

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## RECOMENDAÇÕES

## CONSELHO

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de novembro de 2019

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

(2019/C 387/01)

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 Tratado da União Europeia, 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 a discriminação, 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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (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 a desafios quanto ao acesso à proteção social para os trabalhadores por conta própria com base no artigo 352.º do TFUE, que contém uma disposição que autoriza o Conselho a adotar as medidas adequadas para atingir objetivos estabelecidos pelos Tratados, caso estes não tenham previsto os poderes necessários.
- (4) Em 17 de novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram solenemente o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O princípio 12 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais 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.
- (6) Na sua Resolução de 19 de janeiro de 2017 sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Parlamento Europeu sublinhou a necessidade de uma proteção social adequada e de um investimento social ao longo da vida das pessoas, que permita que todas participem plenamente na sociedade e na economia e mantenham níveis de vida dignos.
- (7) No seu parecer sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, que lança uma consulta 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.

- (8) Os sistemas de proteção social são, nas suas diferentes formas, a pedra angular do modelo social europeu e do bom funcionamento de uma economia social de mercado. A função essencial da proteção social consiste em proteger as pessoas contra as consequências financeiras de riscos sociais, tais como a doença, a velhice, os acidentes de trabalho e a perda de emprego, prevenir e atenuar a pobreza, e manter um nível de vida digno. Sistemas de proteção social bem concebidos podem igualmente facilitar a participação na vida ativa, contribuindo para a ativação e favorecendo o regresso ao trabalho e 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 podem 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.
- (9) A proteção social pode ser assegurada mediante prestações pecuniárias ou em espécie. É, em geral, assegurada por regimes de proteção universal financiados pela tributação geral e/ou por regimes 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, que vão desde a velhice até à doença ou ao desemprego. A presente recomendação aplica-se aos ramos da proteção social que estão muitas vezes mais estreitamente relacionados com a participação no mercado de trabalho, e que, essencialmente, asseguram proteção contra a perda de rendimento profissional aquando da ocorrência de um determinado risco. A presente recomendação não se aplica à disponibilização de acesso aos regimes de assistência social e de rendimento mínimo. Complementa as orientações existentes, a nível da União, sobre serviços sociais e de assistência, bem como sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, como a Recomendação da Comissão de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa de pessoas excluídas do mercado de trabalho.
- (10) A globalização, a evolução tecnológica, as alterações nas preferências individuais e o envelhecimento demográfico induziram mudanças nos mercados de trabalho da União nas últimas duas décadas, prevendo-se que o contínuo a fazer no futuro. O emprego será cada vez mais diversificado e as carreiras serão menos lineares.
- (11) 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, do trabalho a tempo parcial, do trabalho doméstico ou dos estágios), enquanto outros, tais como o trabalho à chamada, o trabalho por cheque-serviço e o trabalho através de plataformas, se desenvolveram recentemente, tendo ganho importância desde a década de 2000.
- (12) 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, enquanto um em cada cinco envereda por esta via porque não consegue encontrar um emprego por conta de outrem.
- (13) À medida que os mercados de trabalho evoluem, os sistemas de proteção social, nas suas diferentes formas, têm também de acompanhar essa evolução, para garantir que o modelo social europeu seja viável no futuro e permita 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 baseiam-se ainda, em larga medida, em contratos de duração indeterminada a tempo inteiro entre um trabalhador e um único empregador, enquanto 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 participação no mercado de trabalho. Apenas alguns Estados-Membros empreenderam reformas para adaptar os sistemas de proteção social à natureza evolutiva do trabalho, de modo a proteger melhor os trabalhadores por conta de outrem afetados e os trabalhadores por conta própria. As melhorias nesta área variam em função dos Estados-Membros e dos ramos da proteção social.
- (14) A longo prazo, as lacunas no acesso à proteção social podem pôr em risco a saúde e bem-estar dos indivíduos, e contribuir para aumentar a incerteza económica, o risco de pobreza e as desigualdades. Podem, ao mesmo tempo, conduzir a um investimento insuficiente em capital humano, reduzir a confiança nas instituições e limitar o crescimento económico inclusivo. Tais lacunas podem também reduzir as receitas da proteção social se um número crescente de pessoas não contribuir para os regimes.
- (15) Os trabalhadores por conta de outrem e 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 um 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, conseqüentemente, proporcionam melhor cobertura do que os regimes voluntários com cláusulas «opt-in».
- (16) Os trabalhadores por conta de outrem e 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.

