COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O acesso à proteção social é crucial para a segurança económica e social da mão de obra e para mercados de trabalho funcionais, capazes de gerar emprego e crescimento sustentável. Não obstante, são cada vez mais as pessoas que, em virtude da sua relação de trabalho ou forma de emprego por conta própria, não têm acesso a uma proteção social suficiente.

A proteção social pode ser assegurada mediante prestações pecuniárias ou em espécie, concedidas, de um modo geral, por regimes de assistência social que proporcionam proteção universal (em função da cidadania/residência e financiados pela tributação geral), e por regimes de segurança social que protegem as pessoas no mercado de trabalho, muitas vezes como contrapartida de contribuições ligadas às respetivas remunerações. A segurança social inclui diversos ramos que abrangem vários riscos sociais, do desemprego à doença ou à velhice.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais[1], proclamado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em novembro de 2017, define 20 princípios e direitos em apoio da equidade e do bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. O princípio 12 do Pilar, em particular, determina que *«independentemente do tipo e da duração da sua relação de trabalho, os trabalhadores por conta de outrem e, em condições comparáveis, os trabalhadores por conta própria, têm direito a uma proteção social adequada.»* A presente iniciativa visa dar substância a este princípio, bem como contribuir para a aplicação de outros princípios do Pilar, designadamente os que dizem respeito ao «emprego seguro e adaptável», às «prestações de desemprego», ao «acesso a cuidados de saúde» e às «prestações e pensões de velhice».A presente recomendação aplica-se aos ramos da proteção social que estão mais estreitamente relacionados com a situação no emprego ou com o tipo de relação de trabalho, e que, essencialmente, asseguram proteção contra a perda de rendimento profissional aquando da ocorrência de um determinado risco.

Os sistemas de assistência e proteção social diferem em toda a UE, refletindo tradições nacionais, preferências políticas e orçamentos distintos. No entanto, os desafios que se lhes colocam são semelhantes e apelam a mudanças. Com efeito, no passado, as relações de trabalho eram essencialmente pautadas por contratos a tempo inteiro e de duração indeterminada entre um trabalhador e um empregador único. Nas duas últimas décadas, porém, aspetos como a globalização, o progresso tecnológico, mudanças nas preferências individuais e as alterações demográficas contribuíram para alterações importantes nos mercados de trabalho, conducentes a uma proliferação de formas de emprego não associadas a contratos a tempo inteiro de duração indeterminada, como o trabalho temporário, o trabalho a tempo parcial e o emprego ocasional. Estas formas de emprego proporcionam às empresas uma maior flexibilidade para ajustarem a oferta de trabalho às suas necessidades, e aos trabalhadores, que podem adaptar os seus ritmos de trabalho em função de preferências pessoais. Também as carreiras se tornaram menos lineares, sendo agora mais frequente as

[1] COM(2017) 251.

pessoas passarem por diferentes situações no emprego e/ou conjugarem trabalho por conta de outrem com trabalho por conta própria.

Mais recentemente, a digitalização intensificou significativamente o ritmo da mudança. As empresas têm de adaptar mais rapidamente as suas atividades económicas a mercados diferentes para acomodar novos ciclos de produção e atividades sazonais, e para lidar de forma eficaz com as flutuações dos volumes e dos fluxos comerciais. Em muitos casos, e para responder a estes imperativos, as empresas preferem novas formas de emprego e de contratos, tais como o trabalho ocasional em função das suas necessidades, o trabalho por cheque-serviço e o trabalho intermitente. Outras novas formas de emprego, seja por conta própria seja por conta de outrem, como o trabalho a partir de plataformas em linha, estão também a criar novas oportunidades para as pessoas ingressarem ou permanecerem no mercado de trabalho, ou complementarem o rendimento da sua atividade principal.

Do mesmo modo, e pelas mesmas razões, o trabalho por conta própria tem evoluído ao longo das duas últimas décadas na UE. Acima de tudo, as mudanças estruturais nos mercados de trabalho esbateram as fronteiras entre as diferentes situações no emprego. A par dos tradicionais «empresários» e dos profissionais liberais, o estatuto de trabalhador por conta própria é agora utilizado de forma mais lata, em alguns casos mesmo quando existe de facto uma relação de trabalho subordinado.

À medida que o mundo do trabalho evolui — com cada vez mais pessoas a trabalhar por conta própria, em empregos não associados a contratos convencionais, em transição entre trabalho por conta de outrem e trabalho por conta própria ou uma combinação dos dois — grupos consideráveis dos trabalhadores são deixados sem acesso adequado à proteção social em virtude da sua situação no emprego ou do tipo de relação de trabalho.

Estas lacunas multiplicam os riscos para o bem-estar das pessoas e das famílias afetadas por maior incerteza económica, mas também para a economia e a sociedade, em termos de procura interna, investimento em capital humano e coesão social. Os efeitos acumulados destas lacunas no acesso à proteção social são suscetíveis de originar novas desigualdades inter- e intrageracionais entre estas pessoas e as que têm ou conseguem encontrar emprego ao abrigo de contratos que lhes asseguram plenos direitos sociais. Podem constituir uma discriminação indireta contra os jovens, as pessoas nascidas no estrangeiro e as mulheres, que são mais suscetíveis de ser contratados em formas de emprego atípicas.

As lacunas no acesso à proteção social decorrentes da situação no emprego e do tipo de relação de trabalho podem fazer com que as pessoas se sintam menos inclinadas a aproveitar oportunidades de mudar de um situação para outra no mercado de trabalho se essa transição implicar a perda de direitos e, em última análise, podem resultar num crescimento menor da produtividade do trabalho. Como tal, podem também travar o empreendedorismo e obstar à competitividade e ao crescimento sustentável.

A longo prazo, é a sustentabilidade económica e social dos sistemas de proteção social que está em jogo. As lacunas no acesso à proteção social de grupos de trabalhadores cada vez mais numerosos levá-los-á a recorrer, em caso de risco social, a redes de segurança de último recurso financiadas pelo sistema fiscal, numa altura em que o número de pessoas que contribuem para os sistemas de proteção social será proporcionalmente inferior. Podem ainda dar origem a abusos das diferentes situações no emprego e gerar uma concorrência desleal entre as empresas que continuam a contribuir para a proteção social e as que não o fazem.

A iniciativa sobre o acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria visa apoiar todos os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores em formas de emprego atípico que, devido ao seu tipo de contrato ou situação no emprego, não

estão suficientemente cobertos por sistemas de proteção social em caso de desemprego, doença, maternidade ou paternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez e velhice. Em especial, a iniciativa tem por objetivo incentivar os Estados-Membros a:

- Facultar a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria acesso aos regimes de proteção social correspondentes (colmatando lacunas de cobertura formal),
- Tomar medidas que permitam a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria acumular direitos enquanto beneficiários de um sistema (cobertura efetiva adequada) e facilitar a transferibilidade dos direitos de proteção social entre regimes,
- Aumentar a transparência em relação aos regimes e direitos de proteção social.

A presente iniciativa integra-se no Pacote da Justiça Social e acompanha uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho[2] e uma comunicação sobre o acompanhamento da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[3].

Estreitamente relacionadas com a presente proposta de recomendação e servindo-lhe de complemento são outras iniciativas que contribuem para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente a proposta da Comissão de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia (ver secção sobre coerência com as políticas existentes).

A presente recomendação tem por base e complementa a Recomendação da OIT sobre as Normas Mínimas de Segurança Social[4], que fornece orientações aos países no que respeita ao alargamento do âmbito de cobertura da proteção social, dando prioridade ao estabelecimento de normas mínimas nacionais para uma proteção social acessível a todas as pessoas necessitadas.

O objeto da presente recomendação constitui um desafio que afeta um número significativo de pessoas na UE. No seu conjunto, o trabalho por conta própria e as formas atípicas de trabalho representam uma parte significativa do mercado de trabalho. Em 2016, 14 % das pessoas empregadas na UE eram-no a título independente, 8 % eram trabalhadores temporários a tempo inteiro, 4 % eram trabalhadores temporários a tempo parcial, 13 % eram trabalhadores permanentes a tempo parcial e 60 % trabalhavam a tempo inteiro com um contrato permanente.

A prevalência do emprego atípico e do trabalho por conta própria apresenta variações consideráveis em função dos Estados-Membros, das regiões, dos setores e das gerações. A proporção de trabalhadores jovens entre os 20-30 anos em modalidades contratuais temporárias ou que se encontram «noutra situação ou sem contrato» é duas vezes a dos outros grupos etários. Igualmente evidente é a divisão por género, com uma forte predominância de homens trabalhadores por conta própria e uma acentuada prevalência das mulheres nos contratos de trabalho a termo e/ou temporários.

Os trabalhadores por conta própria também constituem um grupo heterogéneo. A maioria dos indivíduos que opta por trabalhar por conta própria, com ou sem empregados, fá-lo a título

[2] COM(2018) 131.
[3] COM(2018) 130.
[4] OIT, Recomendação sobre as Normas Mínimas de Segurança Social, 2012 (n.º 202).

voluntário, assumindo os riscos inerentes ao seu estatuto de empresário, ao passo que cerca de 20 % enveredam por esta via porque não conseguem encontrar um emprego por conta de outrem. Alguns usufruem de boa qualidade e autonomia no emprego; outros, representando menos de 10 %, vivem em situações de dependência económica e vulnerabilidade financeira. Entre as novas empresas que surgem todos os anos na UE, as criadas por trabalhadores por conta própria representam entre 15 % a 100 % nos Estados-Membros cujos dados permitem efetuar esta análise[5]. Estas novas empresas criadas por trabalhadores por conta própria têm taxas de sobrevivência que oscilam geralmente entre os 30 % e os 60 % após os primeiros cinco anos.

