seguimento a todos os compromissos assumidos. A Comissão tem apoiado ativamente o diálogo social no domínio da aviação, nomeadamente através do comité de diálogo social setorial que lhe é dedicado. A Comissão publicou um guia prático sobre o direito do trabalho aplicável e os tribunais competentes em 2016⁹. A fim de obter mais informações sobre a situação das tripulações e as suas condições de emprego e de trabalho no atual mercado da aviação da UE, a Comissão encomendou um estudo sobre essa matéria (o «estudo Ricardo»)¹⁰. Além disso, beneficiou de estudos externos¹¹, de intercâmbios regulares com as partes interessadas e do que estas lhe proporcionaram. No contexto da avaliação do Regulamento Serviços Aéreos¹², a Comissão também está a analisar os impactos sociais imprevistos desta legislação, nomeadamente em matéria de condições de trabalho.

Em 2017, o Parlamento Europeu instou os Estados-Membros e a Comissão a tomar medidas em matéria de questões sociais no setor da aviação, nomeadamente no caso das tripulações de elevada mobilidade¹³. O Comité Económico e Social Europeu incentivou igualmente a Comissão a tomar novas medidas práticas para impedir os efeitos negativos no emprego, criando postos de trabalho de qualidade¹⁴, enquanto o Comité das Regiões Europeu salientou que é essencial contar com um setor europeu da aviação competitivo e sustentável a longo prazo para o desenvolvimento local e regional. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão Europeia: é constituído por um conjunto de princípios e direitos essenciais para dotar a Europa do século XXI de mercados de trabalho e de sistemas de proteção social que sejam justos e funcionem corretamente.

Mais recentemente, e no contexto acima descrito, alguns Estados-Membros apelaram a medidas a nível nacional e da UE para desenvolver e aplicar uma agenda social ambiciosa e significativa. Sublinharam a importância de garantir uma concorrência saudável e justa, assim como condições laborais equitativas para o setor da aviação e instaram a Comissão a prosseguir os seus trabalhos sobre «medidas concretas e eficazes para abordar os principais problemas por resolver»¹⁵. Uma organização de transportadoras aéreas que representa quase um quarto do mercado da aviação da UE e duas associações sindicais que representam as tripulações europeias também fizeram um apelo

⁸ COM(2015) 598 final.

⁹ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

¹⁰ Estudo sobre as condições de emprego e de trabalho das tripulações no mercado interno da aviação da UE, [a publicar].

¹¹ Estudos sobre os efeitos da aplicação do mercado comum da aviação da UE nas condições de emprego e de trabalho no setor do transporte aéreo no período de 1997/2010, julho 2012, e nas condições de emprego e de trabalho no setor do transporte aéreo e nos aeroportos, outubro de 2015 («Estudo Steer Davies Gleave»).

¹² Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

¹³ Resolução de 16 de fevereiro de 2017 sobre a Estratégia da Aviação para a Europa de 2015.

¹⁴ Parecer TEN/581 sobre a Estratégia da Aviação para a Europa, 14 de julho de 2016, que remete para o parecer TEN/565 sobre o *dumping* social no setor europeu da aviação civil de 16.9.2015.

¹⁵ Declaração conjunta sobre uma agenda social na aviação pela Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, pelo Luxemburgo e pelos Países Baixos, 2.10.2018.

urgente¹⁶ aos decisores nacionais e da UE para «assegurarem normas sociais adequadas e condições equitativas de concorrência» no mercado da aviação da UE, incidindo nas tripulações.

Com este relatório, a Comissão faz um balanço dos progressos da agenda social no setor da aviação, estabelecida na estratégia de aviação de 2015. Centrado nas tripulações, e em consonância com as prioridades políticas da Comissão em matéria de emprego, crescimento e equidade, o relatório analisa as oportunidades e os desafios mais importantes para as tripulações atualmente, partindo dos resultados do estudo Ricardo, que analisou as principais questões identificadas pelas organizações europeias de tripulações, procurando, simultaneamente, melhorar a certeza jurídica das tripulações móveis, tendo identificado igualmente algumas ações concretas para uma agenda social mais forte no setor da aviação a curto prazo.

2. POSTOS DE TRABALHO E EMPREGO NO ATUAL MERCADO DA AVIAÇÃO

A aviação constitui uma importante fonte de emprego. Em 2016, estimou-se que o setor da aviação da União tinha gerado diretamente dois milhões de postos de trabalho, dos quais 18,8 % eram empregos em companhias aéreas, tendo suportado, globalmente, 9,4 milhões de postos de trabalho¹⁷. O transporte aéreo¹⁸ na UE representa diretamente 437 000 trabalhadores (193 000 mulheres e 244 000 homens)¹⁹. Espera-se que a aviação continue a gerar mais postos de trabalho²⁰. Não existem dados disponíveis relativos especificamente às tripulações.

Tradicionalmente, a base da frota e da tripulação das transportadoras aéreas era num único país e coincidia com o seu estabelecimento principal²¹. Tal correspondia igualmente ao lugar onde as tripulações trabalhavam e onde a legislação social era aplicada, assim como ao local de jurisdição. Num mercado liberalizado e competitivo que exige maior flexibilidade e eficácia em termos de custos, os modelos empresariais das companhias aéreas evoluíram significativamente. Neste contexto, desenvolveram-se no setor vários regimes e práticas de emprego, tal como em muitos outros setores da economia. Os voos de baixo custo, que normalmente funcionam ponto a ponto, cresceram 61 % de 2007 a 2016²², ocupando quase 50 % do mercado interno da UE em termos de lugares disponíveis²³. Com o aumento das rotas ponto a ponto, o número de bases operacionais tem vindo a aumentar constantemente desde 2008, e tanto as aeronaves como as tripulações da mesma companhia aérea estão, cada vez mais, sedeadas fora do estabelecimento principal da companhia aérea, no território de outros Estados-Membros ou até, por vezes, em países terceiros. Tal como salientado pelo estudo Ricardo, o uso de múltiplas bases operacionais estrangeiras tem sido uma característica específica das transportadoras de baixo custo. Algumas transportadoras históricas começaram, no entanto, a desenvolver, de maneira limitada, bases operacionais adicionais.

Esta tendência intensificou a natureza transfronteiriça das atividades das tripulações e acrescentou complexidade ao seu estatuto jurídico ao abrigo da legislação nacional e da UE. Em particular, veio criar incerteza quanto à forma de determinar qual o tribunal competente e qual o direito laboral

¹⁶ «Uma agenda social para a aviação europeia», Plataforma de coordenação das companhias aéreas, Associação Europeia do Pessoal Navegante e Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes, 2.10.2018.

¹⁷ https://aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf.

¹⁸ As operações aeroportuárias e a reparação e manutenção de aeronaves ou de motores de aeronaves não estão incluídas.

¹⁹ Eurostat, Q2, 2018.

²⁰ De acordo com as previsões da Airbus, haverá uma procura mundial de 538 000 pilotos adicionais entre 2017 e 2037 (219 000 na região Ásia-Pacífico, 68 000 na América do Norte, 94 000 na Europa, 57 000 no Médio Oriente, 52 000 na América Latina, 25 000 em África e 23 000 na Rússia/Ásia Central).

²¹ Ver artigo 2.º, ponto 26, do Regulamento Serviços Aéreos.

²² Eurocontrol

²³ Horários de verão da OAG.

aplicável nos contratos de trabalho das tripulações afetadas a uma base fora do estabelecimento principal da companhia aérea.

