



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 21 de março de 2018  
(OR. en)

---

---

**Dossiê interinstitucional:  
2018/0059 (NLE)**

---

---

**7416/18  
ADD 2**

**SOC 164  
EMPL 124**

#### **NOTA DE ENVIO**

---

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	14 de março de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2018) 71 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2018) 71 final.

---

Anexo: SWD(2018) 71 final

Estrasburgo, 13.3.2018  
SWD(2018) 71 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Proposta de Recomendação do Conselho**

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

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

## Ficha de síntese

Avaliação de impacto da Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria

### A. Necessidade de agir

#### Porquê? Qual é o problema em causa?

A globalização, a evolução tecnológica, as mudanças nas instituições do mercado de trabalho e as tendências demográficas aceleraram o ritmo da mudança nos mercados de trabalho europeus e diversificaram as oportunidades de emprego. As carreiras profissionais são agora menos lineares.

Os sistemas de proteção social foram principalmente desenvolvidos para os trabalhadores por conta de outrem e permanecem orientados para as pessoas com relações de trabalho «convencionais», o que implica um vínculo contratual de longo prazo e a tempo inteiro, e em muitos países os trabalhadores por conta própria nunca foram totalmente integrados nos sistemas de proteção social. Há um número cada vez maior de pessoas em formas atípicas de emprego ou a trabalhar por conta própria que, devido à sua situação no mercado de trabalho, são deixadas sem proteção social suficiente.

Estas situações põem em risco o bem-estar das pessoas afetadas e das respetivas famílias, que ficam assim expostas a maior insegurança económica, o que gera novas desigualdades inter e intrageracionais. As consequências negativas também se fazem sentir à escala geral, pondo em risco a sustentabilidade financeira dos sistemas e impedindo que a proteção social sirva de estabilizador automático para mitigar os efeitos das flutuações do ciclo económico.

#### O que se espera alcançar com esta iniciativa?

O objetivo geral da iniciativa sobre o acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria consiste em apoiar todos os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores em formas atípicas de emprego 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. Concretamente, a iniciativa visa incentivar os Estados-Membros a permitir que estes grupos possam

- aderir aos correspondentes sistemas de proteção social (colmatar lacunas de cobertura formal),
- constituir e acumular direitos enquanto beneficiários de um sistema (cobertura efetiva adequada) e transferir facilmente os direitos de proteção social de um regime para outro,
- dispor de informações transparentes sobre os seus direitos e deveres em matéria de proteção social.

#### Qual é o valor acrescentado de uma ação ao nível da UE?

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 faz-se sentir em todos os Estados-Membros. Ainda que a conceção e o financiamento dos sistemas de proteção social seja matéria da competência nacional e alguns países estejam a realizar reformas parciais, a ação ao nível da UE justifica-se ao abrigo do Princípio 12 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, ao mesmo tempo que garante que os progressos não são parciais ou díspares, antes beneficiam todos os grupos, ramos da proteção social e Estados-Membros, criando condições de igualdade para os agentes económicos no mercado interno. A ação da UE pode também evitar a curto prazo distorções de concorrência e garantir que todos os Estados-Membros avançam na mesma direção, promovendo, em simultâneo, a convergência para melhores resultados, em benefício de toda a economia da UE.

### B. Soluções

#### Quais foram as opções legislativas e não legislativas consideradas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

Os instrumentos jurídicos considerados para esta iniciativa são uma Recomendação do Conselho, uma Diretiva e um enfoque acrescido na proteção social, no contexto dos instrumentos existentes, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu e do Método Aberto de Coordenação. Privilegiou-se uma Recomendação do Conselho, na medida em que se considera ser este o instrumento mais eficaz e proporcionado no momento presente. O principal valor acrescentado de uma recomendação na fase atual reside na criação de uma dinâmica que apoia e completa as reformas e os debates nacionais, orientando os esforços dos Estados-Membros no

sentido de uma convergência para melhores resultados. Tendo em conta a natureza evolutiva do problema, as reformas em curso em alguns Estados-Membros e as limitações estatísticas, uma Recomendação do Conselho seria uma solução mais adequada do que uma diretiva. Embora uma diretiva pudesse ser mais eficaz de um ponto de vista estritamente económico, tendo em vista a consecução dos objetivos desta iniciativa, as consultas realizadas revelaram que seria pouco provável conseguir reunir o apoio de todos os Estados-Membros, o que faria desta um instrumento menos eficaz em termos globais.

Juntamente com o cenário de base (pacote A), foram avaliados dois pacotes de medidas alternativos, combinando cada um deles medidas relativas a três objetivos específicos da iniciativa.

O Pacote B visa: i) alargar a cobertura formal com carácter obrigatório aos trabalhadores com contratos atípicos e, com carácter voluntário, aos trabalhadores por conta própria, ii) adaptar os limiares temporais dos regimes de proteção social e garantir a preservação, a transferibilidade e a agregação de direitos em caso de mudança de emprego ou de situação profissional dos indivíduos, iii) garantir que as informações genéricas e personalizadas sobre os direitos e as obrigações de proteção social estão disponíveis para os grupos mencionados.

