



Estrasburgo, 13.3.2018  
SWD(2018) 71 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Recomendación del Consejo**

**relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los  
trabajadores por cuenta propia**

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

<b>Ficha resumen</b>
Evaluación de impacto de la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia
<b>A. Necesidad de actuar</b>
<b>¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?</b>
<p>La globalización, el cambio tecnológico, los cambios en las instituciones del mercado laboral y el cambio demográfico han acelerado el cambio en los mercados de trabajo europeos y han llevado a la diversificación permanente de las oportunidades de empleo. Las carreras también se están volviendo menos lineales.</p> <p>Los sistemas de protección social se desarrollaron principalmente para los trabajadores que mantienen «relaciones de empleo convencionales», es decir, relaciones laborales a tiempo completo y de larga duración, y siguen estando dirigidos a esos trabajadores; además, en muchos países, los trabajadores por cuenta propia nunca han estado plenamente incluidos en los sistemas de protección social. Cada vez hay más gente que realiza una actividad no convencional o que trabaja por cuenta propia, que, debido a su situación en el mercado laboral, se queda sin un acceso suficiente a la protección social.</p> <p>Estas carencias aumentan los riesgos que amenazan el bienestar de las personas afectadas y de sus familias, que soportan una mayor incertidumbre económica, y dan lugar a nuevas desigualdades intergeneracionales e intrageneracionales. Las consecuencias negativas también se perciben a nivel global, ya que se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de los sistemas y se impide que los sistemas de protección social actúen como estabilizadores automáticos en los ciclos económicos de reducción del bienestar.</p>
<b>¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?</b>
<p>El objetivo general de la iniciativa «Acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia» es apoyar a todos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores no convencionales que, debido a su tipo de contrato o a su situación en el mercado laboral, no están suficientemente protegidos por los regímenes de protección social por lo que respecta al desempleo, la enfermedad, la maternidad o la paternidad, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la discapacidad y la vejez. Más concretamente, el objetivo de esta iniciativa es animar a los Estados miembros a que permitan que estos grupos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• se afilien a los sistemas de protección social correspondientes (con lo que se suprimen las deficiencias de cobertura formales),</li> <li>• acumulen y adquieran derechos adecuados (cobertura efectiva adecuada) y tengan más fácil la transferibilidad de los derechos de protección social entre los diferentes regímenes,</li> <li>• dispongan de información transparente sobre sus derechos y obligaciones en materia de protección social.</li> </ul>
<b>¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?</b>
<p>El problema del acceso insuficiente a la protección social para un número cada vez mayor de personas en el mercado de trabajo y sus consecuencias negativas para la equidad social, el dinamismo del mercado laboral y el crecimiento sostenible se ha generalizado en los Estados miembros. Si bien el diseño y la financiación de los sistemas de protección social son competencia nacional, y algunos países están introduciendo algunas reformas parciales, la actuación a nivel de la Unión puede contribuir a que se respete el principio 12 del pilar europeo de derechos sociales y garantizar que el progreso no sea parcial o desigual, sino que esté asegurado en los diferentes grupos, ramas de protección social y Estados miembros, creando unas condiciones de igualdad para los agentes económicos en el mercado interior. La actuación de la Unión puede evitar las distorsiones de la competencia a corto plazo y garantizar que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección al mismo tiempo, promoviendo la</p>

convergencia al alza para beneficio de la economía de la Unión en su conjunto.

## B. Soluciones

### ¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Los instrumentos considerados para la iniciativa son una recomendación del Consejo, una directiva y una mayor focalización en la protección social en el contexto de instrumentos existentes, en particular el Semestre Europeo y el Método Abierto de Coordinación Social. El instrumento preferido es una recomendación del Consejo, ya que se considera el instrumento más eficaz y proporcionado en este momento. El principal valor añadido de una recomendación en esta fase es crear un impulso que apoye y complemente los debates y las reformas nacionales y que oriente los esfuerzos de los Estados miembros hacia una convergencia al alza. Habida cuenta de la naturaleza evolutiva del problema, de las reformas en curso que están teniendo lugar en algunos Estados miembros y de las limitaciones estadísticas, una recomendación del Consejo constituye un enfoque más proporcionado que una directiva. Si bien una directiva podría ser más eficaz desde un punto de vista estrictamente económico para alcanzar los objetivos de esta iniciativa, de las consultas se desprende que no es seguro que cuente con el apoyo de todos los Estados miembros, por lo que acabaría siendo el instrumento menos eficaz. Junto con la hipótesis de referencia (paquete A), se evalúan dos paquetes de actuación alternativos, que combinan, cada uno de ellos, medidas para abordar tres objetivos específicos de la iniciativa.

Los objetivos del paquete B son: i) ampliar la cobertura formal, con carácter obligatorio para los trabajadores no convencionales y con carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia; ii) ajustar los umbrales temporales de los regímenes de protección social y garantizar la preservación, la transferibilidad y la acumulación de derechos cuando las personas cambien de trabajo o de situación laboral; iii) garantizar que los grupos mencionados tengan a su disposición información general y personalizada sobre los derechos y las obligaciones en materia de protección social.

Los objetivos del paquete C son: i) ampliar la cobertura formal, con carácter obligatorio tanto para los trabajadores no convencionales como para los trabajadores por cuenta propia; ii) ajustar los umbrales temporales de los regímenes de protección social e introducir cuentas personales que vinculen los derechos de protección social a las personas y no a los contratos; iii) garantizar que los grupos mencionados tengan a su disposición información general y personalizada sobre los derechos y las obligaciones en materia de protección social.

