

CONSULTA PÚBLICA

PROPOSTA DE LEI QUE PROCEDE À ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO LABORAL NO ÂMBITO DA AGENDA DO TRABALHO DIGNO

Este documento visa expor as principais preocupações da Bolt Food, Glovo e Uber Eats enquanto plataformas digitais especializadas na entrega ao domicílio com a proposta apresentada ao Parlamento quanto à regulação do trabalho em plataforma em Portugal, nomeadamente através da “[Proposta de lei que procede à alteração da legislação laboral no âmbito da agenda do trabalho digno](#)”¹, agora sob consulta pública, e apresentar uma proposta setorial com base no conhecimento operacional e na experiência de outros países.

Assim, gostaríamos de tentar demonstrar as limitações e impactos negativos da via que se pretende trilhar, dividindo a nossa exposição em duas partes: (1) análise dos problemas; (2) desenho de soluções possíveis.

1. Análise dos Problemas

a) As causas e consequências graves do aditamento do art.º 12º-A ao Código do Trabalho

Entendemos a intenção do Governo de regular o trabalho através de plataforma por meio de uma presunção de laboralidade que ajude a determinar a existência de um contrato de trabalho neste contexto, simultaneamente determinando também quando esta laboralidade não existe. Compreendendo que o Governo quer reforçar a regulação do sector, entendemos que a regulação e uma maior clareza são a melhor forma de aproveitar as oportunidades económicas geradas pelo trabalho através de plataformas e minimizar limitações que esta nova forma de trabalhar apresenta.

Assim, enquanto representantes do sector das plataformas digitais de entregas, preocupa-nos que a proposta em consulta pública não incida em critérios que permitam determinar a existência, ou não, de uma relação laboral. Uma lei aprovada nos mesmos termos do texto ora em consulta poderia tornar impossível o trabalho através de plataformas enquanto trabalhador independente, ainda que a relação o fosse de facto. A laboralidade não pode ser avaliada com base em critérios meramente instrumentais, parte integrante de um modelo operacional de plataformas e não determinar se existe uma real subordinação na relação com quem as usa para aceder a oportunidades de trabalho. Especialmente, quando a maior parte das atividades que se realizam através de plataformas também se desenvolvem no mercado analógico, sem a intervenção de intermediários digitais.

¹ Disponível em: http://bte.gep.msess.gov.pt/separatas/sep33_2021.pdf

E as plataformas são isso mesmo. Um instrumento tecnológico inserido no desenvolvimento da economia digital. E, por isso, não pode haver reconhecimento da laboralidade onde ela não existe. Num contexto em que é feito o apelo a todos os agentes económicos, públicos e privados, para fazerem parte do movimento para a transição digital, eis que, perante uma ferramenta tecnológica, que digitaliza negócios quase instantaneamente, que torna a gestão e a atividade de estafetas e comércio/restauração muito mais eficiente e eficaz, e que permite aumentar as vendas, se identifica uma presunção de laboralidade entre o fornecedor da tecnologia e o respetivo prestador. O Governo optou, assim, por regular formas de operar e não relações com as características de uma relação laboral.

Plataformas como as nossas foram criadas para prestar um serviço que ajude estafetas, restaurantes e comerciantes a cumprirem melhor a sua missão profissional e a desenvolverem a sua atividade, ainda que esta missão profissional e esta atividade possam, obviamente, ser desempenhadas sem qualquer recurso a plataformas.

Por outro lado, não se conhece nenhum estudo sobre quais dos atuais ou futuros prestadores a presunção se vai aplicar. Estima-se que os tribunais vão considerar que a presunção se vai aplicar a um estudante que decide experimentar esta atividade uma única vez e que não desiste no primeiro dia ou vão considerar que é necessário um período mínimo? Será que a presunção se aplica a quem apenas presta serviços a plataformas por períodos curtos e espaçados (por exemplo, um fim de semana em cada trimestre)? A aplicação prática deste regime requer uma linha divisória adequada entre uma prestação de serviços e a situação em que a presunção deve operar.