- (17) 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, contribuindo, ao mesmo tempo, se for caso disso, para a ativação e facilitando o regresso ao mercado de trabalho. Ao avaliar a adequação do sistema de proteção social dos Estados-Membros, há que ter em conta o sistema no seu todo, ou seja, todas as prestações de proteção social dos Estados-Membros.
- (18) Em alguns Estados-Membros, certas categorias de trabalhadores, como os trabalhadores a tempo parcial, os trabalhadores sazonais, os trabalhadores à chamada, os trabalhadores das plataformas e os 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 a título voluntário. 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 não são, em grande medida, contingentes da situação da pessoa no mercado de trabalho.
- (19) 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 exagerado 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 executam atividades acessórias ao mesmo tempo que beneficiam já de uma cobertura total em virtude da sua atividade principal.
- (20) Os direitos de proteção social nem sempre são preservados, acumulados e/ou 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 quando criam ou encerram uma empresa. A preservação, acumulação e/ou transferibilidade dos direitos entre os diferentes regimes são, todavia, cruciais para que as pessoas que mudam de emprego ou passam da situação de trabalhador por conta de outrem a trabalhador por conta própria ou vice-versa possam ter um acesso efetivo a prestações de caráter contributivo dos regimes de proteção social e beneficiar de uma cobertura adequada, bem como para incentivar a sua participação em caso de regimes de proteção social voluntários.
- (21) Em alguns casos, as prestações podem ser inadequadas, isto é, insuficientes ou tardias. As prestações podem não possibilitar que as pessoas mantenham um nível de vida digno ou vivam com dignidade, e podem não evitar que caiam na pobreza. Neste caso, pode haver margem para melhorar a adequação, sem esquecer a necessidade de medidas que permitam facilitar o regresso ao mercado de trabalho. As regras 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. Se um Estado-Membro decidir determinar um limiar de rendimento abaixo do qual o trabalhador por conta de outrem ou o trabalhador por conta própria não está sujeito à obrigação de pagar contribuições para a segurança social, tais reduções e as outras medidas de progressividade deverão aplicar-se também, se for caso disso, aos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, mas não deverão induzir a uma subdeclaração de rendimentos. De um modo geral, as reduções e as outras medidas de progressividade podem também ser utilizadas para promover a transição para formas de emprego menos precárias e para combater a segmentação.
- (22) A atual complexidade regulamentar e falta de transparência das regras de proteção social em muitos Estados-Membros podem traduzir-se no facto de as pessoas não estarem suficientemente conscientes dos respetivos direitos e obrigações e das formas por que podem exercer esses direitos e cumprir essas obrigações. Podem ainda contribuir para uma baixa taxa de adesão ou uma baixa participação em regimes de proteção social, especialmente no caso de sistemas voluntários. A transparência pode ser alcançada de maneiras diferentes, como, por exemplo, através do envio de atualizações regulares sobre os direitos individuais, da criação de ferramentas de simulação em linha sobre direitos a prestações e da criação de centros de informação de balcão único em linha e fora de linha ou de contas pessoais. A digitalização pode, em particular, contribuir para uma melhoria da transparência para os cidadãos.
- (23) 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.