La opción preferida (paquete B) es más flexible en cuanto a las posibilidades de adaptación de la cobertura formal para los trabajadores por cuenta propia, dadas las características especiales y la heterogeneidad de este grupo. Por otro lado, no hay un claro consenso entre las partes interesadas, en particular entre los representantes de los trabajadores por cuenta propia, en cuanto a la cobertura formal de este grupo de trabajadores. Por tanto, el paquete B constituye un buen compromiso entre las diferentes opiniones expresadas en el proceso de consulta y los objetivos políticos de la Unión establecidos para esta iniciativa.

### ¿Quién apoya cada opción?

Entre las opiniones de la consulta con los interlocutores sociales y la consulta pública abierta hay bastantes divergencias. Por lo que respecta al enfoque de actuación, en torno a dos tercios de los encuestados de la consulta pública abierta y todos los sindicatos se muestran a favor de una protección social obligatoria para todos los tipos de empleo. Por el contrario, los empleadores tienen opiniones diferentes sobre las distintas opciones. Algunos están de acuerdo en que la protección social debería ser obligatoria, pero consideran que los empleados deberían tener derecho a elegir el tipo de cobertura (pública o privada), y hacen especial hincapié en la libertad de elección en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Otros empleadores se muestran favorables a la cobertura formal voluntaria, para tener en cuenta la diversidad de

formas de empleo y la heterogeneidad en el grupo de los trabajadores por cuenta propia. En cuanto a la elección del instrumento, algunas partes interesadas (sindicatos, representantes de los trabajadores en régimen de externalización abierta, organizaciones no gubernamentales, algunos organismos de seguros sociales autogestionados y unos cuantos Estados miembros) se decantan por una directiva que establezca unas normas mínimas. Otros (empleadores, representantes de profesiones liberales y la mayoría de los Estados miembros) destacan el Semestre Europeo y el Método Abierto de Coordinación Social como vehículos para garantizar que se resuelvan las carencias en materia de protección social.

### **C. Repercusiones de la opción preferida**

#### **¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?**

Las decisiones clave sobre financiación y diseño de medidas quedan en manos de los Estados miembros, en consonancia con los requisitos de subsidiariedad consagrados en el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Estas decisiones determinan la magnitud de las prestaciones. Globalmente, la cantidad de trabajadores no convencionales y trabajadores por cuenta propia protegidos aumentará sustancialmente, lo que conlleva una reducción de la individualización del riesgo, la incertidumbre de los ingresos y la precariedad y, en particular, una reducción del riesgo de pobreza en estos grupos. Se espera que la reducción de las diferencias de acceso a la protección social fomente las transiciones entre tipos de contratos y situaciones en el mercado laboral, promoviendo el dinamismo de dicho mercado. La reducción de la posibilidad de depender excesivamente de contratos exentos de cotizaciones de protección social creará unas condiciones más equitativas entre las empresas. La contención de la tendencia a que exista un porcentaje cada vez mayor de personas que se encuentran fuera de los sistemas de protección social evita que se debilite el papel de estos en la estabilización de los ciclos económicos y puede tener efectos positivos en su sostenibilidad fiscal.

#### **¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?**

El nivel de los costes y su distribución entre presupuestos públicos, proveedores de seguros, grupos que hasta ahora no estaban cubiertos y contribuyentes depende también en gran medida de las decisiones clave que se dejan en manos de los Estados miembros por razones de subsidiariedad, incluida la organización de los regímenes, su financiación y el nivel de protección que proporcionan. Los costes directos están principalmente relacionados con la concesión de prestaciones; las simulaciones para ilustrar la ampliación de la cobertura por desempleo y las prestaciones por enfermedad a los trabajadores por cuenta propia sugieren un coste limitado. Podrían derivarse costes indirectos de los cambios de comportamiento en respuesta a la mayor cobertura de la protección social.

#### **¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?**

Las empresas podrían beneficiarse de un descenso de la competencia desleal, de un posible incremento de la productividad de las personas que ejercen actividades que hasta ahora no estaban protegidas y de los efectos positivos en el dinamismo de los mercados de trabajo. En función de las diferentes posibilidades de financiación, las empresas podrían experimentar un incremento del coste que supone gestionar las fluctuaciones de la producción, junto con algún aumento de los costes en relación con el empleo no convencional y la contratación de trabajadores por cuenta propia. Los trabajadores por cuenta propia trabajan, sobre todo, con microempresas, y mucho menos con pymes y grandes empresas. Los trabajadores no convencionales se encuentran con mayor frecuencia en las pymes.

#### **¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?**

Podrían presentarse costes relacionados con la concesión de prestaciones a los grupos que hasta ahora no estaban cubiertos por sistemas públicos de protección social, en función de las decisiones sobre financiación de los Estados miembros, cuando el coste neto para los presupuestos públicos relacionado con la concesión de prestaciones pueda limitarse al pago de

sus cotizaciones sociales. En la medida en que los grupos que hasta ahora no estaban cubiertos dependan actualmente de mecanismos de seguridad de último recurso, como la asistencia social, podrían reducirse los gastos imputados a otras partidas del presupuesto. También se derivarían algunos costes del suministro de información personalizada.

**¿Habrá otras repercusiones significativas?**

Según una ampliación simulada de la cobertura de las prestaciones por desempleo a los trabajadores por cuenta propia, el riesgo de pobreza disminuiría de manera significativa para dichos trabajadores y sus hogares. Cabe esperar efectos similares (no simulados) en relación con el riesgo de pobreza para los trabajadores no convencionales.

**D. Seguimiento**

**¿Cuándo se revisará la política?**

La Comisión supervisará la aplicación en los Estados miembros y examinará la Recomendación en colaboración con estos y previa consulta a las partes interesadas, garantizando un período lo suficientemente largo para evaluar los efectos de la iniciativa una vez que se haya aplicado plenamente.