O que é o objetivo do Governo – trabalho digno – acabará por se converter na abertura de um precedente grave aos princípios do direito laboral.

Acresce ainda que o Governo apresenta uma lista de “características” sem indicar o *quantum* que será necessário verificar para que a presunção ocorra, o que certamente originará diversas interpretações dos tribunais e que demorará vários anos até ocorrer uma unificação de jurisprudência. Entretanto, os agentes económicos - plataformas, estafetas, restaurantes, comerciantes - que intervêm num sector marcado por rápido crescimento e inovação ficam com os seus planos condicionados, em suspenso e sem certezas, enquanto aguardam pelo normal ritmo da justiça. Este rumo choca com a declarada ambição do Governo de fazer de Portugal um país conhecido mundialmente como um território digital, algo especialmente importante depois da descida de seis posições no Ranking de Competitividade Global do International Institute for Management Development (IMD) de 2021².

b) Análise dos impactos económicos e sociais

² Disponível em:

<https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/portugal-caiu-seis-posicoes-no-ranking-de-competitividade-global>

Sendo claro que os temas laborais não podem ser confundidos com políticas e opções económicas, importa chamar a atenção para os potenciais impactos desta proposta de introdução do art.º 12º-A.

Antes de mais, importa chamar a atenção para estes impactos devido ao facto de o Governo não ter demonstrado que procedeu a uma sua análise quer do ponto de vista económico, quer do ponto de vista da sua adequação para atingir o objetivo pretendido, quer, ainda, do ponto de vista da capacidade de Portugal continuar a atrair investimento estrangeiro nos sectores das tecnologias de informação e de ser um país com um ecossistema que atrai empresas inovadoras. A proposta em análise não foi precedida de nenhum estudo que avaliasse o impacto e consequências no panorama socioeconómico português.

A mudança forçada de estatuto que resultaria da proposta do Governo prejudica, em primeiro lugar, os trabalhadores, que não pretendem as alterações propostas. Segundo um estudo elaborado pelo ISCTE Executive Education sobre o impacto social e laboral das plataformas digitais em Portugal, com uma amostra importante superior a 2000 estafetas, 90% afirmaram terem melhorado as suas condições de vida depois de começarem a colaborar com as plataformas digitais. 87% indica que pretende continuar a trabalhar como independentes³. Segundo o mesmo estudo, os principais motivos que levam os estafetas a utilizar plataformas são precisamente a flexibilidade horária e a capacidade de gerar rendimentos adicionais.

Estas conclusões ganham ressonância à escala europeia. Um estudo da Copenhagen Economics⁴ sobre 24 países europeus, incluindo Portugal, indica que dois terços dos estafetas identificam a “flexibilidade para trabalhar quando e onde quiserem” como a principal razão para trabalharem através de plataformas de entrega. Além disso, a maioria dos estafetas inquiridos prefere um modelo de trabalho flexível a empregos fixos. Quase 70 por cento não trocariam a sua flexibilidade por horários fixos, mesmo num cenário em que isso hipoteticamente aumentasse os seus rendimentos pelo menos 15 por cento. Este estudo prevê também que até 250.000 dos estafetas atualmente ativos deixariam de continuar a trabalhar na entrega domicílio, enquanto até 75.000 estafetas europeus poderiam ser totalmente desencorajados de fazer parte da população ativa. Nesse cenário, esses trabalhadores teriam, no seu conjunto, perdas de rendimentos de até € 800 milhões em rendimentos como resultado de tais políticas. O estudo aponta ainda para o aumento de custos para o utilizador, bem como a redução de oportunidades de trabalho para os estafetas e de volume de negócio para os restaurantes, ambos obtendo rendimentos mais baixos.