Além disso, cada vez mais pessoas estão a acumular, em paralelo, vários contratos de trabalho ou a combinar emprego por conta de outrem e emprego por conta própria. Em alguns casos, a principal fonte de rendimento identificável é acompanhada de atividades marginais e acessórias; noutros casos, várias atividades permitem constituir um rendimento completo, mas não é possível identificar a principal fonte de rendimento.

Num certo número de países, os trabalhadores por conta própria nunca estiveram totalmente integrados nos sistemas de proteção social. Em 2017, os trabalhadores por conta própria não beneficiavam de qualquer proteção em situações de desemprego em 11 Estados-Membros. Não estavam cobertos por um seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais em 10 Estados-Membros e não estavam cobertos por prestações por doença em três. Nos países onde os trabalhadores por conta própria podem optar, a título voluntário, por uma cobertura, as taxas de adesão são reduzidas, oscilando entre os 1 % e os 20 %. Em contrapartida, as pessoas em empregos atípicos beneficiam geralmente do mesmo acesso aos regimes gerais de proteção social que as pessoas em contratos convencionais, com a exceção importante de algumas categorias de trabalhadores, nomeadamente os trabalhadores ocasionais e sazonais, os aprendizes ou estagiários, os trabalhadores contratados em função das necessidades dos empregadores e aqueles com contratos temporários ou contratos específicos a determinado país.

Alguns trabalhadores com contratos atípicos e alguns trabalhadores por conta própria enfrentam obstáculos para constituir e fazer valer direitos adequados a prestações devido às disposições que regem as contribuições e os direitos (período mínimo de carência, período mínimo de trabalho, longo período de espera ou curta duração das prestações), à forma como é avaliada a base do rendimento ou à insuficiente adequação das prestações.

Além disso, ainda que a maioria dos Estados-Membros forneça informações gerais sobre os direitos e as obrigações relacionados com a participação em regimes de proteção social, apenas metade apresenta dados sobre os direitos e obrigações individuais. O acesso a dados individualizados ajudaria as pessoas a tomar conhecimento dos direitos adquiridos ao longo das respetivas carreiras, permitindo-lhes tomar decisões fundamentadas.

- **Coerência com as disposições em vigor no mesmo domínio de intervenção**

A recomendação é coerente com as políticas vigentes no domínio da proteção social que lhe servem de base.

[5] Bélgica, Chipre, República Checa, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia e Reino Unido.

Em particular, as orientações da UE no domínio do acesso à proteção social[6] no contexto do Semestre Europeu e do Método Aberto de Coordenação Social permitiram estabelecer um consenso entre os Estados-Membros e as instituições da UE segundo o qual é necessário modernizar os sistemas de proteção social[7]. Neste contexto, foram desenvolvidas orientações políticas nos principais ramos da proteção social (pensões, seguro de desemprego, etc.). A presente iniciativa viria, assim, complementar a cooperação em curso no domínio da proteção social, ao analisar a situação dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores com contratos atípicos em diferentes ramos da proteção social.

Ao longo dos anos, desenvolveu-se um quadro jurídico da UE para a salvaguarda de direitos em determinadas áreas do emprego atípico, com a Diretiva relativa ao trabalho temporário[8] e os acordos negociados entre os parceiros sociais e aplicados através das Diretivas relativas ao trabalho a tempo parcial e aos contratos de trabalho a termo[9]. No entanto, como as diretivas se aplicam às condições de emprego, o seu impacto na proteção social é bastante limitado. Abrangem os direitos de proteção social que estão estreitamente ligados às condições de emprego e que são considerados parte da remuneração, como as pensões profissionais[10], as prestações por maternidade e as prestações por doença. No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça esclareceu que as Diretivas não se aplicam aos regimes gerais de proteção social[11]. No preâmbulo dos seus acordos[12], os parceiros sociais apelam aos Estados-Membros que assegurem a adaptação dos respetivos regimes de proteção social à evolução das formas de trabalho flexíveis. Estes preâmbulos não são juridicamente vinculativos e, embora os Estados-Membros tenham afirmado, em diversas ocasiões, o seu compromisso de tornar a proteção social mais propícia ao emprego, uma análise recente dos resultados desse exercício sugere que, em vários Estados-Membros, continua a haver ampla margem para melhorias[13].

No domínio da igualdade entre homens e mulheres, várias diretivas preveem alguns direitos relacionados com a conciliação da vida profissional e familiar. A Diretiva 2010/41/UE[14] relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente prevê a possibilidade de conceder às mulheres (incluindo cônjuges de trabalhadores por conta própria) o direito à licença e às prestações de maternidade por um

---

6 Recomendação do Conselho, de 27 de julho de 1992, relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção social (92/442/CEE), JO L 245 de 26.8.1992, p. 49 — 52; Recomendação da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho [C(2008) 5737], JO L 307 de 18.11.2008, p. 11-14; Comunicação da Comissão «Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020» COM (2013)83; Comunicação da Comissão «Um compromisso renovado para com a Europa social: reforçar o método aberto de coordenação na área da proteção social e da inclusão social», COM(2008) 418 final; Decisão (UE) 2015/1848 do Conselho, de 5 de outubro de 2015, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2015, JO L 268 de 15.10.2015; Recomendações específicas por país.

7 Comunicação da Comissão «Modernizar e melhorar a proteção social na União Europeia», COM (97) 102 final de 12 de março de 1997.

8 Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário, disponível em linha.

9 Diretiva 1999/70/CE relativa a contratos de trabalho a termo, disponível em linha; Diretiva 97/81/CE relativa ao trabalho a tempo parcial, disponível em linha.

10 Ver processos apensos C-396/08 e 395/08, Bruno e o., n.º 41, disponível em linha.

11 Ibidem, e processo C-385/11 Moreno/INSS, disponível em linha.

12 Acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado a 18 de março de 1999, entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP), Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial, celebrado a 6 de junho de 1997, entre as organizações interprofissionais de vocação geral (UNICE, CEEP e CES).

13 ESPN (2017), *Thematic Reports on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*.

14 Disponível em linha.

período mínimo de 14 semanas. Uma vez que esta diretiva deixa aos Estados-Membros a possibilidade de determinar se o direito a tais prestações deve ser concedido numa base obrigatória ou facultativa, os seus níveis e as condições de elegibilidade variam consideravelmente entre os Estados-Membros. A proposta da Comissão de uma diretiva sobre a conciliação da vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores[15] prevê prestações de paternidade, parental e de cuidador para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores com contratos atípicos, com um contrato ou relação de trabalho.

No que diz respeito à transferibilidade, não existe na legislação da UE qualquer obrigação de assegurar a transferibilidade dos direitos a pensões profissionais, mas a Diretiva 2014/50/UE[16] relativa à transferibilidade dos direitos a pensão complementar incentiva os Estados-Membros a melhorar as disposições neste domínio e, de facto, todos os Estados-Membros optaram por alargar o mesmo tratamento jurídico a todos os trabalhadores (a diretiva não se aplica aos trabalhadores por conta própria) que abandonam um regime de pensões profissional.

Além disso, várias iniciativas recentes da UE contribuirão para resolver o problema da transparência. Em primeiro lugar, trata-se de esclarecer a questão das prestações de velhice no quadro dos regimes de pensões profissionais. Esta problemática será abordada pela Diretiva relativa aos requisitos mínimos para uma maior mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, mediante a melhoria da aquisição e manutenção dos direitos a pensão complementar[17] (Diretiva Transferibilidade) e pela reformulação da Diretiva relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de reformas profissionais (Diretiva IRPPP)[18]. Ambas as diretivas melhoram a prestação de informações sobre os regimes de pensões. A Diretiva Transferibilidade abrange igualmente a proteção dos direitos de pensão em caso de cessação do vínculo laboral[19]. As duas diretivas devem ser transpostas para o direito nacional até 21 de maio de 2018 e 13 de janeiro de 2019, respetivamente.

Em segundo lugar, a falta de transparência em relação a outras áreas da proteção social para os trabalhadores será parcialmente abordada pela proposta da Comissão de Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia[20], mas o seu âmbito de aplicação não inclui os trabalhadores por conta própria. De acordo com a proposta, os trabalhadores receberão informações sobre a(s) instituição(ões) de proteção social que recebe(m) as contribuições sociais associadas a uma relação laboral e sobre qualquer cobertura relacionada com a proteção social assegurada pelo empregador. No entanto, a proposta de diretiva não determina se os trabalhadores devem ter acesso à proteção social, limitando-se a assegurar -lhes a disponibilização de informações sobre os direitos adquiridos.

---

15 COM(2017)253/884003.

16 Ver anexo 8 para mais pormenores.

17 Diretiva 2014/50/UE relativa aos requisitos mínimos para uma maior mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, mediante a melhoria da aquisição e manutenção dos direitos a pensão complementar O artigo 6.º impõe aos Estados-Membros a obrigatoriedade de assegurarem que os membros ativos de um regime possam solicitar e obter informações acerca das eventuais consequências da cessação da relação laboral para os seus direitos a pensão complementar.

18 Diretiva 2016/2341/UE relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP).

19 O artigo 37. n.º 1, alínea j), da Diretiva 2016/2341, relativo às informações gerais sobre o plano de pensões faz menção à transferibilidade, estabelecendo que caso um beneficiário tenha direito a transferir direitos de pensão, ser-lhe-ão facultadas informações complementares sobre as formas dessa transferência.

20 COM(2017) 797 final, disponível em linha.

- **Coerência com outras políticas da União**

A iniciativa é coerente com a prioridade política conferida a uma União Económica e Monetária mais justa e aprofundada. O conjunto da economia da UE poderá beneficiar dos efeitos positivos no dinamismo do mercado de trabalho, bem como da diminuição da insegurança económica e dos custos sociais. Consoante as opções de financiamento, as empresas poderão ter de suportar o custo superior da gestão das flutuações da produção, em linha com um possível aumento dos custos do emprego atípico e do trabalho por conta própria. Todavia, as empresas podem também vir a beneficiar de um possível aumento da produtividade dos trabalhadores nestas formas de emprego agora protegidas, bem como de condições de concorrência mais justas.