O **Regulamento Serviços Aéreos**, que constitui o quadro jurídico da UE para o mercado interno da aviação da UE, reconhece a *«importância crescente de transportadoras aéreas com bases operacionais em vários Estados-Membros»* (considerando 4) e estabelece que os *«Estados-Membros deverão assegurar a boa aplicação da legislação social comunitária e nacional no que diz respeito aos empregados de transportadoras aéreas comunitárias que explorem serviços aéreos a partir de uma base operacional situada fora do território do Estado-Membro no qual tenham o seu estabelecimento principal»* (considerando 9). Como tal, o Regulamento Serviços Aéreos aplica-se sem prejuízo do direito da UE e nacional pertinentes aplicáveis em matéria de proteção dos trabalhadores, tais como as normas em matéria de segurança social. O presente relatório centra-se nas regras pertinentes para as tripulações no contexto da atual evolução no seio do mercado.

3. DIMENSÃO SOCIAL COMO PARTE DA AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA

A segurança é a primeira prioridade da aviação. As regras da UE em matéria de segurança da aviação aplicam-se igualmente ao pessoal da aviação, independentemente da sua relação contratual com a companhia aérea. As regras da UE em matéria de segurança da aviação incluem o conceito de «base», que serve de referência para o cálculo das limitações aos tempos de voo e de serviço. Entende-se por base, *«o local atribuído ao tripulante pelo operador, a partir do qual o tripulante normalmente inicia e termina um período de serviço ou uma série de períodos de serviço e no qual, em circunstâncias normais, o operador não é responsável pelo alojamento do tripulante em causa.»*²⁴

O impacto potencial que as diferentes condições de emprego podem ter na segurança é levado muito a sério e está sujeito a uma análise em curso por parte da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) e da Comissão. Dois desenvolvimentos recentes voltam a integrar a dimensão social nas avaliações de segurança das companhias aéreas.

Em agosto de 2017, a Agência Europeia para a Segurança da Aviação emitiu **recomendações sobre novos modelos de negócio de operadores aéreos comerciais**²⁵. Dados os diferentes acordos contratuais entre as tripulações (por exemplo, modelos de trabalho temporário, trabalho via intermediários ou por conta própria), o relatório recomendou que os operadores se concentrassem na monitorização por tipo de contrato ou categoria de pessoal, à luz de uma série de indicadores no âmbito do sistema de gestão da segurança do operador

Além disso, ao abrigo do **novo regulamento de base relativo à segurança da aviação**, que entrou em vigor em 11 de setembro de 2018²⁶, os fatores socioeconómicos são tidos em conta para abordar os riscos socioeconómicos para a segurança da aviação. Acresce que, sempre que a AESA redige regras suscetíveis de terem implicações sociais importantes, deve consultar apropriadamente as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais da UE.

4. OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA AS TRIPULAÇÕES NO ATUAL MERCADO DA AVIAÇÃO DA UE

²⁴ Ver a nota 29.

²⁵ Guia prático da AESA, Gestão dos perigos relacionados com os novos modelos de negócio dos operadores aéreos comerciais.

²⁶ Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (JO L 212 de 22.8.2018, p. 1).

4.1. Atrair e formar os jovens — manter e criar empregos altamente qualificados no setor do transporte aéreo

O futuro do setor da aviação europeu depende da sua capacidade de atrair e manter uma mão de obra altamente qualificada. De acordo com os prognósticos, haverá uma procura mundial de 538 000 pilotos adicionais entre 2017 e 2037²⁷.

As partes interessadas, sobretudo os sindicatos e algumas companhias aéreas, assim como o Parlamento Europeu, mostram-se preocupados com o facto de os pilotos terem de pagar a sua formação, como, por exemplo, no caso da formação de linha, ao operarem como pilotos regulares numa aeronave em serviço comercial.

Tornar-se piloto exige uma formação morosa e dispendiosa. Em geral, o acesso à profissão inclui três etapas principais: A **formação de base** para obter uma licença de piloto de linha aérea (ATPL)²⁸; Uma **qualificação de tipo** para pilotar um tipo específico de aeronave; Uma **formação de linha**, em que o piloto obtém a experiência de voo necessária para desempenhar as funções de piloto regular a bordo de um voo comercial como piloto regular (enquanto segundo ou primeiro oficial), junto de um comandante encarregado da formação de linha.

As práticas de formação de pilotos mudaram significativamente nas últimas décadas. Tradicionalmente, as companhias aéreas costumavam pagar a formação dos seus pilotos que, por conseguinte, se encontravam em dívida para com o seu empregador durante vários anos. Um grande número de pilotos também provinha da esfera militar. O estudo Ricardo salienta que, atualmente, a maioria dos pilotos tem de contribuir para o financiamento da formação (de alguma forma) a todos os níveis. A maioria tem de pagar pela sua formação de base e de qualificação de tipo. Estes custos constituem normalmente custos de educação (semelhantes a outras profissões) que, no caso da aviação, são particularmente elevados: A formação de base pode custar até 100 000 EUR; Os custos de qualificação de tipo ascendem a cerca de 30 000 EUR.

4.1.1. *Pay-to-fly*

Atualmente, a formação de linha pode ser ministrada pelo empregador como parte do emprego dos novos pilotos, ou estes podem ter de pagar para adquirir experiência de voo. De acordo com o estudo Ricardo, esta última situação é normalmente designada «pay-to-fly» ou «formação de linha autopatrocinada». Não existe uma definição comumente acordada de «pay-to-fly» a nível da UE²⁹. Não há informações claras sobre se tais sistemas se encontram disseminados por toda a Europa. A fim de acumular a experiência de voo necessária, 2,2 % a 6,1 %³⁰ dos pilotos abrangidos pelo estudo Ricardo tiveram de contribuir financeiramente durante a prática em voos comerciais. Em contrapartida, 19 das 27 companhias aéreas abrangidas pelo estudo não tinham utilizado (nem participado em) tais regimes nos últimos três anos³¹. As razões potenciais para a participação neste tipo de regimes podem ser 1) uma qualificação mais rápida enquanto comandante e, num registo

²⁷ Ver a nota 20.

²⁸ A licença será «congelada» até que o piloto tenha adquirido a formação de linha necessária. O piloto pode voar na qualidade de segundo ou primeiro oficial.

²⁹ «Pay-to-fly» refere-se normalmente, no estudo e no presente relatório, a uma situação em que, no contexto da formação de linha, um piloto pilota uma aeronave em serviço comercial (por exemplo, num voo que gera receitas), pagando à transportadora aérea pela formação. O piloto pode ou não ter um contrato com a transportadora aérea. Note-se que a formação de linha pode ser, e é-o com frequência, combinada com a qualificação de tipo, que não foi considerada como «pay-to-fly».

³⁰ Dependendo se a qualificação de tipo se encontrava incluída na resposta.

³¹ Entre as oito companhias aéreas que afirmaram ter utilizado tais regimes, quatro eram transportadoras aéreas regulares, uma era de baixo custo, uma foi incluída na categoria «outras» e duas eram não especificadas.

mais geral, 2) para aumentar a empregabilidade³². Os pilotos mais jovens e menos experientes tendem a participar mais frequentemente nestes programas.

A prática de «pay-to-fly» não é especificamente regulada nem proibida a nível da UE ou a nível nacional. Contudo, alguns países, como a França ou a Alemanha, consideram que tais práticas constituem potencialmente uma relação laboral, pelo que não devem ser pagas pelo piloto³³. Neste contexto, pode igualmente observar-se que a **proposta da Comissão de uma diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia**³⁴ obriga os empregadores a proporcionarem formação gratuita aos trabalhadores quando esta é requerida pela legislação nacional ou da UE ou pelos acordos coletivos pertinentes.