O Pacote C visa: i) alargar a cobertura formal com carácter obrigatório aos trabalhadores com contratos atípicos e aos trabalhadores por conta própria, ii) adaptar os limiares temporais dos regimes de proteção social e introduzir contas pessoais que ligam os direitos de proteção social aos indivíduos e não aos contratos, iii) garantir que as informações genéricas e personalizadas sobre os direitos e as obrigações de proteção social estão disponíveis para os grupos mencionados.

A opção preferida (Pacote B) permite maior flexibilidade na adaptação das opções de cobertura aos trabalhadores independentes, dadas as características especiais e a heterogeneidade deste grupo. Além disso, existe uma clara falta de consenso entre as partes interessadas, em especial entre os representantes dos trabalhadores por conta própria, sobre a abordagem da cobertura formal dos trabalhadores independentes. O Pacote B representa, por isso, um bom compromisso entre as diferentes posições expressas no processo de consulta e os objetivos políticos da UE estabelecidos para esta iniciativa.

#### **Quem apoia cada uma das opções?**

A consulta dos parceiros sociais e a consulta pública revelam posições assaz divergentes. Em termos políticos, cerca de 2/3 dos participantes na consulta pública e todos os sindicatos defenderam uma proteção social obrigatória para qualquer tipo de emprego. Por seu lado, os empregadores defenderam posições divergentes sobre as várias opções. 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), tendo a liberdade de escolha para os trabalhadores por conta própria merecido especial destaque. 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.

No que diz respeito à escolha do instrumento jurídico, algumas partes interessadas (sindicatos, representantes dos trabalhadores das plataformas em linha, ONG, alguns organismos de segurança social autónomos, alguns Estados-Membros) privilegiaram uma diretiva que fixasse um mínimo de normas. Outros (empregadores, representantes das profissões liberais, a maior parte dos Estados-Membros) destacaram o Semestre Europeu e o Método Aberto de Coordenação na esfera social para colmatar as lacunas da proteção social.

#### **C. Impactos da opção preferida**

##### **Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?**

As principais decisões sobre o financiamento e a conceção das medidas são remetidas para os Estados-Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 153.º do TFUE. Estas decisões determinam o alcance das prestações. Em termos globais, o número de trabalhadores com contratos atípicos e de trabalhadores por conta própria que passarão a beneficiar de proteção aumentaria consideravelmente. Esta perspetiva aponta para uma redução da individualização do risco, menos incerteza de rendimento e precariedade e, sobretudo uma diminuição do risco de pobreza deste grupos. Uma redução das disparidades no

acesso à proteção social deverá 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, criam-se condições mais equitativas entre as empresas. Por outro lado, se for contrariada a tendência para o aumento do número de pessoas que estão fora dos sistemas de proteção social, preserva-se o papel destes sistemas na estabilização dos ciclos económicos, o que pode ter efeitos positivos na sua sustentabilidade orçamental.

**Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?**

O nível de despesas e a sua distribuição entre os orçamentos públicos, as companhias de seguros, os grupos que passaram a beneficiar de cobertura e os contribuintes em geral dependem, em larga medida, de 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. Os custos indiretos podem resultar de mudanças de comportamento em resposta ao aumento da cobertura da proteção social.

**Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?**

As empresas poderão beneficiar de uma redução da concorrência desleal, de um possível aumento da produtividade dos indivíduos nas novas formas de emprego que passam a estar cobertos pela proteção social, bem como dos efeitos positivos no dinamismo do mercado de trabalho. Consoante as opções de financiamento, as empresas poderão ter de suportar custos superiores na gestão das flutuações da produção, em linha com um possível aumento dos custos do emprego atípico e no emprego de trabalhadores por conta própria. Os trabalhadores independentes trabalham sobretudo com microempresas, e muito menos com PME e grandes empresas. Os trabalhadores atípicos exercem a sua atividade sobretudo nas PME.

**Haverá impactos significativos nos orçamentos e na administrações públicas nacionais?**

Os custos decorrentes das prestações aos grupos que anteriormente não estavam cobertos pelos regimes públicos de proteção social poderão aumentar se, consoante as decisões de financiamento dos Estados-Membros, o custo líquido para os orçamentos públicos da concessão das prestações pudesse ser reduzido às contribuições sociais destes grupos. Uma vez que os grupos que não estavam cobertos anteriormente dependem atualmente de redes de segurança de último recurso como a assistência social, as despesas a imputar a outras partes do orçamento poderão diminuir. É possível que a prestação de informações personalizadas implique igualmente alguns custos.

**Haverá outros impactos significativos?**

Uma simulação da extensão da cobertura em prestações por desemprego aos trabalhadores por conta própria revela uma redução significativa do risco de pobreza para esses trabalhadores independentes e respetivas famílias. São de esperar efeitos semelhantes (não simulados) no risco de pobreza dos trabalhadores atípicos.

**D. Seguimento**

**Quando será reexaminada a medida proposta?**

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.