A concessão de prestações a grupos anteriormente não cobertos por sistemas públicos de proteção social pode induzir um aumento da despesa pública. Os custos orçamentais iniciais podem, no entanto, ser reduzidos graças ao aumento das contribuições para a segurança social e às receitas fiscais decorrentes do consumo dos agregados familiares, dado o efeito positivo sobre o rendimento disponível das famílias, em especial no caso dos agregados mais pobres. Além disso, nos casos em que esses grupos anteriormente não cobertos dependam de redes de segurança de último recurso como a assistência social, podem diminuir as despesas com outras rubricas do orçamento. É possível que a prestação de informações personalizadas implique igualmente alguns custos. No entanto, estes custos são considerados muito inferiores às vantagens esperadas, tanto para os indivíduos ao longo de toda a sua vida como para os sistemas de proteção social a médio e a longo prazo.

A presente iniciativa é coerente com a Comunicação da Comissão intitulada «Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa», que salientou que a determinação da existência ou não uma relação de trabalho entre uma plataforma e o prestador dos serviços que lhe está subjacente deve ser feita numa base casuística, considerando cumulativamente, se o prestador de serviços atua sob a direção da plataforma que determina a escolha da atividade, a remuneração e as condições de trabalho; se o prestador de serviços recebe uma remuneração; a natureza do trabalho[21].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A iniciativa «Acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria» apoiará os objetivos da União consagrados no artigo 3.º do Tratado da União Europeia: promover o bem-estar dos seus povos, o desenvolvimento sustentável da Europa, que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, mas também o objetivo de promover a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres e a solidariedade entre as gerações. Nos termos do artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana.

A recomendação do Conselho terá por base o artigo 292.º do TFUE, em articulação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, terceiro parágrafo, e com o artigo 352.º do TFUE.

[21] COM(2016) 356.

O artigo 153.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, do TFUE autoriza o legislador da União a adotar medidas no domínio da proteção social e da proteção social dos trabalhadores desde que i) evite impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas, ii) não afete a faculdade de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de proteção social; iii) não afete substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas. Esta base jurídica pode ser utilizada para dar resposta aos desafios do acesso à proteção social para as pessoas em formas de emprego não convencionais. O Conselho deve decidir por unanimidade.

O artigo 352.º do TFUE pode constituir a base jurídica de uma iniciativa relativa aos desafios do acesso à proteção social para as pessoas em diferentes formas de trabalho por conta própria. Também neste caso, o Conselho deve decidir por unanimidade.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

As política no domínio do emprego e da proteção social continuam a ser essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros.

O problema da insuficiência de acesso à proteção social para um número cada vez maior de pessoas no mercado de trabalho e as suas consequências negativas para a coesão social, o dinamismo do mercado de trabalho e o crescimento sustentável está generalizado a todos os Estados-Membros. Embora alguns tenham adotado reformas ou estejam a debater o assunto a nível nacional, vários elementos apontam para que estas reformas, embora constituam passos na direção certa, não sejam exaustivas nem sistemáticas, isto é, não estejam a colmatar as lacunas no acesso para todos os grupos e todos os ramos da proteção social. Do mesmo modo, o facto de se estar a debater a questão não implica necessariamente que todos os Estados-Membros tencionem tomar medidas. Isoladamente, os Estados-Membros podem hesitar em regulamentar esta matéria por recearem estar a colocar as suas próprias empresas em desvantagem relativamente às empresas de outros Estados-Membros.

A ação da UE pode ser um ponto de partida para novas reformas nacionais e garantir que os progressos não são parciais nem díspares, antes beneficiam todos os grupos, todos os ramos de proteção social e todos os Estados-Membros. Pode também evitar um «nivelamento por baixo» e assegurar que todos os Estados-Membros avançam na mesma direção, promovendo, em simultâneo, a convergência ascendente nos e entre os Estados-Membros, em benefício de toda a economia da UE.

A ação da UE pode ainda reduzir os obstáculos que o problema coloca à prossecução dos objetivos da União. As diferenças entre os tipos de relações de trabalho ou entre situações no emprego quando se trata de aceder à proteção social podem ser prejudiciais para o objetivo fundamental da UE de promover o pleno emprego, criando obstáculos à mobilidade da mão de obra, nomeadamente para setores de produtividade mais elevada. Podem ainda desencorajar os trabalhadores a aceitar um determinado tipo de trabalho ou dissuadir as pessoas de assumir os riscos associados ao trabalho por conta própria, travando, assim, o empreendedorismo e a inovação. O problema pode também constituir um obstáculo à concretização dos objetivos da União em matéria de qualidade do emprego e de luta contra a pobreza e a exclusão social.

Ao melhorar a convergência para uma maior robustez das instituições do mercado de trabalho, a ação da UE pode contribuir para reforçar a resiliência da economia e fomentar a coesão social na União.

As medidas propostas na presente recomendação visam eliminar ou reduzir os obstáculos que impedem os sistemas de proteção social de proporcionar aos cidadãos uma proteção social adequada, independentemente do seu tipo de relação de trabalho ou situação no emprego,

respeitando simultaneamente as competências dos Estados-Membros no que respeita à conceção dos respetivos sistemas de proteção social. Vários opções ficam ao critério dos Estados-Membros, nomeadamente: i) o nível de proteção assegurado, ii) a possibilidade de alargar a cobertura ao abrigo de regimes existentes ou através da criação de novos regimes, iii) o método de financiamento da proteção, e iv) combinações dos regimes a utilizar (públicos, profissionais ou privados). Estas matérias não se enquadram do âmbito da presente iniciativa. Os Estados-Membros estão em melhor posição para decidir sobre estes aspetos e, assim, assegurar uma proteção eficaz da forma mais eficiente possível, tendo em conta a diversidade dos sistemas de proteção social existentes em toda a União.

- **Proporcionalidade**

O princípio da proporcionalidade é respeitado, uma vez que o âmbito da proposta se limita a garantir normas mínimas de acesso à proteção social.

Além disso, a proposta deixa aos Estados-Membros a opção de manter ou definir normas mais favoráveis, tendo em consideração as características específicas da situação nacional. Por conseguinte, proporciona flexibilidade no que se refere à escolha das medidas concretas de implementação.

A proporcionalidade desempenha igualmente um papel importante para orientar a escolha do instrumento (ver secção infra).

Tal como é documentado no anexo 7 da avaliação de impacto, vários Estados-Membros encetaram debates a nível nacional e estão a proceder a determinadas reformas. A presente recomendação continuará a apoiar estes esforços nacionais, mediante o aproveitamento de boas práticas, experiências e elementos recolhidos em toda a União, e a promoção de ações destinadas a colmatar lacunas na recolha de dados.

Tal como referido na avaliação de impacto (capítulos 5 e 6), os dados quantitativos disponíveis indicam que os custos decorrentes do alargamento do acesso formal e efetivo e da melhoria da transparência são razoáveis e justificados à luz dos benefícios a longo prazo, que se traduzem em maior segurança do emprego, maior produtividade e coesão social reforçada, em linha com as ambições sociais da UE.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento privilegiado para a iniciativa é uma recomendação do Conselho, fornecendo orientações aos Estados-Membros sobre a forma de assegurar o acesso à proteção social para todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

A Comissão considera que, nesta fase, uma recomendação do Conselho constitui a abordagem mais proporcionada para uma ação da UE destinada a dar resposta aos desafios relacionados com o acesso à proteção social. Comparativamente a uma diretiva que imporia resultados vinculativos, a recomendação permite à UE e aos Estados-Membros continuar a trabalhar em conjunto para dar resposta às diferentes dimensões do problema e antecipar a sua evolução, nomeadamente as implicações a nível nacional e as possíveis repercussões no mercado interno, incentivar e orientar as reformas nacionais e assegurar que os resultados não pecam por ser parciais ou desiguais entre os grupos-alvo e os ramos da proteção social. A recomendação vem dar resposta à necessidade de agir a nível da UE, tendo em conta a falta de consenso político, nesta fase, sobre a orientação das reformas. Com efeito, as consultas das partes interessadas (ver infra) revelam acentuadas divergências relativamente à escolha do melhor instrumento, bem como à orientação das reformas. Além disso, pode contribuir para reforçar a base estatística e de conhecimentos necessária para acompanhar a situação a nível da UE.

O principal valor acrescentado de uma recomendação consiste, pois, em criar uma dinâmica para apoiar e complementar as reformas e os debates a nível nacional, guiar os Estados-Membros nos seus esforços e criar um consenso sobre as melhores opções de reforma, o que contribuiria igualmente para orientar a posição da UE e dos Estados-Membros em todos os fóruns internacionais pertinentes. Uma recomendação do Conselho permite também à UE deixar aos Estados-Membros flexibilidade quanto à forma de alcançar os objetivos, dependendo da respetiva situação de partida, história e práticas nacionais.

Ao mesmo tempo, uma recomendação do Conselho autónoma tem um significativo valor acrescentado em relação à opção de resolver a problemática através dos processos existentes, como o Semestre Europeu ou o Método Aberto de Coordenação em matéria social. É necessária uma abordagem focalizada de modo a conferir à questão a necessária visibilidade política, aumentar a sensibilização e criar a devida dinâmica. Além disso, é necessário que os esforços envidados por todos os Estados-Membros sejam coerentes e de algum modo coordenados, por forma a dissipar dúvidas quanto a possíveis desvantagens para os primeiros a agir.