4.1.2. *Qualidade da formação*

O grupo de trabalho sobre a política relativa à formação das tripulações³⁵ assinalou com preocupação a qualidade dos programas de formação oferecidos pelas escolas de voo certificadas. As competências adquiridas pelos cadetes nem sempre acompanham as competências exigidas pelas companhias aéreas. Companhias aéreas que representam uma quota significativa do mercado da UE comunicaram que uma grande parte dos pilotos detentores de uma licença de piloto de linha aérea não cumpre os requisitos básicos de entrada das companhias aéreas. Tal representa um sério problema para os jovens pilotos que não conseguem emprego após terem completado uma formação dispendiosa. Além disso, a longo prazo, tal pode conduzir a uma eventual escassez de pilotos qualificados e empregáveis, o que pode afetar o crescimento do setor da aviação.

Acresce que o desenvolvimento de novas tecnologias e a automatização, como, por exemplo, os drones, irão ter um impacto na mão de obra da aviação civil, incluindo nas tripulações. A conferência organizada pela Comissão em 20 de novembro de 2018 sobre a automatização no setor dos transportes e a forma como esta afeta a mão de obra identificou a necessidade de acompanhar a transição resolvendo o fosso digital e as desigualdades, colmatando o défice de competências e estando preparados para fazer face às consequências de uma maior movimentação dos postos de trabalho para outras partes do mundo³⁶.

AÇÃO³⁷

A Comissão, com o apoio da Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), e em estreita cooperação com as partes interessadas pertinentes, continuará a avaliar a forma como o processo de formação tradicional poderá gradualmente passar a ser um tipo de formação baseado em dados reais e na competência, a fim de manter o mais elevado nível de segurança da aviação, muito embora preservando a empregabilidade dos pilotos no futuro.

A Comissão [insta o legislador a adotar a proposta de diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis e] controlará a forma como a presente diretiva, uma vez transporta, se reflete na formação das tripulações.

³² A maioria dos pilotos abrangidos no estudo Ricardo (62,5 %) tinha participado na expectativa de obter um posto de trabalho permanente. Também se avançou o argumento de que a participação em tais regimes pode ser a única forma de ser recrutado por uma companhia aérea. O estudo Ricardo não fornece nem mais elementos de prova no que toca a esta questão, nem dados sobre a separação entre 1) e 2).

³³ Elementos como a dependência ou uma relação mais duradoura com a transportadora aérea poderiam ser indicadores de uma relação laboral efetiva.

³⁴ COM(2017) 797 final.

³⁵ Que assiste a AESA com aconselhamento sobre questões de formação de pilotos comerciais.

³⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/automation_en

³⁷ Ver também a ação horizontal na conclusão do presente relatório.

Em 2019, a Comissão lançará um estudo a fim de identificar várias opções políticas para apoiar a transição para o transporte automatizado junto dos trabalhadores em todos os modos de transporte, incluindo a formação e a requalificação.

4.2. Manter e promover normas sociais elevadas para as tripulações no âmbito da UE: *tendências e desafios*

4.2.1. *Direito aplicável e jurisdição competente*

De acordo com o estudo Ricardo, a maioria dos membros da tripulação que respondeu ao inquérito (82 % dos pilotos e 88 % das tripulações) afirmou que a legislação aplicável aos seus contratos era a da sua base contratual. Apurou-se que as transportadoras aéreas que tendem a explorar múltiplas bases operacionais em que as tripulações estão sediadas eram mais suscetíveis de aplicar a legislação correspondente ao país em que têm o seu estabelecimento principal, independentemente do local de base das suas tripulações.

Devido à elevada mobilidade das tripulações, a identificação da legislação em matéria de segurança social e do direito do trabalho a que têm direito, e qual a jurisdição ao abrigo da qual podem reclamar os seus direitos, pode constituir um desafio.

O **Regulamento Coordenação dos Sistemas de Segurança Social**³⁸ estabelece regras de coordenação para proteger os direitos de segurança social dos trabalhadores que se deslocam na Europa. Regra geral, as pessoas estão sujeitas à legislação de um único Estado-Membro. No caso específico das tripulações, a legislação aplicável é a do Estado-Membro onde se situa a base da tripulação tal como definida na legislação em matéria de segurança da aviação³⁹. A introdução deste fator de conexão contribuiu para uma maior segurança jurídica quanto à cobertura em matéria de segurança social das tripulações.

O **guia prático elaborado em 2016 pela Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial**⁴⁰ fornece orientações muito importantes para as tripulações móveis. As partes num contrato individual de trabalho podem escolher qual o direito nacional aplicável e a jurisdição competente para efeitos do seu contrato. A fim de proteger o trabalhador como parte mais fraca do contrato, a escolha da jurisdição só é válida nas condições estritas definidas no **Regulamento Bruxelas I**⁴¹ que trata de situações transfronteiriças. No que toca ao direito aplicável, as normas do **Regulamento Roma I**⁴² garantem que, independentemente de qualquer escolha feita, os trabalhadores têm direito à proteção nos termos das normas obrigatórias consagradas no direito do país que se aplicaria na ausência dessa escolha. Esse direito corresponde, em primeiro lugar, ao direito do lugar em que, ou a partir do qual, os trabalhadores desempenham a sua atividade. As palavras «ou a partir do qual» foram acrescentadas pelos legisladores com base numa proposta da

³⁸ Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012.

³⁹ Regulamento (UE) n.º 83/2014 da Comissão, de 29 de janeiro de 2014, que altera o Regulamento (UE) n.º 965/2012, que estabelece os requisitos técnicos e os procedimentos administrativos para as operações aéreas, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, subparte FTL, ORO.FTL.105, ponto 14.

⁴⁰ <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

⁴¹ Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à jurisdição, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO L 351 de 20.12.2012, p. 1).

⁴² Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) (JO L 177 de 4.7.2008, p. 6).

Comissão⁴³ para tornar possível a aplicação da regra ao pessoal a desempenhar funções a bordo de uma aeronave.

Num importante acórdão sobre a competência dos tribunais, o Tribunal de Justiça da UE esclareceu a forma como se deve determinar o lugar onde ou a partir do qual os trabalhadores efetuam habitualmente o seu trabalho num litígio que envolvia especificamente tripulações⁴⁴. O Tribunal dispôs que a «base de afetação» da tripulação, na aceção das regras da UE em matéria de segurança da aviação, desempenhava um papel significativo entre os indícios relevantes contemplados para determinar esse lugar. A sua pertinência para este fim só podia ser questionada se houvesse vínculos mais estreitos com outro lugar de trabalho diferente do da base de afetação⁴⁵, o que requer uma análise caso a caso. O Tribunal decidiu igualmente que o lugar de trabalho habitual não pode ser equiparado à «nacionalidade» da aeronave⁴⁶. O processo dizia respeito à aplicação do Regulamento Bruxelas I, mas as mesmas considerações são igualmente aplicáveis à determinação da lei aplicável que não pode ser objeto de derrogação ao abrigo do Regulamento Roma I. A este respeito, Roma I refere-se ao mesmo conceito de lugar de trabalho habitual. O Tribunal declarou especificamente que os dois instrumentos deviam ser interpretados e aplicados de forma coerente.

A Comissão fez referência a esta evolução na jurisprudência nas suas recentes trocas de pontos de vista com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e os parceiros sociais. Exprimiu as suas expectativas de que as empresas que operam no mercado interno da aviação da UE respeitem todo o direito nacional e europeu aplicável.

No contexto da sua avaliação do Regulamento Serviços Aéreos, que abrange os aspetos mais centrais do mercado interno da aviação, a Comissão está a analisar, entre outros, os impactos sociais imprevistos desta legislação, nomeadamente em matéria de condições de trabalho. Paralelamente, encomendou um estudo como parte da preparação de uma futura avaliação de impacto com vista a uma eventual revisão do Regulamento Serviços Aéreos em todos os seus aspetos.