- (24) 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 suscetíveis de colocar obstáculos à realização de objetivos fundamentais da União.
- (25) 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 portabilidade 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 prejudica as disposições do direito da União sobre os direitos à proteção social, nomeadamente, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(1)</sup>, as Diretivas 2006/54/CE <sup>(2)</sup>, 2008/94/CE <sup>(3)</sup>, 2008/104/CE <sup>(4)</sup>, 2010/41/CE <sup>(5)</sup>, (UE) 2016/2341 <sup>(6)</sup>, (UE) 2019/1152 <sup>(7)</sup> e (UE) 2019/1158 <sup>(8)</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Diretivas 79/7/CEE <sup>(9)</sup>, 93/103/CE <sup>(10)</sup>, 97/81/CE <sup>(11)</sup>, 1999/70/CE <sup>(12)</sup>, 2004/113/CE <sup>(13)</sup> e 2010/18/UE <sup>(14)</sup> do Conselho.
- (26) A Recomendação 92/442/CEE do Conselho <sup>(15)</sup> 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 por conta própria. Estes objetivos definidos em comum deram lugar ao Método Aberto de Coordenação para a Proteção Social e Inclusão Social, um instrumento fundamental para apoiar a definição, aplicação e avaliação dos quadros nacionais de proteção social e fomentar a cooperação entre os Estados-Membros neste domínio.
- (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, enquanto as orientações para as políticas de emprego estabelecidas na Decisão (UE) 2018/1215 do Conselho <sup>(16)</sup> instam os Estados-Membros a modernizar os respetivos regimes de proteção social.
- (28) Na Recomendação de 2012 sobre as Normas Mínimas de Segurança Social (n.º 202), a Organização Internacional do Trabalho recomenda aos seus membros que, em função das circunstâncias nacionais, estabeleçam o mais rapidamente possível e mantenham normas mínimas de proteção social que incluam garantias básicas de segurança social.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(4)</sup> 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).

<sup>(5)</sup> Diretiva 2010/41/UE 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 Conselho (JO L 180 de 15.7.2010, p. 1).

<sup>(6)</sup> 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).

<sup>(7)</sup> Diretiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia (JO L 186 de 11.7.2019, p. 105).

<sup>(8)</sup> Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho (JO L 188 de 12.7.2019, p. 79).

<sup>(9)</sup> Diretiva 79/7/CEE 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).

<sup>(10)</sup> 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).

<sup>(11)</sup> 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 (JO L 14 de 20.1.1998, p. 9).

<sup>(12)</sup> 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).

<sup>(13)</sup> 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).

<sup>(14)</sup> Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO L 68 de 18.3.2010, p. 13).

<sup>(15)</sup> 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).

<sup>(16)</sup> Decisão (UE) 2018/1215 do Conselho, de 16 de julho de 2018, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 224 de 5.9.2018, p. 4).

- (29) A Comissão realizou uma consulta em duas fases dos parceiros sociais, ao abrigo do artigo 154.º, n.º 2, do TFUE, sobre uma possível ação para dar resposta aos desafios do acesso à proteção social para as pessoas em todas as formas de emprego. O procedimento previsto no artigo 154.º, n.º 2, 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 a título voluntário as suas posições sobre os trabalhadores por conta própria.
- (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.
- (31) A aplicação da presente recomendação não deverá ser efetuada de modo a reduzir os direitos previstos no direito vigente da União neste domínio, nem deverá constituir um motivo válido para diminuir o nível geral de proteção proporcionado aos trabalhadores no domínio abrangido pela presente recomendação.
- (32) A presente recomendação deverá evitar impor restrições administrativas, financeiras ou jurídicas contrárias à criação ou ao desenvolvimento de 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 deverá 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.
- (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 para organizar os seus sistemas de proteção social engloba nomeadamente as decisões sobre a criação, o financiamento e a gestão desses sistemas e instituições conexas, bem como sobre o nível, a natureza e a concessão das prestações, o nível das contribuições e as condições de acesso. Tendo em conta as diferenças entre os sistemas nacionais, a presente recomendação não impede 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 respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A presente recomendação visa, em especial, promover a aplicação do 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 deverá afetar substancialmente o equilíbrio financeiro dos sistemas de proteção social dos Estados-Membros,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