O apoio da UE na aplicação e no acompanhamento da recomendação pode ser incorporado nos processos em curso do Semestre Europeu e do Método Aberto de Coordenação para a Proteção Social e a Inclusão Social. A adoção das orientações constantes da recomendação pode ser fomentada por várias medidas de acompanhamento, nomeadamente programas de aprendizagem mútua e financiamento de experiências e reformas nos Estados-Membros.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

• Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente

A Comissão ainda não publicou as avaliações da Diretiva 2010/41/UE relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente, da Diretiva 2014/50/UE relativa aos requisitos mínimos para uma maior mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, mediante a melhoria da aquisição e manutenção dos direitos a pensão complementar (transferibilidade) e da Diretiva 2016/2341/UE relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (Diretiva IRPPP). No entanto, uma avaliação independente concluiu que a Diretiva 2010/41/UE relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente não produziu os resultados esperados no que toca à melhoria das prestações sociais e por maternidade para os trabalhadores por conta própria[22].

Além disso, a proposta da Comissão de Diretiva sobre condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia[23] tem por base a avaliação REFIT da Comissão da Diretiva relativa à Declaração Escrita (91/533/CEE).

• Consultas das partes interessadas

Ao longo de 2017 e no início de 2018, foram realizadas várias consultas das partes interessadas com o objetivo de contribuir para a presente iniciativa: uma consulta dos parceiros sociais europeus em duas fases, em conformidade com o artigo 154.º do TFUE, uma

[22] Barnard C. and Blackham A. (2015), *The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity, report of the European network of legal experts in the field of gender equality, commissioned by the Directorate-General Justice of the European Commission.*

[23] COM(2017) 797 final, disponível em linha.

consulta pública e audições com as principais partes interessadas e representantes dos Estados-Membros no âmbito do Comité da Proteção Social.

As consultas forneceram indicações sobre o grau de divergência entre os pontos de vista das diferentes partes interessadas.

Essencialmente, todas concordaram com a existência de problemas relacionados com o acesso à proteção social dos trabalhadores em formas atípicas de emprego e dos trabalhadores por conta própria.

As consultas realizadas evidenciaram a ausência de um consenso geral sobre a escolha do instrumento mais adequado. Em particular, as reações dos Estados-Membros nos debates no Comité da Proteção Social e em posições escritas apresentadas no contexto da consulta pública aberta revelaram falta de apoio a uma proposta legislativa relativamente a todos os objetivos apresentados. Na sua resolução sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais [2016/2095(INI)], o Parlamento Europeu defendeu igualmente uma recomendação que permita a todas as pessoas em todas as formas de emprego e a todos os trabalhadores por conta própria constituir direitos de segurança social. Os parceiros sociais manifestaram opiniões divergentes. Os sindicatos consideram que devem ser introduzidas melhorias na legislação da UE, ao mesmo tempo que advertem para a necessidade de estas não prejudicarem o acervo da UE em vigor, nem reduzirem o nível das normas nacionais já existentes ou induzir uma harmonização que implique uma diminuição de direitos. Em contrapartida, algumas organizações de empregadores consideram que o método aberto de coordenação e o processo do Semestre Europeu, nomeadamente os parâmetros que lhes servem de referência, são as ferramentas mais adequadas para facilitar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas.

Todos os sindicatos defendem uma cobertura formal obrigatória equiparada à garantida aos trabalhadores convencionais, mas tendo em conta as tradições nacionais. Os empregadores têm opiniões divergentes em relação à cobertura. Alguns consideram que a proteção social deve ser obrigatória, mas os trabalhadores devem ter o direito de escolher a forma de cobertura (pública ou privada), sendo esta liberdade de escolha especialmente salientada no caso dos trabalhadores por conta própria. Outros empregadores privilegiam uma cobertura formal voluntária a fim de ter em conta a diversidade das formas de emprego e a heterogeneidade da categoria dos trabalhadores por conta própria. Todos os parceiros sociais chegaram a acordo quanto à necessidade de uma maior transparência.

Se, por um lado, os sindicatos apelam à plena transferibilidade, por outro, os empregadores gostariam de a limitar a direitos de proteção social mínimos e salientam que não deveria haver encargos ou custos adicionais associados.

As escolhas relativas às opções políticas e ao instrumento jurídico estabelecem um equilíbrio adequado entre os diferentes pontos de vista das partes interessadas.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

A avaliação de impacto assenta num inventário minucioso das políticas aplicadas nos Estados-Membros, numa análise de literatura disponível e das atuais tendências, com base em dados comparativos e nos resultados de uma consulta dos parceiros sociais e de uma consulta pública. A estimativa dos efeitos sociais e económicos inclui várias séries de simulações microeconómicas, que quantificam o provável impacto social e nos orçamentos públicos, bem como uma análise mais qualitativa, que permite compreender mais cabalmente os comportamentos e as atitudes (através de um inquérito específico) e o contexto específico de cada país (através de estudos de casos).

- **Avaliação de impacto**

Em conformidade com a sua política «Legislar melhor», a Comissão realizou uma avaliação do impacto de possíveis opções de política e governação. Este trabalho foi apoiado por uma consulta estruturada no âmbito da Comissão, através de um grupo interserviços[24]. Em 7 de fevereiro de 2018, a avaliação de impacto foi discutida com o Comité de Controlo da Regulamentação que emitiu, em 9 de fevereiro de 2018, um parecer positivo com reservas. Estas foram dissipadas mediante uma nova fundamentação da escolha de uma recomendação e uma clarificação e sustentação do âmbito da iniciativa, dos benefícios esperados e dos efeitos económicos[25].

A avaliação de impacto analisou as diferentes opções políticas, que combinam medidas destinadas a concretizar os objetivos da iniciativa. Opção política preferida no contexto da avaliação de impacto:

- Uma cobertura obrigatória para todos os trabalhadores em formas atípicas de emprego ainda não abrangidos, e uma cobertura voluntária para os trabalhadores por conta própria;
- Uma adaptação dos limiares temporais; a transferibilidade obrigatória dos direitos acumulados; a totalização dos períodos contributivos;
- A disponibilização de informações genéricas e personalizadas.

Esta opção resultaria numa eficiência considerável em matéria de proteção e, consequentemente, em fortes impactos sociais positivos, incluindo a redução da incerteza de rendimentos e da pobreza, mas com custos correspondentes para as autoridades públicas e os empregadores. A abordagem diferenciada tem plenamente em conta a natureza da atividade por conta própria, ao mesmo tempo que reflete a considerável heterogeneidade do grupo em causa. A disponibilização de informações genéricas e personalizadas para melhorar a transparência poderia motivar mais adesões voluntárias, a custos relativamente reduzidos para as autoridades públicas.

Por conseguinte, foi decidido que a presente proposta deveria adotar uma abordagem mais específica relativamente à cobertura formal dos trabalhadores por conta própria, baseada, designadamente, numa maior diferenciação entre os ramos da proteção social, de modo a refletir com maior precisão a natureza do trabalho por conta própria. No que respeita ao risco de desemprego, que é mais difícil de avaliar e controlar no caso do trabalho por conta própria e está mais intimamente relacionado com o risco empresarial, é dada maior flexibilidade aos Estados-Membros para conceberem o respetivo regime, mediante a possibilidade de alargar a cobertura aos trabalhadores por conta própria numa base voluntária. Deste modo, tem-se em conta a heterogeneidade do grupo dos trabalhadores por conta própria e respeita-se a sua liberdade de escolha. Para outros riscos, nomeadamente a velhice, a invalidez, a doença e a maternidade, é recomendada a cobertura obrigatória tanto para os trabalhadores por conta própria como para os trabalhadores por conta de outrem. Estes riscos são menos difíceis de avaliar do que o risco de desemprego e apresentam mais semelhanças nos dois grupos; como tal, é mais difícil justificar uma abordagem diferenciada em função da situação no emprego. A ação da UE será provavelmente mais eficaz com uma abordagem diferenciada para as pessoas que trabalham por conta própria. Nos Estados-Membros onde existem regimes voluntários para os trabalhadores por conta própria, registam-se baixos níveis de adesão (que oscilam

[24] Incluindo a DG GROW, a DG SANTE, a DG ECFIN, a DG TAXUD, a DG JUST e o Serviço Jurídico.

[25] Ver anexo I da avaliação de impacto.

entre menos de 1 % e 20 %), o que se explica por atitudes renitentes e preferências individuais, falta de sensibilização e desincentivos financeiros. O aumento das taxas de adesão resultante de uma abordagem que privilegie uma cobertura obrigatória deverá induzir maiores benefícios sociais, incluindo a redução da incerteza de rendimentos e da pobreza, em relação a uma abordagem voluntária. A imposição de uma cobertura obrigatória para os trabalhadores por conta própria é uma opção realista, uma vez que os resultados da avaliação de impacto mostram que existem regimes obrigatórios para este grupo relativamente a cada ramo da proteção social em, pelo menos, alguns Estados-Membros. A proposta está, pois, em consonância com as realidades dos Estados-Membros e estabelece um nível elevado de ambição em termos de cobertura formal. Pode, por conseguinte, ser ainda mais eficaz na redução de incentivos à concorrência desleal que explora direitos de proteção social diferenciados, como, por exemplo, o falso trabalho por conta própria.