AÇÃO

Para ter em conta os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça da UE, a Comissão continuará a trabalhar com a Rede Judiciária Europeia a fim de sensibilizar para os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça da UE e as suas implicações para as questões em matéria de jurisdição internacional e direito aplicável aos contratos de trabalho, incluindo uma eventual atualização do Guia Prático de 2016 sobre os Regulamentos Roma I e Bruxelas I.

A Comissão está a realizar um estudo que ajudará a avaliar a necessidade de novas medidas para melhorar o funcionamento do mercado interno da aviação da UE, entre outros para melhorar a certeza jurídica das tripulações móveis, incluindo as tripulações de países terceiros a trabalhar na UE, no que diz respeito à legislação aplicável aos seus contratos de trabalho.

A Comissão insta os Estados-Membros a assegurarem, através dos devidos meios, a aplicação das regras em vigor a nível nacional e igualmente a dar cumprimento continuado ao direito da UE, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da UE.

4.2.2. Emprego através de intermediários, incluindo empresas de trabalho temporário

⁴³ COM(2005) 650 final.

⁴⁴ Acórdão de 14 de setembro de 2017 nos processos conjuntos C-168/16 e C-169/16 *Nogueira e outros*.

⁴⁵ Ver n.º 73 do acórdão.

⁴⁶ Ver n.ºs 75 e 76 do acórdão.

Tal como confirmado pelo estudo Ricardo, várias formas de emprego ou modalidades de trabalho, tais como as modalidades indiretas de emprego, os contratos a curto prazo ou o trabalho por conta própria, desenvolveram-se no mercado interno da aviação, em alternativa ao contrato de trabalho tradicional a tempo indeterminado. Os parceiros sociais europeus em particular, mas igualmente alguns Estados-Membros manifestaram a sua preocupação acerca do risco de impacto negativo de algumas destas formas no emprego das tripulações e nas condições de trabalho. Também foram expressas preocupações sobre a situação de concorrência desigual resultante de práticas abusivas ou de contorno do direito laboral aplicável por parte de algumas transportadoras aéreas em detrimento das transportadoras aéreas que efetivamente cumprem as normas nacionais e comunitárias pertinentes.

Por norma, o setor da aviação tem oferecido empregos altamente qualificados, assim como condições de emprego e de trabalho para as tripulações que são, em grande medida, -melhores do que a média⁴⁷. Tal continua a ser válido na grande maioria dos casos, conforme demonstra o estudo Ricardo. Ter um contrato de trabalho direto e permanente com uma transportadora aérea permanece a forma de emprego predominante para 80 % do pessoal de cabina e para 82 % dos pilotos que trabalham na UE⁴⁸. O desafio atual é assegurar que os empregadores têm a flexibilidade necessária para se adaptarem às mudanças no contexto económico, não deixando de garantir condições laborais de qualidade e equitativas, em conformidade com as regras e os princípios pertinentes do direito da UE⁴⁹.

O estudo Ricardo assinala a dificuldade de recolher dados fiáveis sobre a utilização das empresas de trabalho temporário ou outras organizações intermediárias⁵⁰. A maioria das transportadoras aéreas inquiridas afirmou não ter contratado tripulações através de um intermediário e considerou não ter havido qualquer mudança a esse nível em anos recentes. Todavia, o estudo indica que entre 9 % e 19 % das tripulações de cabina⁵¹ e cerca de 8 % dos pilotos afirmaram ser **empregados através de alguma forma de organização intermediária**, e que a grande maioria das pessoas contratadas através desse intermediário trabalharia para transportadoras de baixo custo (97 % dos tripulantes de cabina inquiridos e 69 % dos pilotos inquiridos). Os jovens membros da tripulação de cabina são mais suscetíveis de trabalhar ao abrigo de um contrato com uma organização intermediária⁵².

O emprego através de intermediários inclui diversas modalidades que podem, por vezes, envolver complexas cadeias de relações laborais, o que torna, por vezes, difícil para as tripulações identificar o seu empregador. Alguns podem ter um contrato de trabalho ou ter uma relação laboral com uma empresa de trabalho temporário e estar temporariamente afetados ao trabalho junto de uma transportadora aérea sob a supervisão e a direção da companhia aérea. Tais trabalhadores empregados por uma empresa de trabalho temporário são protegidos pela **Diretiva Trabalho**

⁴⁷ Por exemplo, enquanto o emprego através de empresas de trabalho temporário e o trabalho por conta própria aumentaram, os seus níveis não deixam de se manter significativamente baixos em comparação com outros setores da economia no seu conjunto [ver SWD(2015) 261].

⁴⁸ Contudo, os números variam significativamente em função do tipo de transportadora aérea e da idade do membro da tripulação.

⁴⁹ Ver SWD(2018) 67, onde se retoma o quadro jurídico para cada um dos princípios fundamentais do Pilar e a forma como está a ser aplicado.

⁵⁰ Muitos inquiridos não conseguiram identificar a forma de organização intermediária pela qual foram contratados. Além disso, nem sempre conseguiram identificar o seu empregador.

⁵¹ 19 % dos tripulantes de cabina que responderam ao inquérito afirmaram ter um contrato de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, enquanto as transportadoras aéreas que responderam ao inquérito indicaram que empregavam 9 % dos tripulantes de cabina através de tais contratos.

⁵² Esta percentagem é mais elevada no grupo etário 18-29 (34 %) e 30-39 (27 %) em comparação com 11 % no grupo etário 40-49 e 50-59 (3 %). A percentagem de pilotos com tais contratos é relativamente pequena para todos os grupos etários.

Temporário⁵³, que estabelece que esses trabalhadores, que trabalhem temporariamente sob a supervisão e a direção de uma empresa utilizadora, devem usufruir pelo menos das mesmas condições básicas de trabalho e emprego do que se tivessem sido recrutados diretamente pela empresa para ocupar o mesmo posto de trabalho. Tal aplica-se durante o período de cedência passado na empresa utilizadora.

A tripulação também pode ser empregada por outra forma de agência intermediária ou por uma filial da transportadora aérea (agência de recursos humanos). Estas práticas são muito mais frequentes entre algumas transportadoras aéreas e mais comuns entre os tripulantes mais jovens a entrar no mercado.

As condições em que as companhias aéreas podem utilizar o emprego através de intermediários, incluindo as empresas de trabalho temporário, variam em função da legislação dos Estados-Membros. Todavia, em todos os Estados-Membros, as alegações de abusos têm de ser acompanhadas e avaliadas numa base casuística pelas autoridades competentes, nomeadamente as inspeções do trabalho, assim como pelos tribunais nacionais competentes, tendo em consideração o direito nacional e da UE aplicável. A certeza jurídica também precisa de ser melhorada. Neste contexto, é importante distinguir situações ilegais de situações altamente complexas mas lícitas. Além disso, as empresas intermediárias/agências de recrutamento podem estar estabelecidas num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram a transportadora aérea e/ou o trabalhador (ver secção 4.2.3). Deve continuar a ser promovida em toda a UE uma cooperação acrescida entre as inspeções do trabalho.

A nível da UE, as regras de segurança da aviação podem ter impacto na utilização de pessoal de terra externo à companhia aérea. Pelo menos metade do pessoal encarregado da manutenção em cada oficina, hangar ou linha de voo em cada turno deve ter um contrato permanente, a fim de assegurar a estabilidade organizacional⁵⁴. Quanto às tripulações, as regras de segurança da UE aplicam-se igualmente a todos independentemente do seu estatuto de trabalhador por conta própria ou não, e recomenda-se que as companhias aéreas identifiquem e atenuem quaisquer riscos específicos existentes no seu sistema de gestão da segurança⁵⁵.