3

<https://eco.sapo.pt/2022/05/20/apenas-10-dos-estafetas-das-plataformas-se-dedicam-a-tempo-inteiro-a-esta-atividade/>

⁴ Ver:

<https://expresso.pt/economia/2021-11-17-Esforco-europeu-para-reforçar-vinculos-laborais-pode-afastar-250-mil-estafetas-das-entregas-de-comida-diz-estudo-3bca0c8f>. Estudo completo disponível em:

<https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/study-of-the-value-of-flexible-work-for-local-delivery-couriers>

Estas consequências de longo alcance estão em linha com o que aconteceu em Espanha após a entrada em vigor da chamada “Lei Rider”, a 12 de agosto de 2021. As mudanças impostas às plataformas, trabalhadores e utilizadores comerciais como restaurantes e retalhistas resultaram, até ao momento, na destruição de milhares de oportunidades de trabalho, maiores custos para os comerciantes, menor disponibilidade do serviço para os clientes e incerteza jurídica⁵. A entrada em vigor da legislação levou ainda a que a Deliveroo, uma das principais plataformas europeias de entrega ao domicílio, abandonasse o mercado espanhol em Novembro, deixando 3.500 estafetas sem acesso a oportunidades de trabalho através da sua plataforma e retirando competitividade ao mercado espanhol como um todo, com as consequências correspondentes para a economia do país.

Num outro exemplo das consequências de tais mudanças forçadas, no cantão de Genebra, em Setembro de 2020, os estafetas foram proibidos de usar plataformas de entrega ao domicílio enquanto trabalhadores independentes. Como efeito imediato desta mudança, 77% dos estafetas ficaram sem acesso a oportunidades de trabalho através das plataformas. Da pequena minoria que assinou contratos de trabalho, depois de experimentarem o novo modelo, 72% dos estafetas declararam preferir continuar a trabalhar como independentes se pudessem⁶. Mais de um ano depois, em Novembro de 2021, a criação de emprego em Genebra continuava muito abaixo dos valores anteriores à mudança, com 79% dos estafetas que perderam acesso às plataformas em Setembro de 2020 a continuarem desempregados 6 meses depois e uma redução de 67% dos estafetas empregados ao fim de um ano⁷.

Os estudos apresentados e os exemplos de Espanha e de Genebra demonstram claramente que a imposição destas mudanças originará perdas económicas em todo o setor, a começar pelos estafetas que a proposta pretende defender. Estes exemplos não devem ser ignorados na procura de soluções equilibradas que combinem flexibilidade e melhores proteções, beneficiando as economias locais.

Segundo o Instituto Nacional de Estatística, entre 2017, ano em que as plataformas de entregas ao domicílio chegaram a Portugal, e 2020, apenas na atividade de “Outras atividades postais e de courier”, ou seja, nos serviços de entrega ao domicílio estritamente definidos, o emprego mais do que duplicou, tendo sido criados mais de cinco mil postos de trabalho líquidos, mais de quatro mil empresas, e tendo a facturação do sector aumentado 62% (dados

⁵ Sobre o impacto da “Lei Rider” veja-se, por exemplo, a carta aberta enviada à Comissão Europeia pelas principais associações de estafetas espanholas disponível em: <https://media.euobserver.com/46e876479bacfe3005ffe2ccf98da9ca.pdf>

⁶ Mais informação em: <https://medium.com/uber-under-the-hood/independent-couriers-reaction-to-employee-reclassification-learnings-from-Genebra-e3885db12ea3>

⁷ Mais informação em: <https://medium.com/uber-under-the-hood/assessing-the-impact-of-courier-reclassification-in-Genebra-1-year-on-restaurant-demand-and-work-b85ac573b804>

de Março de 2022). São estes resultados, que se prevê que continuem a crescer no futuro, que estão em causa nesta proposta.