O âmbito de aplicação material da iniciativa também foi adaptado em consequência da avaliação de impacto para incluir os cuidados de saúde. Os cuidados de saúde são um domínio específico que conjuga provisão de assistência social (garantida a todos os cidadãos/residentes legais) com o seguro de saúde ligado às contribuições para a segurança social. Em alguns países, os trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria podem deparar-se com lacunas no acesso a cuidados de saúde, devido ao seu tipo de relação de trabalho ou à sua situação no emprego. Em conformidade com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o respetivo princípio sobre cuidados de saúde, a iniciativa deve, por conseguinte, instar os Estados-Membros a assegurar o acesso a cuidados de saúde a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

De um modo geral, se as medidas propostas na recomendação forem plenamente aplicadas pelos Estados-Membros, os trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria, que representam, em conjunto, cerca de 39 % da população empregada, beneficiarão de melhor proteção. Isto implicará uma redução da individualização do risco, da incerteza de rendimento, da precariedade e, nomeadamente, uma diminuição do risco de pobreza deste grupos para níveis mais próximos dos trabalhadores convencionais. Atualmente, os trabalhadores atípicos correm um risco muito maior de pobreza (16 % em comparação com 6 % os trabalhadores convencionais, em 2016) em resultado dos baixos rendimentos e das lacunas em termos de cobertura. Do mesmo modo, em média, na UE, os sistemas de proteção social têm um papel muito menos significativo na redução do risco de pobreza dos trabalhadores por conta própria em relação aos trabalhadores por conta de outrem.

Uma redução das disparidades no acesso à proteção social deverá também incentivar a transição entre tipos de contratos e situações no emprego, promovendo o dinamismo do mercado de trabalho. Ao diminuir as possibilidades de dependência excessiva de contratos isentos de contribuições para a segurança social, a proposta deverá criar condições mais equitativas entre as empresas. Travar a tendência para o aumento da proporção de pessoas que estão fora dos sistemas de proteção social evita a debilitação do papel deste sistemas, nomeadamente para os mercados de trabalho e a estabilização dos ciclos económicos, e pode ter efeitos positivos na sua sustentabilidade orçamental.

As empresas poderão beneficiar de uma redução da concorrência desleal, de um possível aumento da produtividade dos trabalhadores nas novas formas de emprego agora protegidas e no trabalho por conta própria, bem como dos efeitos positivos no dinamismo do mercado de trabalho. Consoante as opções de financiamento, as empresas poderão ter de suportar custos superiores de gestão das flutuações da produção, em linha com um possível aumento dos custos do emprego atípico e do trabalho por conta própria.

O nível de despesas e a sua distribuição entre os orçamentos públicos, as companhias de seguros, os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores por conta própria e os contribuintes em geral dependem, em larga medida, das decisões importantes deixadas ao critério dos Estados-Membros por razões de subsidiariedade, designadamente no que respeita à organização dos regimes, ao respetivo financiamento e ao nível de proteção assegurado. Os custos diretos estão principalmente relacionados com as prestações. As simulações da extensão da cobertura das prestações por desemprego e doença aos trabalhadores por conta própria sugerem um custo limitado, que varia, nomeadamente, em função do número de trabalhadores por conta própria no país, do risco de desemprego e da generosidade do sistema. Os custos indiretos podem resultar de mudanças de comportamento em resposta ao aumento da cobertura da proteção social.

É importante notar que o vasto âmbito da iniciativa, que abrange simultaneamente diferentes ramos da proteção social e as diferenças na organização dos regimes de segurança social entre Estados-Membros, em conjugação com as limitações dos dados disponíveis, restringem seriamente a possibilidade de traçar um quadro quantitativo global na avaliação de impacto. A natureza limitada da quantificação reflete igualmente as incertezas relacionadas com as decisões importantes sobre os níveis de proteção, conceção e financiamento dos sistemas de proteção social, que são deixadas ao critério dos Estados-Membros por razões de subsidiariedade.

- **Adequação e simplificação da legislação**

Entre os principais impactos esperados da melhoria da proteção contam-se um aumento da partilha dos riscos e da segurança de rendimentos, resultando em menor precariedade e pobreza para os cidadãos. A iniciativa deverá também contribuir para fomentar o dinamismo do mercado de trabalho, melhorar a afetação dos recursos e reforçar o papel fundamental e amplamente reconhecido dos estabilizadores automáticos de proteção social, mitigando os efeitos de flutuações do ciclo económico. As empresas beneficiarão igualmente do bom funcionamento do mercado de trabalho e da resiliência das estruturas económicas.

As empresas poderão beneficiar de um aumento da produtividade nas novas formas de emprego que passam a estar cobertas pela proteção social, da redução da concorrência desleal e dos efeitos positivos dos sistemas de proteção social nos mercados de trabalho e na procura interna. Consoante as opções de financiamento, as empresas poderão ter de suportar custos superiores de gestão das flutuações da produção, em linha com um possível aumento dos custos do emprego atípico e do trabalho por conta própria.

A iniciativa será aplicável a todos os empregadores. Contudo, irá afetar, em particular, todos os que empregam trabalhadores com contratos atípicos e, em menor grau, as empresas que operam com trabalhadores por conta própria. Os dados apresentados na avaliação de impacto permitem determinar em que medida as empresas utilizam estas tipologias de contratos. Os trabalhadores por conta própria sem empregados trabalham sobretudo com microempresas (1-9 trabalhadores) e muito menos com PME e grandes empresas. Por conseguinte, uma exclusão das microempresas reduziria indevidamente a eficácia da iniciativa. Os trabalhadores atípicos exercem particularmente na administração pública (28 %) e em PME e, em menor grau, em grandes empresas e microempresas.

- **Direitos fundamentais**

Não foi identificado qualquer impacto negativo nos direitos fundamentais. Pelo contrário, a iniciativa promove o direito a prestações de segurança social e a serviços sociais, proporcionando proteção na maternidade, na doença, nos acidentes de trabalho, na

dependência ou na velhice, bem como em caso de perda de emprego, o que está em sintonia com o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

4. INCIDÊNCIA FINANCEIRA

A presente recomendação não tem quaisquer implicações financeiras para o orçamento da UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A Comissão irá acompanhar de perto a aplicação da recomendação nos Estados-Membros e procederá à sua revisão em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes interessadas, garantindo um período suficientemente longo para avaliar os efeitos da iniciativa após ter sido integralmente posta em prática. A eficácia da recomendação poderá ser avaliada com base em dados novos e existentes, bem como em informações transmitidas pelos Estados-Membros.

Foi feito um inventário das lacunas existentes em matéria de proteção social para efeitos da avaliação de impacto (ver anexo 6), que será repetido dentro de alguns anos. A comparação dos dois inventários — *ex ante* e *ex post* — dará uma ideia da evolução dos regimes de proteção social, do seu âmbito e das suas condições de elegibilidade.

Ao mesmo tempo, uma das atuais limitações na análise do problema diz respeito à falta de uma sólida base estatística que permita quantificar com precisão a dimensão dos grupos em questão. Para este efeito, a recomendação incluirá compromissos em matéria de transmissão de informação estatística, o que incentivará os Estados-Membros a recolherem e a publicarem dados estatísticos fiáveis sobre o acesso à proteção social, discriminados por situação no emprego (por conta própria/por conta de outrem), tipo de relação de trabalho (temporária/permanente, a tempo inteiro ou a tempo parcial, novas formas de trabalho/emprego convencional), sexo, idade e nacionalidade.

Além disso, será estabelecida uma cooperação reforçada com o Eurostat para criar indicadores adequadas nesta área. Apesar de não existirem séries cronológicas, deverá ser possível monitorizar os progressos realizados desde a publicação da recomendação em termos de cobertura formal, eficácia da cobertura e transparência. Foram já iniciados diligências para aperfeiçoar os indicadores, que poderão estar disponíveis ao mesmo tempo que os Estados-Membros derem início à implementação da recomendação.

Além disso, a Comissão encetará trabalhos, no contexto do Comité da Proteção Social, para estabelecer um quadro de referência para a proteção social.

- **Documentação explicativa (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Os números 1 a 6 dizem respeito ao objeto da recomendação e aos seus objetivos. Definem o âmbito de aplicação pessoal (quem beneficia da cobertura) e o âmbito de aplicação material (quais os ramos da proteção social em questão) da recomendação.

Do número 7 constam as definições a aplicar para efeitos da proposta.

Os números 8 e 9 recomendam aos Estados-Membros que alarguem a cobertura formal a todos os trabalhadores por conta de outrem, independentemente do tipo e da duração da sua relação de trabalho, e aos trabalhadores por conta própria.

O número 10 recomenda aos Estados -Membros que garantam uma cobertura efetiva, independentemente do tipo de relação de trabalho e da situação no emprego, mediante a revisão das disposições que regem as contribuições e os direitos. O número 11 introduz o princípio da transferibilidade de direitos, que deverá contribuir para uma cobertura efetiva.

Os números 12 a 15 incentivam os Estados-Membros a assegurar a adequação da proteção social e a adaptar mais eficazmente os regimes à situação dos beneficiários.

Os números 16 e 17 introduzem o princípio da transparência, encorajando os Estados-Membros a melhorar o acesso à informação sobre os direitos e as obrigações em matéria de proteção social e a simplificar as formalidades administrativas.

Os números 18 a 23 estabelecem o prazo máximo de que os Estados-Membros dispõem para aplicar os princípios estabelecidos na recomendação e para publicar dados numa base regular. A Comissão é convidada a propor um quadro de referência no prazo de um ano após a publicação da recomendação, a fim de rever a sua aplicação no prazo de três anos, e a apoiar os Estados-Membros através de financiamento e de intercâmbios de aprendizagem mútua.

2018/0059 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º, em conjugação com os artigos 153.º e 352.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Nos termos do artigo 3.º do TUE, a União tem como objetivos, nomeadamente, promover o bem-estar dos seus povos e empenhar-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente numa economia social de mercado altamente competitiva que tem como meta o pleno emprego e o progresso social. A União combate a exclusão social e as discriminações, promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre gerações e a proteção dos direitos da criança.

(2) O artigo 9.º do TFUE dispõe que, na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana.

(3) O artigo 153.º, n.º 1, alínea c), do TFUE autoriza a União a apoiar e complementar a ação dos Estados-Membros no domínio da segurança social e da proteção social dos trabalhadores. A União pode também atuar para dar resposta aos desafios do acesso à proteção social para os trabalhadores por conta própria com base no artigo 352.º do TFUE, que contém uma disposição que autoriza a União a tomar uma ação considerada necessária para atingir objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito.