AÇÃO

A fim de assegurar que os sistemas de gestão da segurança das companhias aéreas têm em conta todas as formas de emprego e modalidades de trabalho, incluindo o pessoal empregado através de intermediários e os trabalhadores por conta própria, a Comissão trabalhará estreitamente com a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação e com as partes interessadas a fim de tomar as medidas necessárias.

A Comissão insta os Estados-Membros a garantirem, pelos meios adequados, o cumprimento das regras em vigor que protegem os trabalhadores temporários a nível nacional, bem como a assegurarem o cumprimento permanente do direito da UE.

4.2.3. *Destacamento de trabalhadores*

⁵³ Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO L 327 de 5.12.2008).

⁵⁴ Meios de conformidade aceitáveis [AMC, ponto 145.A.30, alínea d), Requisitos de pessoal] emitidos pela AESA ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1321/2014 da Comissão relativo à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvidos nestas tarefas (JO L 362 de 17.12.2014, p. 1).

⁵⁵ Ver também a secção 3.

Tem sido levantada a questão de saber em que medida o destacamento tem sido utilizado para os pilotos e as tripulações de cabina e em que medida a Diretiva Destacamento de Trabalhadores⁵⁶ é pertinente para eles. Uma questão específica colocada é saber se essas regras foram contornadas por algumas transportadoras aéreas, enviando trabalhadores com contratos menos bem pagos para países com custos de vida mais elevados.

O estudo Ricardo considera que a Diretiva Destacamento de Trabalhadores⁵⁷ é, em princípio, aplicável à prestação transnacional de serviços pelas agências de trabalho temporário ou de colocação de trabalhadores à disposição. Nele se consideraram duas situações adicionais que poderiam ser potencialmente abrangidas pela presente diretiva: a locação com tripulação e a afetação temporária de tripulações a uma base operacional fora da sua base.

O estudo Ricardo sugere também que o recurso à tripulação a título temporário fora da sua base é relativamente pouco frequente na aviação. 6 % das tripulações de cabina e 12 % dos pilotos indicaram que se encontravam sob alguma forma de colocação temporária noutro Estado-Membro. 18 em 24 transportadoras aéreas afirmaram não estar a colocar a tripulação fora da sua base. Além disso, o estudo confirma que as locações com tripulação não são uma ocorrência comum. Só 4 de 23 transportadoras aéreas declararam utilizar trabalhadores a partir de uma base diferente da sua base de origem no âmbito de um contrato de locação⁵⁸.

As entrevistas às partes interessadas também confirmam que a Diretiva Destacamento de Trabalhadores não é, regra geral, aplicável no caso das tripulações. Simultaneamente, alguns respondentes ao estudo apontaram a falta de conhecimento entre as partes interessadas, incluindo as autoridades nacionais, dos direitos aplicáveis no Estado-Membro em que foram temporariamente afetados e a falta de informação do empregador sobre esses direitos. As partes interessadas assinalaram também a existência de problemas com a aplicação das regras, começando por quem é responsável pela aplicação.

As operações de locação com tripulação acrescentam outra camada de complexidade jurídica às tripulações, pois consistem numa locação da aeronave com tripulação operada por conta de outra transportadora aérea (a locatária). Estas operações podem envolver aeronaves e tripulações de países terceiros. A pesquisa em campo feita para o estudo Ricardo aponta para as preocupações dos representantes dos trabalhadores sobre a possível utilização das modalidades de locação com tripulação para contornar as greves ou as regras aplicáveis em matéria de direito social e laboral⁵⁹.

A Diretiva Destacamento de Trabalhadores aplica-se às companhias aéreas, às agências de trabalho temporário e a outros tipos de intermediários que destacam temporariamente trabalhadores («trabalhadores destacados») para outro Estado-Membro no contexto da prestação de serviços transfronteiriços nesse Estado-Membro.

Um tripulante efetivamente destacado para trabalhar temporariamente noutro Estado-Membro, que pode ser o caso no contexto de um contrato de locação com tripulação, seria, por definição, qualificado como trabalhador destacado no caso de existir uma relação laboral entre a tripulação e o locador durante todo o período da locação, devendo tal ser analisado caso a caso. Os tripulantes

⁵⁷ Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1) [e Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE (JO L 159 de 28.5.2014, p. 11), «Diretiva Execução»].

⁵⁸ Números a interpretar com cautela, uma vez que as locações com tripulação são geralmente utilizadas apenas temporariamente, por vezes apenas para um único voo.

⁵⁹ Devido às reduzidas dimensões da amostra de respondentes, não foi possível testar e verificar estas alegações assinaladas no estudo Ricardo.

transferidos para outra base (ou seja, afetados a uma nova base) não seriam considerados trabalhadores destacados, exceto se cumprissem as condições específicas estabelecidas na Diretiva Destacamento de Trabalhadores para esse efeito.

As recentes alterações à Diretiva Destacamento de Trabalhadores⁶⁰, que estabelece o princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual no mesmo local, devem ser transpostas pelos Estados-Membros até 30 de julho de 2020 e aplicadas a partir dessa data. Tal facilitará a prestação transnacional de serviços, não deixando de assegurar uma concorrência leal e o respeito pelos direitos dos trabalhadores destacados. Um importante conjunto de alterações consiste em alargar o princípio da igualdade de tratamento na aceção da secção 4.2.2⁶¹ aos trabalhadores destacados por empresas de trabalho temporário ou de colocação de trabalhadores à disposição, incluindo as tripulações, não deixando de dar aos Estados-Membros de acolhimento a possibilidade de decidirem aplicar igualmente outras condições de trabalho que se possam aplicar a esses trabalhadores temporários.

Uma aplicação e uma execução mais eficazes da Diretiva Destacamento de Trabalhadores por parte das autoridades nacionais competentes em situações abrangidas pela diretiva poderia melhorar as condições de trabalho das tripulações e a certeza jurídica, assim como assegurar condições de concorrência equitativas no Espaço Económico Europeu. A **Diretiva Execução** visa assegurar que as regras sobre o destacamento de trabalhadores são devidamente aplicadas e respeitadas por todas as empresas. A fim de identificar situações de destacamento genuínas e prevenir abusos e o contorno das regras, o artigo 4.º da diretiva enumera os elementos factuais que podem ser tidos em conta na apreciação global de cada caso específico.

A criação da **Autoridade Europeia do Trabalho**⁶² ajudará igualmente a assegurar que as regras da UE em matéria de mobilidade laboral são aplicadas de forma justa, simples e eficaz. Espera-se que a Autoridade esteja operacional em 2019 e atinja a sua plena capacidade operacional em 2023. A Comissão propõe que o papel da Autoridade seja o de apoiar a cooperação entre os países da UE na aplicação transfronteiriça da legislação pertinente da UE, incluindo no combate ao trabalho não declarado, dando, assim, continuidade ao trabalho desenvolvido pela atual Plataforma Europeia de combate ao trabalho não declarado, o que inclui facilitar a realização de inspeções conjuntas. A Autoridade deve mediar e facilitar uma solução em casos de litígios transfronteiriços entre autoridades nacionais. Deve igualmente facilitar aos indivíduos e aos empregadores o acesso às informações sobre os seus direitos e obrigações e o acesso aos serviços pertinentes.