2. Possíveis soluções - a laboralidade baseada em critérios sólidos adaptados ao contexto do trabalho através de plataformas

Na verdade, as plataformas eletrónicas vêm colocar novos desafios no alargamento das relações classicamente definidas pelo tradicional contrato de trabalho, sendo que em alguns países na Europa (uns por caminharem demasiado longe, outros por adiarem o assunto) têm provocado uma necessidade de uniformização de regime.

Atualmente, a legislação portuguesa já prevê uma presunção de laboralidade no Código do Trabalho. Ou seja, sempre que se encontram reunidos os pressupostos da relação laboral, independentemente da natureza formal dessa relação, a relação será considerada laboral, produzindo os seus efeitos ao início do momento em que esses pressupostos se verificam. Ou seja, o regime atual faz prevalecer os aspectos materiais versus os aspectos formais.

Todas estas questões induzem uma resposta única: é necessário estabelecer fronteiras em duas relações jurídicas que vão sempre coexistir – a laboral e a do prestador de serviços independente. A via da criação de uma presunção de laboralidade aplicável exclusivamente a quem executa tarefas no âmbito de um serviço prestado através de plataformas eletrónicas não é a solução mais certa para contribuir para uma correta delimitação da fronteira, pois trabalhar através de uma plataforma não deve ser uma condição para um trabalhador se encontrar sob um regime ou outro, do mesmo modo que não se presta trabalho apenas num ou noutro sector.

Mais, os critérios da presunção de laboralidade escolhidos pelo Governo português não seguem os critérios existentes em decisões judiciais tais como os da decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia de Abril de 2020 no caso B vs. Yodel Delivery Network ou os existentes noutras jurisdições.

Não entendemos que se deva recusar liminarmente o modelo de presunção como um contributo para criar condições para que não haja eventuais abusos no âmbito das prestações de serviços através de plataformas eletrónicas. No entanto, a Assembleia de República devia procurar densificar uma adaptação das presunções genéricas constantes do art.º 12º do Código de Trabalho para o contexto do trabalho através de plataformas digitais, avaliando a relação de laboralidade e não meramente descrevendo características dos serviços prestados por plataformas, essencialmente ilegalizando o trabalho independente neste contexto.

Para além disto, a Comissão Europeia publicou, em dezembro de 2021, uma proposta legislativa que pretenderá regular as relações laborais no domínio das plataformas digitais. Estando essa discussão em pleno desenvolvimento, a introdução de legislação adicional a nível nacional implicará maior confusão e menos estabilidade para todos os envolvidos no setor

- desde logo os estafetas, mas também para restaurantes e comerciantes, clientes finais e as próprias plataformas, que no limite poderão ser confrontadas com legislação contraditória entre os níveis nacional e europeu. Defendemos a necessidade de trabalhar a nível europeu para promover padrões previsíveis e harmonizados, como também foi pedido repetidamente pelas mesmas associações espanholas de estafetas na segunda carta que enviaram ao Comissário Europeu do Emprego e Direitos Sociais Trabalho⁸. Nesse contexto, fazemos eco da associação europeia do setor de plataformas, a Delivery Platforms Europe, que assinala que a própria Comissão Europeia admite que a reclassificação dos estafetas como trabalhadores poderá levar a perdas de rendimento por parte dos estafetas, bem como à perda de flexibilidade por eles tão valorizada⁹, como mostrado em múltiplos casos internacionais descritos nas páginas anteriores.

Acreditamos que com um diálogo aberto conseguiremos construir as pontes necessárias para encontrarmos soluções em linha com os desafios existentes em Portugal e neste setor. Da nossa parte, estaremos sempre disponíveis para um diálogo construtivo.

22 de Julho de 2022,

Bolt Food
Glovo
Uber Eats

⁸ Disponível em: <https://media.euobserver.com/46e876479bacfe3005ffe2ccf98da9ca.pdf>

⁹ <https://deliveryplatforms.eu/statement-on-the-european-commissions-platform-work-proposal/>