(4) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram solenemente o Pilar Europeu dos Direitos Sociais em 17 de novembro de 2017[26]. O princípio 12 do Pilar determina que independentemente do tipo e da duração da sua relação de trabalho, os trabalhadores por conta de outrem e, em condições comparáveis, os trabalhadores por conta própria, têm direito a uma proteção social adequada.

(5) Os parceiros sociais comprometeram-se a continuar a contribuir para uma Europa que respeite os seus compromissos para com os trabalhadores e as empresas[27].

[26] JO C 428 de 13.12.2017, p. 10-15.

[27] Declaração conjunta dos parceiros sociais, de 24 de março de 2017.

(6) Na Resolução sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais[28], o Parlamento Europeu sublinhou a necessidade de uma proteção social adequada e de um investimento social ao longo da vida das pessoas, permitindo que todas participem plenamente na sociedade e na economia e mantendo níveis de vida dignos. No Parecer sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Comité Económico e Social Europeu sublinhou a necessidade de garantir que todos os trabalhadores sejam abrangidos por normas laborais fundamentais e por uma proteção social adequada.

(7) Os sistemas de proteção social são a pedra angular do modelo social da União e do bom funcionamento de uma economia social de mercado. A função essencial da proteção social consiste em salvaguardar as pessoas contra as consequências financeiras de riscos sociais, tais como doença, velhice, acidentes de trabalho, ou perda de emprego, e, assim, prevenir e atenuar a pobreza, mantendo um nível de vida digno. Sistemas de proteção social bem concebidos podem igualmente facilitar a participação na vida ativa, favorecendo a transição no mercado de trabalho das pessoas que mudam de emprego, exercem uma atividade intermitentemente, criam ou encerram uma empresa. Contribuem para a competitividade e o crescimento sustentável, na medida em que apoiam o investimento em capital humano e poderão contribuir para a reafetação de recursos humanos para setores económicos dinâmicos e emergentes. Desempenham também um papel importante de estabilizadores automáticos, ao nivelar o consumo ao longo do ciclo económico.

(8) A proteção social pode ser assegurada mediante prestações pecuniárias ou em espécie, concedidas, em geral, por regimes de assistência social que proporcionam proteção universal (em função da nacionalidade/residência e financiados pela tributação geral) e por regimes de segurança social que protegem as pessoas no mercado de trabalho, muitas vezes como contrapartida de contribuições ligadas às respetivas remunerações. A proteção social inclui diversos ramos que abrangem vários riscos sociais, do desemprego à doença ou à velhice. A presente recomendação aplica-se aos ramos da proteção social que estão mais estreitamente relacionadas com a situação no emprego ou com o tipo de relação de trabalho, e que, essencialmente, asseguram proteção contra a perda de rendimento profissional aquando da ocorrência de um determinado risco. Complementa as orientações existentes, a nível da União, sobre serviços sociais e de assistência e, de um modo mais geral, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho[29].

(9) A globalização, a evolução tecnológica, as alterações nas preferências individuais e o envelhecimento demográfico são fatores que induziram mudanças nos mercados de trabalho europeus nas últimas duas décadas, prevendo-se que o continuem a fazer no futuro. O emprego será cada vez mais diversificado e as carreiras serão menos lineares.

(10) Existem nos mercados de trabalho da União vários tipos de relações de trabalho e formas de emprego por conta própria, em paralelo com contratos de trabalho a tempo inteiro por tempo indeterminado. Alguns deles já há muito que existem no mercado de trabalho (como é o caso dos contratos a termo, do trabalho temporário e a tempo parcial, do trabalho doméstico ou dos estágios); outros desenvolveram-se

[28] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//PT

[29] Recomendação da Comissão de 3 de outubro de 2008 sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (2008/867/CE).

recentemente, tendo ganho importância desde a década de 2000: trabalho contratado em função das necessidades do empregador, trabalho por cheque-serviço, trabalho a partir de plataformas em linha, etc.

(11) Os trabalhadores por conta própria, em especial, constituem também um grupo heterogéneo. A maioria dos indivíduos que opta por trabalhar por conta própria, com ou sem empregados, fá-lo a título voluntário, assumindo os riscos inerentes ao seu estatuto de empresário, ao passo que um em cada cinco envereda por esta via porque não consegue encontrar um emprego por conta de outrem.

(12) À medida que os mercados de trabalho evoluem, os sistemas de proteção social têm também de acompanhar essa evolução para garantir a viabilidade do modelo social europeu, permitindo às sociedades e às economias da União tirar o máximo partido do mercado de trabalho do futuro. No entanto, na maioria dos Estados-Membros, as disposições que regem as contribuições e os direitos ao abrigo dos regimes de proteção social são ainda, em larga medida, norteadas pelo paradigma de contratos de duração indeterminada a tempo inteiro entre um trabalhador e um único empregador, enquanto que outros grupos de trabalhadores e os trabalhadores por conta própria beneficiam de uma cobertura mais marginal. Está comprovado que alguns trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria têm acesso insuficiente aos ramos da proteção social que estão mais estreitamente ligados com a situação no emprego e com o tipo de relação de trabalho. Apenas alguns Estados-Membros empreenderam reformas para adaptarem os sistemas de proteção social à natureza evolutiva do trabalho, de modo a assegurar uma cobertura mais eficaz aos trabalhadores por conta de outrem afetados e aos trabalhadores por conta própria. As melhorias nesta área variam em função dos países e dos ramos da proteção social.

(13) A longo prazo, as lacunas no acesso à proteção social podem pôr em risco a saúde e bem-estar dos indivíduos, contribuir para aumentar a incerteza económica, o risco de pobreza e as desigualdades, e, ao mesmo tempo, conduzir a um investimento insuficiente em capital humano, reduzindo a confiança nas instituições e restringindo o crescimento económico inclusivo.

(14) Os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria podem ser considerados como estando *formalmente abrangidos* por um ramo específico da proteção social se a legislação vigente ou uma convenção coletiva determinar que têm direito a beneficiar de num regime de proteção social neste ramo específico. A cobertura formal pode ser assegurada por regimes obrigatórios ou voluntários. Estes últimos conferem aos indivíduos a oportunidade de aderir a um regime (cláusulas *«opt-in»*), ou abrangem, por defeito, todas as pessoas do grupo-alvo, dando-lhes a possibilidade de abandonar o regime, se assim o desejarem (cláusulas *«opt-out»*). Está comprovado que os regimes voluntários com cláusulas *opt-out* têm maiores taxas de adesão e, consequentemente, proporcionam melhor cobertura.

(15) Os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria podem ser considerados como estando *efetivamente abrangidos* por um ramo específico da proteção social se tiverem a possibilidade de acumular direitos adequados e, em caso de ocorrência do risco correspondente, aceder a um determinado nível de prestações. O acesso formal pode ser concedido a um indivíduo sem que este tenha, de facto, a possibilidade de constituir direitos e, assim, usufruir das prestações.

(16) A proteção social é considerada *adequada* quando permite aos cidadãos manter um nível de vida digno, substituir de forma razoável uma eventual perda de rendimentos e viver com dignidade, e os impede de cair na pobreza.

(17) Em alguns Estados-Membros, certas categorias de trabalhadores, como os trabalhadores a tempo parcial, os trabalhadores sazonais , os trabalhadores contratados em função das necessidades do empregador, os trabalhadores a partir de plataformas em linha e trabalhadores temporários ou em estágios, estão excluídas dos regimes de proteção social. Além disso, os trabalhadores que não exercem a sua atividade a tempo inteiro com contratos de duração indeterminada podem deparar-se com dificuldades em aceder a uma cobertura efetiva de proteção social, uma vez que podem não preencher os critérios de elegibilidade a prestações de caráter contributivo dos regimes de proteção social. Os trabalhadores por conta própria estão totalmente excluídos do acesso formal aos principais regimes de proteção social em alguns Estados-Membros; noutros, podem opar pela adesão numa base voluntária. A cobertura voluntária pode ser uma solução adequada no caso do seguro de desemprego, que está mais estreitamente associado ao risco empresarial. No entanto, é menos justificável noutros riscos como a doença, que são, em grande medida, independentes da situação no emprego.

(18) As disposições que regem os direitos podem prejudicar os trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria. Em especial, os limiares temporais e de rendimento (períodos de carência, períodos de espera, períodos de trabalho mínimos, duração das prestações) podem constituir um obstáculo demasiado importante ao acesso à proteção social para alguns grupos de trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria. De um modo geral, foram identificadas duas séries de problemas: em primeiro lugar, as diferenças existentes entre as disposições que regem os trabalhadores convencionais, os trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria podem penalizar desnecessariamente um determinado grupo; em segundo lugar, a aplicação das mesmas regras a todos os grupos pode ser prejudicial às pessoas em empregos atípicos e essas regras podem não ser adaptadas à situação dos trabalhadores por conta própria. Nos dois casos, poderá existir margem para adaptar mais eficazmente as regras à situação de grupos específicos, mantendo simultaneamente um princípio geral de universalidade que garanta que ninguém no mercado de trabalho fica desprotegido aquando da ocorrência de um risco social. Poderão ser necessárias medidas concretas para evitar que as pessoas contribuam para regimes que se sobrepõem, por exemplo, quando exercem atividades acessórias ao mesmo tempo que beneficiam já de uma cobertura total em virtude da sua atividade principal.

(19) Os direitos de proteção social nem sempre são preservados e transferidos quando as pessoas transitam de situação no emprego, como quando, por exemplo, passam do emprego por conta de outrem para o emprego por conta própria ou para o desemprego, conjugam emprego por conta de outrem e por conta própria, ou ainda criam ou encerram uma empresa. A transferibilidade dos direitos entre os diferentes regimes e a respetiva agregação é também crucial para que as pessoas que mudam de emprego ou passam da situação de trabalhador por conta de outrem a trabalhador por conta própria e vice-versa possam ter um acesso efetivo a prestações em regimes contributivos e beneficiar de uma cobertura adequada, mas também para incentivar a sua participação em caso de regimes de proteção social voluntários.