AÇÃO

A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros através do Comité de Peritos sobre o Destacamento de Trabalhadores, a fim de melhorar a aplicação da Diretiva Destacamento de Trabalhadores e da Diretiva Execução e de assistir na transposição e na aplicação da diretiva revista, a fim de, nomeadamente, melhorar a igualdade de tratamento e prevenir a fraude transfronteiriça.

A Comissão insta os Estados-Membros a assegurarem, através dos devidos meios, a aplicação das regras em vigor que protegem os trabalhadores destacados a nível nacional e igualmente a darem cumprimento continuado ao direito da UE, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da UE.

⁶⁰ Alterações introduzidas através da Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 173 de 9.7.2018, p. 16).

⁶¹ Artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE.

⁶² COM(2018) 131 final.

4.2.4. Trabalho por conta própria

De acordo com o estudo Ricardo, as modalidades de trabalho por conta própria envolvem normalmente transportadoras aéreas que contratam os serviços de um piloto a trabalhar por conta própria quer diretamente quer através de uma organização intermediária. Existem também modalidades mais complexas, que podem envolver, por exemplo, vários intermediários ou a criação de uma sociedade de responsabilidade limitada por um grupo de pilotos a trabalhar por conta própria. O estudo Ricardo sugere que o trabalho por conta própria não é uma forma de emprego comumente utilizada entre as transportadoras aéreas europeias. O trabalho por conta própria parece ser insignificante entre as tripulações de cabina. Dos pilotos abrangidos pelo estudo, 9 % identificaram-se enquanto trabalhadores por conta própria⁶³. 75 % destes pilotos afirmaram ter trabalhado para uma transportadora de baixo custo, e destes 75 %, 59 % trabalhavam para uma transportadora específica.

As modalidades de trabalho por conta própria em geral podem oferecer às transportadoras aéreas uma flexibilidade acrescida, permitindo-lhes responder às mudanças num mercado altamente competitivo. Uma análise das respostas ao inquérito sugere que uma proporção significativa dos pilotos que se identificaram como trabalhadores por conta própria trabalhava apenas para uma transportadora aérea. Desempenham uma atividade profissional sob a autoridade da transportadora e estão-lhe subordinados, pelo que é pouco provável que possam ser considerados como genuínos trabalhadores por conta própria⁶⁴.

A verdadeira medida da atividade por conta própria das tripulações, ou das suas relações com vínculo laboral (ou seja, em que o trabalho por conta própria é um embuste), tem sido objeto de vários estudos⁶⁵. Quer tais práticas possam ser consideradas como verdadeira atividade por conta própria quer não passem de um disfarce, em consonância com o direito da UE e com as legislações nacionais aplicáveis, tal avaliação deve ser feita em primeiro lugar pelas autoridades nacionais competentes, numa base casuística. As abordagens do trabalho por conta própria diferem de Estado-Membro para Estado-Membro, tanto em termos de definição como de direitos e obrigações dos trabalhadores independentes.

Contudo, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE, a fim de determinar se uma parte num contrato de trabalho constitui um trabalhador para efeitos dos Regulamentos Bruxelas I e Roma I (podendo, dessa feita, beneficiar das suas regras de proteção em relação aos contratos de trabalho individuais), os fatores relevantes são os seguintes: criação de um laço duradouro que insere o trabalhador em determinada medida no quadro de uma organização dos negócios do empregador⁶⁶ e de uma relação de dependência do trabalhador face à entidade patronal⁶⁷.

No que toca à livre circulação de trabalhadores, a jurisprudência bem estabelecida do Tribunal de Justiça da UE define as noções de «trabalhador» e «serviço» (que constitui numa atividade transfronteiriça executada fora de uma relação laboral). O mero facto de uma pessoa exercer atividades fora dos laços de um contrato de trabalho não significa que a pessoa não constitua um trabalhador na aceção do artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, devendo tal ser analisado caso a caso. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça da UE estabeleceu a seguinte noção autónoma europeia de trabalhador: «Qualquer pessoa singular que,

⁶³ 8 % disseram ter sido contratados através de agências de intermediação e 1 % diretamente pela transportadora aérea.

⁶⁴ 90 % dos pilotos trabalhadores por conta própria abrangidos pelo estudo afirmaram não estar livres para trabalhar para mais do que uma transportadora aérea em paralelo e 93 % afirmaram não poder escolher nem quando, nem onde, nem para quem pretendem trabalhar — três fortes indicadores do trabalho por conta própria.

⁶⁵ Ver o estudo Ricardo.

⁶⁶ Acórdão de 15 de janeiro de 1987, Processo 266/85, Shevenai; ver também acórdão de 15 de fevereiro de 1989 no Processo 32/88, Six Constructions.

⁶⁷ Acórdão de 10 de setembro de 2015, Processo 47/14.

durante um determinado período de tempo, presta serviços por conta e sob a direção de outra pessoa, mediante remuneração.» Uma pessoa que seja de facto um trabalhador para efeitos da legislação laboral da UE deve ser qualificada enquanto tal e subordinada ao direito laboral da UE aplicável. Por outro lado, os verdadeiros trabalhadores por conta própria que prestam serviços de forma independente, sob a sua própria responsabilidade e assumindo o risco das suas atividades não devem ser considerados trabalhadores, pois não preenchem os critérios desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça da UE⁶⁸.

A fim de ajudar a abordar algumas das questões acima identificadas, nomeadamente o falso trabalho por conta própria, a Comissão apresentou uma série de iniciativas. Além da criação da Autoridade Europeia do Trabalho (ver secção 4.2.3), a **proposta da Comissão de uma Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis** dá a todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em formas flexíveis não-normalizadas e em novas formas de trabalho, proteção adicional (por exemplo, acesso a informações transparentes sobre a sua relação, novos direitos materiais e medidas de execução). As tripulações de voo, falsamente categorizadas como trabalhadores por conta própria, enquadrar-se-iam no âmbito desta diretiva.

Além disso, a **Plataforma Europeia para o Trabalho não Declarado**, estabelecida em maio de 2016 para reforçar a cooperação a nível europeu no combate ao trabalho não declarado, já abordou a questão do falso trabalho por conta própria através de um seminário específico sobre o transporte rodoviário (junho de 2018) e de um estudo sobre o falso trabalho por conta própria⁶⁹. Os representantes trocam informações e boas práticas e estreitam as relações além-fronteiras, também com vista a prevenir a fraude transfronteiriça. No seio de cada país, o objetivo é criar laços mais estreitos entre todas as autoridades que lidam com o trabalho não declarado, tais como as inspeções do trabalho, as autoridades fiscais e os organismos de segurança social.

Em conformidade com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão apoia igualmente o acesso efetivo à proteção social por parte dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores por conta própria⁷⁰, tendo adotado uma proposta nesse sentido⁷¹. Estes últimos e as pessoas com contratos de trabalho atípicos nem sempre usufruem de uma boa cobertura em termos de segurança social, carecendo de seguro de desemprego ou do acesso a direitos de pensão.

AÇÃO

A Comissão insta os legisladores a adotarem a proposta de diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia.

A Comissão convida os Estados-Membros a aplicarem a Recomendação⁷² relativa ao acesso à proteção social de todos os trabalhadores, nomeadamente os trabalhadores por conta própria, politicamente acordada em dezembro de 2018, especialmente os que, devido ao seu estatuto profissional, não se encontram suficientemente cobertos pelos regimes de segurança social.

A Plataforma Europeia para o Trabalho não Declarado organizará, em 2019, um seminário destinado a explorar formas de combater o trabalho não declarado no setor da aviação, com especial

⁶⁸ Acórdãos de 3 de julho de 1986, Processo 66/85, Deborah Lawrie-Blum; 14 de outubro de 2010 no Processo C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère; 9 de julho de 2015 no Processo C-229/14, Balkaya; 4 de dezembro de 2014 no Processo C-413/13, FNV Kunsten; e 17 de novembro de 2016 no Processo C-216/15, Ruhrländklinik.