(20) As prestações podem ser inadequadas, isto é, insuficientes ou tardias para permitir às pessoas manter o nível de vida, viver com dignidade e evitar que caiam na pobreza.

Neste caso, pode haver margem para melhorar a adequação, sem esquecer medidas que permitam facilitar o regresso ao mercado de trabalho. As disposições que regem as contribuições podem distorcer a igualdade de condições de concorrência e ser prejudiciais a algumas categorias de trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores por conta própria. Por exemplo, as contribuições para a proteção social dos trabalhadores por conta própria podem incluir contribuições independentes do rendimento ou ter por base rendimentos passados ou pressupostos de rendimentos futuros, o que pode criar problemas financeiros ao trabalhador sempre que o seu rendimento cai abaixo das estimativas. Além disso, a progressividade e as reduções das contribuições para a segurança social para os grupos de baixos rendimentos poderiam aplicar-se também aos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, garantindo ao mesmo tempo que isenções desse tipo não resultam numa subdeclaração de rendimentos.

(21) Atualmente, a complexidade regulamentar e a falta de transparência das regras de proteção social em muitos Estados-Membros fazem com que as pessoas não estejam cientes dos respetivos direitos e obrigações e das possibilidades de os exercer. Podem ainda contribuir para uma baixa taxa de adesão ou uma baixa participação em regimes de proteção social, especialmente no caso de sistemas voluntários.

(22) A falta de estatísticas em matéria de cobertura de segurança social, discriminadas por tipo de relação de trabalho, idade, sexo e nacionalidade, pode limitar as possibilidades de melhorar a capacidade de os sistemas de proteção social se adaptarem e responderem à evolução do mundo do trabalho.

(23) As lacunas no acesso à proteção social podem ter efeitos negativos em termos de impactos económicos e orçamentais, que se fazem sentir em toda a União. São uma questão de interesse comum para os Estados-Membros e são passíveis de colocar obstáculos à realização dos principais objetivos da União.

(24) A legislação da União assegura já o princípio da igualdade de tratamento entre diferentes tipos de relações de trabalho, proíbe qualquer discriminação direta ou indireta em razão do género no domínio do emprego, atividade profissional, proteção social e acesso a bens e serviços, garante a transferibilidade e a preservação de direitos em caso de mobilidade entre os Estados-Membros, e garante normas mínimas para a aquisição e a manutenção de direitos a pensões complementares transfronteiras, bem como requisitos mínimos em termos de transparência dos regimes profissionais. A presente recomendação não deve prejudicar as disposições das diretivas e dos regulamentos que já estabelecem alguns direitos à proteção social[30].

[30] Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES — Anexo: Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial (JO L 14 de 20.1.1998, p. 9), Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO L 175 de 10.7.1999, p. 43), 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, p. 9), Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283 de 28.10.2008, p. 36), Diretiva (UE) 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (JO L 354 de 23.12.2016, p. 37), Diretiva 2010/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente e que revoga a Diretiva 86/613/CEE do

(25) Na sua jurisprudência[31], o Tribunal de Justiça da União Europeia definiu os critérios para determinar o estatuto de trabalhador. A definição de «trabalhador» constante do n.º 7 assenta nesses critérios.

(26) A Recomendação 92/442/CEE do Conselho[32] identificou objetivos comuns no domínio da proteção social e convidou os Estados-Membros a «analisar a possibilidade de criar e/ou desenvolver uma proteção social adequada para os trabalhadores não assalariados». Estes objetivos definidos em comum deram lugar ao Método Aberto de Coordenação aplicado ao domínio da proteção social e da inclusão social, um instrumento fundamental para apoiar a definição, a aplicação e a avaliação dos quadros nacionais de proteção social e fomentar a cooperação entre os Estados-Membros nesta área.

(27) No âmbito do Semestre Europeu, a Análise Anual do Crescimento de 2018 salienta que melhorar a adequação e a cobertura da proteção social é crucial para evitar a exclusão social. As orientações de 2018 para as políticas de emprego instam também os Estados-Membros a modernizar os respetivos sistemas de proteção social.

(28) Na Recomendação de 2012 sobre as Normas Mínimas de Segurança Social, a Organização Internacional do Trabalho recomenda aos seus membros que, em função das circunstâncias nacionais, estabeleçam o mais rápido possível e mantenham normas mínimas de proteção social que incluam garantias básicas de proteção social.

(29) A Comissão realizou uma consulta em duas fases dos parceiros sociais[33] sobre o acesso à proteção social para as pessoas em todas as formas de emprego, em conformidade com o artigo 154.º, n.º 2 do TFUE. O procedimento previsto neste artigo do TFUE não é aplicável enquanto tal a uma ação da União destinada a dar resposta aos desafios ligados ao trabalho por conta própria, com base no artigo 352.º do TFUE. A Comissão convidou os parceiros sociais a partilharem as suas posições sobre os trabalhadores por conta própria numa base voluntária.

Conselho (JO L 180 de 15.7.2010, p. 1), Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO L 204 de 26.7.2006, p. 23), Diretiva 1979/7/CE do Conselho, de 19 de dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO L 6 de 10.1.1979, p. 24), Diretiva 2004/113/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (JO L 373 de 21.12.2004, p. 37), Diretiva 2010/18/CE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO L 68 de 18.3.2010, p. 13) e proposta de 16 de abril de 2017 que a revoga (COM(2017) 253 final), Diretiva 93/103/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde no trabalho a bordo dos navios de pesca (13.ª diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 307 de 13.12.1993, p. 1), 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 (JO L 166 de 30.4.2004, p. 1) e proposta de Diretiva relativa a condições de trabalho transparente e previsíveis na União Europeia, COM/2017/0797 final, de 21 de dezembro de 2017.

31 Ver acórdãos de 3 de julho de 1986, Deborah Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, Processo 66/85; de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère, Processo C-428/09; de 9 de julho de 2015, Balkaya, Processo C-229/14; de 4 de dezembro de 2014, FNV Kunsten, Processo C-413/13; e de 17 de novembro de 2016, Ruhrlandklinik, Processo C-216/15.

32 Recomendação 92/442/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1992, relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção social (JO L 245 de 26.8.1992, p.49).

33 C(2017)7773

(30) A Comissão realizou igualmente uma consulta pública com o intuito de ouvir as opiniões das diferentes partes interessadas e dos cidadãos, tendo recolhido elementos para avaliar o impacto socioeconómico da presente recomendação[34].

(31) A aplicação da presente recomendação não deve ser utilizada para reduzir os direitos previstos na legislação vigente da UE neste domínio, nem deve constituir um motivo válido para diminuir o nível geral de proteção proporcionado aos trabalhadores no domínio abrangido pela presente recomendação.

(32) A presente recomendação deve evitar impor restrições administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME). Os Estados-Membros são, por conseguinte, convidados a avaliar o impacto das suas reformas para as PME, a fim de garantir que não sejam afetadas de forma desproporcionada, dedicando especial atenção às microempresas e aos encargos administrativos, e a publicar os resultados dessas avaliações.

(33) A presente recomendação não deve agravar a liquidez das empresas — nomeadamente das PME — quando a sua situação financeira tenha sido afetada negativamente por atrasos de pagamento por parte de autoridades públicas.

(34) Os Estados-Membros podem envolver as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, na conceção das reformas. A presente recomendação não limita a autonomia dos parceiros sociais nos casos em que sejam responsáveis pela criação e pela gestão de regimes de proteção social.

(35) A presente recomendação aplica-se sem prejuízo das competências dos Estados-Membros em matéria de organização dos respetivos sistemas de proteção social. Esta competência exclusiva dos Estados-Membros engloba nomeadamente decisões sobre a criação, o financiamento e a gestão desses sistemas e instituições conexas, bem como sobre a natureza e a concessão das prestações, o nível das contribuições e as condições de acesso. A presente recomendação não deve impedir os Estados-Membros de manterem ou instituírem disposições mais avançadas em matéria de proteção social do que as que são aqui recomendadas.

(36) A presente recomendação deve respeitar, reforçar e consagrar devidamente os direitos fundamentais, em especial os estabelecidos no artigo 29.º e no artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

(37) A sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social é essencial para a sua resiliência, eficiência e eficácia. A aplicação da presente recomendação não deve afetar substancialmente o equilíbrio financeiro dos sistemas de proteção social dos Estados-Membros,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Objetivo e âmbito de aplicação

1. A presente recomendação visa proporcionar acesso a uma proteção social adequada a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria nos Estados-Membros.

[34] SWD(2018)70

2. A presente recomendação tem por objetivo estabelecer normas mínimas em matéria de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria. A proteção social pode ser assegurada por uma combinação de regimes, nomeadamente públicos, profissionais e privados, e pode implicar o pagamento de contribuições, em conformidade com os princípios fundamentais dos sistemas de proteção social nacionais. Os Estados-Membros são competentes para estabelecer o nível de contribuições e decidir qual a combinação de regimes mais adequada, nos termos do artigo 153.º, n.º 4, do TFUE.

3. A presente recomendação abrange o direito de participar num regime, bem como o de constituir direitos e deles usufruir. Visa, em particular, assegurar a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria o seguinte:

   (a) Uma cobertura formal de proteção social;

   (b) Uma cobertura efetiva, adequação e transferibilidade dos direitos dos sistemas de proteção social;

   (c) A transparência dos direitos de proteção social.

4. A presente recomendação aplica-se aos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, incluindo as pessoas que transitam de situação no emprego ou que acumulam ambos os estatutos, bem como às pessoas cujo trabalho é interrompido devido à ocorrência de um dos riscos cobertos pela proteção social.

5. A presente recomendação aplica-se aos seguintes ramos da proteção social, na medida em que sejam assegurados nos Estados-Membros:

   (a) Prestações por desemprego;

   (b) Prestações por doença e cuidados de saúde;

   (c) Prestações por maternidade e por paternidade equiparadas;

   (d) Prestações por invalidez;

   (e) Prestações por velhice;

   (f) Prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais.

6. Os princípios da acessibilidade, transferibilidade, adequação e transparência definidos na presente recomendação aplicam-se a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, embora reconhecendo que podem aplicar-se regras diferentes a uns e outros.

Definições

7. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

   (a) «Trabalhador por conta de outrem», qualquer pessoa singular que, durante um determinado período de tempo, presta serviços por conta e sob a direção de outra pessoa, mediante remuneração;

   (b) «Relação de trabalho», a relação de trabalho entre um trabalhador por conta de outrem e um ou mais empregadores;

   (c) «Tipo de relação de trabalho», um dos vários tipos de relações entre um trabalhador por conta de outrem e um ou mais empregadores, e que pode

diferir em relação à duração do emprego, ao número de horas de trabalho ou a outras condições da relação de trabalho;

(d) «Situação no emprego», a situação profissional de uma pessoa que exerce uma atividade no âmbito de uma relação de trabalho (trabalhador por conta de outrem) ou por sua conta (trabalhador por conta própria);

(e) «Regime de proteção social», um quadro de regras distintas destinadas a proporcionar prestações a beneficiários elegíveis. Essas regras especificam o âmbito pessoal do programa, as condições que regem o direito às prestações, o tipo, os montantes e a duração das prestações, bem como outras características das prestações, e o financiamento (contribuições, tributação geral, outras fontes), a administração e a gestão do programa. Os ramos da proteção social referidos no número 5 da presente recomendação são definidos em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho;

(f) «Prestação», uma transferência pecuniária efetuada por uma entidade pública ou privada a uma pessoa que a ela tem direito no âmbito de um regime de proteção social;

(g) «Cobertura formal» de um grupo, uma situação num determinado ramo da proteção social (por exemplo, velhice, desemprego, maternidade ou paternidade) em que a legislação ou uma convenção coletiva em vigor estabelece que as pessoas que fazem parte desse grupo têm direito a beneficiar de um regime de proteção social que abranja esse ramo específico;

(h) «Cobertura efetiva» de um grupo, uma situação num determinado ramo da proteção social em que as pessoas que fazem parte desse grupo têm a possibilidade de acumular prestações e a capacidade, em caso de ocorrência do risco correspondente, de aceder a um determinado nível de prestações;

(i) «Duração das prestações», o período de tempo durante o qual o segurado ou os seus dependentes podem beneficiar das prestações do regime de proteção social;

(j) «Período de carência», o período de inscrição num regime, imposto pela legislação nacional ou pelas próprias regras desse regime, necessário para constituir o direito à acumulação de direitos de proteção social;

(k) «Período de trabalho mínimo», significa que a pessoa deve ter trabalhado um mínimo de horas/meses/anos antes de ser elegível para beneficiar das prestações em caso de ocorrência do risco;

(l) «Setores económicos», os setores da economia, agrupados em função do tipo de produtos fabricados ou serviços prestados;

(m) «Transferibilidade», a possibilidade de i) transferir direitos acumulados para outro regime, ii) agregar os períodos de carência numa anterior situação no emprego (ou em situações no emprego concomitantes) para efeitos de cálculo dos períodos de carência na nova situação;

(n) «Transparência», a disponibilização de informação acessível, exaustiva e claramente compreensível ao público em geral, aos potenciais

beneficiários e aos membros e beneficiários de regime, sobre as regras do regime e/ou as obrigações e os direitos individuais.

Cobertura formal

8. Os Estados-Membros devem assegurar que os trabalhadores têm acesso à proteção social, alargando a cobertura formal com caráter obrigatório a todos os trabalhadores, independentemente da natureza da sua relação de trabalho.

9. Os Estados-Membros devem assegurar que os trabalhadores por conta própria têm acesso à proteção social, alargando a cobertura formal:

   (a) Com caráter obrigatório, pelas prestações por doença de cuidados de saúde, maternidade/paternidade, velhice e invalidez, assim como das prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais;

   (b) Com caráter voluntário, pelas prestações por desemprego.

Cobertura efetiva e transferibilidade

10. Os Estados-Membros devem assegurar a cobertura efetiva de todos os trabalhadores, independentemente do tipo de relação de trabalho, e dos trabalhadores por conta própria, nas condições previstas nos n.os 7 e 8, preservando simultaneamente a sustentabilidade do sistema e a aplicação de salvaguardas para evitar abusos. Para o efeito:

   (a) As disposições que regem as contribuições (por exemplo, períodos de carência, períodos de trabalho mínimos) e os critérios de elegibilidade (por exemplo, períodos de espera, regras de cálculo e duração) não devem impedir a possibilidade de constituir direitos e aceder a prestações devido ao tipo da relação de trabalho ou da situação no emprego;

   (b) As diferenças nas disposições que regem os regimes no que diz respeito às situações no emprego ou aos tipos de relações de trabalho devem ser proporcionadas e refletir a situação específica dos beneficiários.

11. Em conformidade com as disposições nacionais em matéria de diálogo social, os Estados-Membros devem assegurar que os direitos — sejam eles adquiridos em regimes obrigatórios ou voluntários — sejam acumulados, conservados e transferíveis em todos os tipos de emprego e situações de trabalho por conta própria, em todos os setores económicos. Para tal, podem:

   (a) Agregar todas as contribuições e preservar todos os direitos acumulados ao longo da carreira profissional de um indivíduo ou durante um determinado período de referência;

   (b) Tornar todos os direitos transferíveis entre diferentes regimes dentro de um dado ramo de proteção social.

Adequação

12. Na eventualidade da ocorrência de um risco coberto por regimes de proteção social para os trabalhadores por conta de outrem e para os trabalhadores por conta própria, os Estados-Membros devem assegurar que os regimes proporcionam um nível adequado de proteção aos seus beneficiários, ou seja, suficiente e em tempo útil para

manter o nível de vida, proporcionar um rendimento de substituição adequado, sempre com a preocupação de evitar que caiam em situações de pobreza.

13. Os Estados-Membros devem assegurar que as contribuições para a proteção social são proporcionais à capacidade contributiva dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

14. Os Estados-Membros devem assegurar que são aplicadas isenções ou reduções das contribuições para a segurança social nos baixos rendimentos, independentemente do tipo de relação de trabalho e da situação no emprego.

15. Os Estados-Membros devem assegurar que o cálculo das contribuições para a proteção social e os direitos dos trabalhadores por conta própria têm por base uma avaliação objetiva e transparente do seu rendimento coletável, tendo nomeadamente em conta eventuais flutuações, e refletir as suas remunerações reais.

Transparência

16. Os Estados-Membros devem assegurar que as condições e regras de todos os regimes de proteção social sejam transparentes e que os indivíduos recebam regular e gratuitamente informações atualizadas, completas, acessíveis e claramente compreensíveis sobre os seus direitos e obrigações, mediante, por exemplo:

(a) O envio de atualizações regulares sobre os direitos individuais;

(b) A criação de ferramentas de simulação em linha sobre direitos a prestações;

(c) A criação de centros de informação de balcão único em linha e *off-line* sobre contas pessoais.

17. Os Estados-Membros devem simplificar as formalidades administrativas dos regimes de proteção social para os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores por conta própria e os empregadores, nomeadamente as micro, pequenas e médias empresas.

Implementação, relatórios e avaliação

18. Os Estados-Membros e a Comissão devem colaborar para melhorar o âmbito e a pertinência da recolha de dados sobre a mão de obra e o acesso à proteção social ao nível da União, tendo em vista a elaboração de políticas em matéria de proteção social das novas formas de trabalho. Neste contexto, os Estados-Membros devem recolher e publicar dados estatísticos nacionais fiáveis sobre o acesso a várias formas de proteção social, discriminados por situação no emprego (trabalhador por conta própria/por conta de outrem), tipo de relação de trabalho (temporária/permanente, a tempo inteiro ou a tempo parcial, novas formas de trabalho/emprego convencional), sexo, idade e nacionalidade até [INSERIR data — 18 meses a contar da publicação da recomendação].

19. A Comissão, conjuntamente com o Comité da Proteção Social, deve definir um quadro de referência e desenvolver indicadores quantitativos e qualitativos comuns para acompanhar a aplicação da presente recomendação até [INSERIR data — 12 meses a contar da publicação da recomendação] e permitir a sua avaliação.

20. Os Estados-Membros devem aplicar os princípios enunciados na presente recomendação o mais rapidamente possível, e apresentar planos de ação onde indiquem as medidas correspondentes tomadas a nível nacional até [INSERIR data — 12 meses a contar da publicação da recomendação]. Os progressos realizados na execução dos planos de ação devem ser acompanhados no âmbito dos instrumentos de supervisão multilateral, em conformidade com o Semestre Europeu e o Método Aberto de Coordenação para a Proteção Social e Inclusão Social.

21. A Comissão deve avaliar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, tendo igualmente em conta o impacto nas pequenas e médias empresas, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes interessadas, e apresentar um relatório ao Conselho até [INSERIR data — 3 anos a contar da publicação da recomendação]. Com base nos resultados dessa análise, a Comissão pode considerar a possibilidade de apresentar novas propostas.

22. A Comissão deve assegurar que a implementação da presente recomendação é apoiada por ações financiadas pelos programas da União pertinentes.

23. A Comissão deve facilitar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros e com as partes interessadas.

Feito em Estrasburgo, em

Pelo Conselho
O Presidente