⁶⁹ «Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment» (Práticas dos Organismos de Execução na Detecção e Prevenção do Falso Trabalho por Conta Própria) (Heyes & Hastings, 2017).

⁷⁰ IP 18-1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

⁷² Chegou-se a acordo político em 6.12.2018.

relevo para o falso trabalho por conta própria das tripulações e para a colaboração transfronteiriça entre as autoridades competentes⁷³.

A Comissão insta os Estados-Membros a assegurarem, através dos devidos meios, a aplicação do direito laboral em vigor a nível nacional e igualmente a dar cumprimento continuado ao direito da UE, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da UE.

4.2.5. Tripulações de países terceiros na UE e aspetos internacionais

As transportadoras aéreas licenciadas no Espaço Económico Europeu têm utilizado historicamente tripulações de países terceiros em rotas específicas por determinadas razões culturais e linguísticas. Tal é confirmado no estudo Ricardo, principalmente no que se refere aos voos de/para países terceiros, e menos para os voos no interior do EEE. O estudo refere-se a casos específicos de transportadoras aéreas que utilizam tripulações de países terceiros. É impossível dizer, com base nos dados recolhidos, quão comum é esta prática ou se a base da tripulação utilizada se localizava num país terceiro ou na UE. A maioria das companhias aéreas inquiridas indicou nunca ter recorrido a tripulações de países terceiros em rotas dentro da UE.

O **Código das Fronteiras Schengen**⁷⁴ inclui regras específicas para as tripulações em trânsito ou em repouso num país Schengen. Os detentores de uma licença de piloto ou de um certificado de tripulante podem embarcar ou desembarcar no aeroporto de escala ou de chegada sem ter de preencher as condições para uma estada de curta duração num Estado-Membro (até três meses).

Podem, no entanto, aplicar-se outras regras nacionais ou da UE que regulem as condições de estada e de trabalho no país em causa. De acordo com a legislação da UE em matéria de migração legal, às tripulações de países terceiros cuja base seja num Estado-Membro e que possuam uma autorização de trabalho e de residência deve ser garantida igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado em termos, por exemplo, das condições de trabalho e de segurança social. Tal funciona como salvaguarda para reduzir a concorrência desleal resultante da eventual exploração de nacionais de países terceiros.

Todavia, a ausência de normas laborais globais para a aviação civil afeta a eficácia da legislação laboral da UE e dos Estados-Membros tanto para as rotas intra-UE como extra-UE. A Convenção do Trabalho Marítimo da Organização Internacional do Trabalho, transposta pelo direito da UE, foi muito bem sucedida na regulamentação das condições laborais e na sua aplicação no setor do transporte marítimo a nível mundial. Ao contrário do setor marítimo, não existe, no entanto, consenso no âmbito da Organização Internacional do Trabalho no sentido de considerar a discussão de uma convenção internacional do trabalho para o setor da aviação civil.

Tradicionalmente, os acordos de transporte aéreo bilaterais não incluem disposições sobre aspetos sociais e laborais. A UE procurou incluir cláusulas sociais e laborais nos seus acordos de aviação com países terceiros e continuará a fazê-lo.

⁷³ Programa de Trabalho 2019-2020 adotado em 19.10.2018.

⁷⁴ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

AÇÃO

A Comissão está a realizar um balanço de qualidade da legislação da UE em matéria de migração legal⁷⁵ que, entre outros, avaliará a situação dos trabalhadores de países terceiros no setor dos transportes de grande mobilidade.

Continuará a promover normas sociais e laborais elevadas para a aviação internacional através de propostas ambiciosas nos acordos de aviação da UE com países terceiros a nível das suas cláusulas sociais e laborais.

4.3. Promoção da igualdade de género e do equilíbrio entre a vida profissional e pessoal

Trabalhar no setor do transporte aéreo goza de uma imagem muito positiva⁷⁶ tanto para as mulheres como para os homens. O equilíbrio entre os géneros na aviação é também superior ao dos outros modos de transporte. As mulheres representam 40 % da mão de obra no setor do transporte aéreo⁷⁷. Contudo, enquanto a percentagem de mulheres no pessoal de cabina é elevada, só 5 %⁷⁸ dos pilotos de todo o mundo são mulheres.

Nas décadas vindouras, o setor da aviação deverá crescer e manter-se, por conseguinte, um destino laboral atrativo para os jovens, atraindo mais mulheres para a profissão de piloto.

Em 2017, a Comissão lançou *As mulheres nos transportes – Plataforma da UE para a Mudança*⁷⁹, a fim de reforçar o emprego das mulheres e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no setor dos transportes. Em 2019, a Comissão publicou um «caso de negócio para aumentar o emprego das mulheres nos transportes»⁸⁰, que inclui bons exemplos do setor da aviação sobre a forma de estimular o recrutamento de mulheres. No entanto, os estereótipos de género continuam a ser muito pertinentes em torno da profissão de piloto.

Em termos de modalidades de emprego, o estudo Ricardo mostra que as tripulações de voo femininas são ligeiramente mais suscetíveis de serem diretamente empregadas do que através de um intermediário. A diferença está, contudo, bastante associada a outros fatores diferentes do género, como sejam a experiência, a idade e o papel do trabalhador na empresa.

Embora o trabalho por conta própria deva, em princípio, possibilitar um maior controlo sobre o número de horas trabalhadas, os pilotos envolvidos neste regime explicaram que se verificava o contrário, e que trabalhar menos do que a tempo inteiro os punha em risco de perder mais oportunidades de trabalho. Tal resultou numa diminuição significativa do número de tripulações que trabalham por conta própria e afirmam estar satisfeitas com a quantidade de tempo passado em casa.

Uma melhor partilha das responsabilidades familiares entre homens e mulheres atrairá mais mulheres para o mercado de trabalho, incluindo no setor do transporte aéreo. A proposta de

⁷⁵ Com base nos resultados lançar-se-á um processo de consulta de alto nível [ver COM(2018) 635].

⁷⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_en.

⁷⁷ Enquanto a percentagem de mulheres que trabalham no setor dos transportes, no seu conjunto, é de apenas 22 % (Eurostat, *Inquérito às Forças de Trabalho*).

⁷⁸ <https://sesarju.eu/sites/default/files/documents/SESAR%20women%20in%20aviation.pdf>.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en. Também se podem partilhar boas práticas nesta página Web e a Declaração sobre a igualdade de oportunidades para homens e mulheres no setor dos transportes pode ser assinada em linha (já recolheu cerca de 1000 assinaturas).

⁸⁰ disponível na página Web da plataforma.

Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar⁸¹ pretende levar os homens a assumir cada vez mais licenças parentais, contribuindo assim para este objetivo. Além disso, contar com modalidades de tempo de trabalho mais flexíveis, que permitam tanto aos homens como às mulheres equilibrar melhor os deveres profissionais com as obrigações familiares, aumentará a satisfação laboral e contribuirá para a atratividade da profissão.

Os dados coligidos no estudo Ricardo sobre as prestações de maternidade e paternidade confirmam que as mulheres e os homens em formas alternativas de emprego⁸² não são suscetíveis de receber o mesmo por estas prestações que os seus colegas com emprego direto⁸³. Menos de metade dos pilotos contratados através de um intermediário tem acesso à licença de maternidade/paternidade. Para as trabalhadoras das empresas de trabalho temporário do sexo feminino, o problema maior é o risco de perder o emprego, pois os contratos temporários não são por vezes renovados após a gravidez. De acordo com o estudo Ricardo, esses riscos são mais elevados para as pessoas que trabalham para algumas transportadoras aéreas de baixo custo do que para as transportadoras históricas.

AÇÃO

A Comissão incentiva ativamente as partes interessadas do setor a tomarem medidas concretas dentro da iniciativa *As mulheres nos transportes – Plataforma da UE para a Mudança* a fim de melhorar o emprego e as condições de trabalho para atrair e reter mais mulheres nas profissões das tripulações aéreas.

A Comissão apoiará ativamente a conclusão das negociações da Diretiva Conciliação⁸⁴, a fim de apoiar uma mão de obra mais equilibrada em termos de géneros. Lançará igualmente dois estudos para a ajudar 1) a desenvolver um conjunto de ferramentas para professores do ensino primário e secundário para combater os estereótipos de género e sensibilizar os jovens para as profissões no setor dos transportes; 2) identificar boas práticas sobre a forma de organizar escalas de serviço da forma que seja mais amigável para toda a família, disponibilizando-as a todos os interessados.

5. PROMOVER UM DIÁLOGO SOCIAL ATIVO E ABRANGENTE

A Comissão está plenamente empenhada em apoiar o diálogo social europeu, tal como refletido no oitavo princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁸⁵ e na Declaração Conjunta sobre um novo começo para o diálogo social em 27 de junho de 2016⁸⁶. O Comité de Diálogo Social Setorial Europeu da aviação civil abrange três grupos de trabalho: tripulações, terra e gestão do tráfego aéreo⁸⁷.

⁸¹ COM(2017) 253 final.

⁸² Alternativas a contratos diretos e permanentes.

⁸³ De acordo com o inquérito, 59 % dos tripulantes de cabina e 69 % dos pilotos com emprego direto junto de uma transportadora aérea declararam ter acesso à licença de maternidade/paternidade em conformidade com a legislação aplicável. 48 % dos tripulantes de cabina e 48 % dos pilotos com emprego através de um intermediário confirmaram ter acesso à licença de maternidade/paternidade em conformidade com a legislação aplicável.

⁸⁴ Proposta em 26 de abril de 2017.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt

⁸⁶ ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1829>

Os principais desafios identificados por este comité incluem a ausência de condições de concorrência equitativas, o ambiente cada vez mais competitivo e as mudanças estruturais nas formas de emprego e no desenvolvimento da iniciativa «Céu Único Europeu»⁸⁸.

Neste contexto, é importante sublinhar que, a fim de encontrar soluções consensuais para as exigências e os interesses industriais, o diálogo social a nível europeu requer representatividade, reconhecimento mútuo dos parceiros sociais e vontade de ingressar em negociações mutuamente vinculativas. A falta de representatividade das companhias aéreas desde 2017⁸⁹ enfraqueceu a possibilidade de um diálogo social europeu significativo.

Podem também referir-se outros sinais positivos de uma maior consulta dos parceiros sociais europeus. O artigo 115.º do novo regulamento de base sobre a segurança, relativo ao procedimento de regulamentação e ao mecanismo de consulta, requer o envolvimento dos parceiros sociais da UE e de outras partes interessadas pertinentes no processo de consulta acerca do possível impacto social das propostas regulamentares da Agência.

AÇÃO

A Comissão continuará a apoiar ativamente e a facilitar o diálogo social entre os representantes das companhias aéreas e das tripulações, incluindo os parceiros sociais europeus no domínio da aviação civil no âmbito do Comité de Diálogo Social Setorial Europeu.

A Comissão incentiva os parceiros sociais a assegurar uma representação adequada das companhias aéreas e das tripulações a fim de fazer a melhor utilização possível desta ferramenta, e encontrar soluções voluntárias e mutuamente satisfatórias para os desafios que encontram.

Continuará a fornecer avaliações regulares das organizações de parceiros sociais envolvidas no diálogo social através dos estudos de representatividade da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho. Em 2019, será lançado um estudo sobre o setor da aviação civil.

6. CONCLUSÃO

Ao elaborar o presente relatório, a Comissão baseou-se nos contributos recebidos de todas as partes interessadas desde 2015, nomeadamente na conferência de alto nível organizada nesse ano pela Comissão⁹⁰. A Comissão inspirou-se igualmente nos resultados do estudo Ricardo, de estudos anteriores e nos intercâmbios regulares com as partes interessadas nos últimos três anos.

O setor do transporte aéreo continua a ser um importante empregador, e geralmente muito atrativo para as tripulações, embora tenha atravessado e continue a atravessar profundas alterações estruturais. Enquanto o direito laboral e social continua a ser regulado, em grande medida, a nível nacional, a legislação e os procedimentos da UE existem atualmente para proteger as tripulações, não deixando de assegurar a sua liberdade de circular e trabalhar na UE.

O presente relatório mostra a necessidade de manter uma agenda social forte para apoiar o transporte aéreo. É no interesse comum de todas as partes envolvidas, incluindo as companhias

⁸⁸ O trabalho do Comité de Diálogo Social Setorial é apoiado pela organização de reuniões e pelo financiamento de projetos na sequência de convites à apresentação de propostas.

⁸⁹ Até 2017, as companhias aéreas eram representadas por três organizações representativas dos diferentes segmentos do mercado, as companhias históricas, de lazer e regionais. Desde a cessação da atividade da organização de companhias históricas (AEA), esta não foi substituída no comité do diálogo social. Algumas companhias aéreas, incluindo transportadoras de baixo custo, solicitaram recentemente tornarem-se membros do Comité de Diálogo Social Setorial, mas, até ao momento, o referido comité ainda não se pronunciou.

⁹⁰ https://ec.europa.eu/transport/media/events/event/high-level-conference-2015-social-agenda-transport_en

aéreas e o seu pessoal e passageiros, bem como no interesse da conectividade, que a aviação da UE continue a ser competitiva e socialmente responsável.

Concretizar as promessas da agenda não é algo que a Comissão deva fazer por si só. Os Estados-Membros, a Comissão, as demais instituições da UE, as companhias aéreas, as organizações de empregadores e de tripulações, tanto a nível da UE como a nível nacional, devem trabalhar em conjunto, em consonância com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, para lograr transportes aéreos socialmente responsáveis, em que a segurança, o crescimento sustentável e a competitividade sejam intensificados, enquanto os direitos sociais são salvaguardados.

Uma melhor execução do direito nacional e da UE é essencial em todas as formas de emprego. Trata-se de uma matéria que compete, em primeiro lugar, aos Estados-Membros, às suas autoridades e aos seus tribunais. Uma execução condigna é crucial para evitar o falso trabalho por conta própria e outras práticas que constituem abusos ou o contorno da legislação aplicável, e para assegurar condições de concorrência equitativas. A Comissão continua empenhada em apoiar os Estados-Membros neste ensejo.

AÇÕES HORIZONTAIS

Em 2019, a Comissão organizará um seminário de alto nível com todas as partes interessadas a fim de analisar os progressos realizados na agenda social em prol das tripulações desde 2015 e para ajudar a identificar possíveis percursos para o futuro.

A Comissão reunirá um grupo de peritos *ad hoc* composto por peritos dos Estados-Membros no domínio da aviação e do direito do trabalho para identificar as melhores práticas que asseguram condições de concorrência equitativas e condições laborais de qualidade. O grupo de peritos será igualmente incumbido de analisar as ações enumeradas no presente relatório, envolvendo os parceiros sociais sempre que necessário, e de aconselhar a Comissão e os Estados-Membros sobre a forma mais adequada de aplica a legislação laboral no setor da aviação.