### **Objetivo e âmbito de aplicação**

1. Recomenda-se aos Estados-Membros que:
  - 1.1. Providenciem a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria o acesso a uma proteção social adequada nos Estados-Membros, em conformidade com a presente recomendação e sem prejuízo dos poderes dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas de proteção social.
  - 1.2. Estabeleçam normas mínimas de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, em conformidade com a presente recomendação. A proteção social pode ser assegurada por uma combinação de regimes, organizados pelos poderes públicos ou organizados mediante delegação nos parceiros sociais ou noutras entidades, em conformidade com os princípios fundamentais dos sistemas de proteção social nacionais. Os produtos de seguros privados não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente recomendação. Nos termos do artigo 153.º, n.º 4, do TFUE, os Estados-Membros têm o direito de estabelecer o nível de contribuições e decidir qual a combinação de regimes mais adequada.
2. A presente recomendação abrange o direito de participar num regime, bem como o de constituir direitos e deles usufruir. Recomenda-se, em particular, aos Estados-Membros que assegurem a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria o seguinte:
  - a) Cobertura formal;
  - b) Cobertura efetiva;

- c) Adequação;
  - d) Transparência.
3. A presente recomendação aplica-se:
- 3.1. Aos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, incluindo as pessoas que transitam de um estatuto para o outro 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.
  - 3.2. 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 de velhice e prestações de sobrevivência;
    - f) Prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais.
4. A presente recomendação não se aplica à disponibilização de acesso aos regimes de assistência social e de rendimento mínimo.
5. Embora se reconheça que podem ser aplicadas regras diferentes aos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, os princípios da cobertura formal, da cobertura efetiva, da adequação e da transparência definidos na presente recomendação aplicam-se a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.
6. A presente recomendação não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou instituíam disposições mais avançadas em matéria de proteção social do que as que são aqui recomendadas. 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.

## Definições

7. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:
- a) «Tipo de relação de trabalho», um dos vários tipos de relações entre um trabalhador por conta de outrem e um ou empregador, e que pode diferir em relação à duração do emprego, ao número de horas de trabalho ou a outras condições da relação de trabalho;
  - b) «Situação no mercado de trabalho», 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);
  - c) «Regime de proteção social», um quadro de regras distintas destinadas a proporcionar prestações a beneficiários elegíveis, as quais 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 governação e a administração do programa;
  - d) «Prestação», uma transferência pecuniária ou em espécie efetuada por uma entidade pública ou privada a uma pessoa que a ela tem direito no âmbito de um regime de proteção social;
  - e) «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;
  - f) «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 o risco correspondente se materializar, de aceder a um determinado nível de prestações;
  - g) «Manutenção de direitos», os direitos já adquiridos em períodos de trabalho anteriores não se perdem, mesmo que tenham sido adquiridos em regimes com regras diferentes ou ao abrigo de relações de trabalho diferentes;
  - h) «Acumulação de direitos», a possibilidade de agrupar todos os direitos e inclui agregar os períodos de carência numa anterior situação no mercado de trabalho (ou em situações no mercado de trabalho concomitantes) para efeitos de cálculo dos períodos de carência na nova situação;
  - i) «Portabilidade», a possibilidade de transferir direitos acumulados para outro regime;

- j) «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. Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem o acesso a uma proteção social adequada a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria em todos os ramos referidos no ponto 3.2. da presente recomendação. À luz da situação nacional, recomenda-se que este objetivo seja alcançado melhorando a cobertura formal e alargando-a:
- a) A todos os trabalhadores, independentemente do tipo da sua relação de trabalho, a título obrigatório;
  - b) Aos trabalhadores por conta própria, pelo menos a título voluntário e, se for caso disso, a título obrigatório.

### **Cobertura efetiva**

9. Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem a cobertura efetiva de todos os trabalhadores, independentemente do tipo de relação de trabalho, e dos trabalhadores por conta própria, nas condições previstas no ponto 8, preservando simultaneamente a sustentabilidade do sistema e a aplicação de salvaguardas para evitar abusos. Para o efeito:
- a) As regras 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 das prestações) não deverão impedir as pessoas de constituírem direitos e de acederem a prestações em razão do tipo da relação de trabalho ou da situação no mercado de trabalho;
  - b) As diferenças nas regras que regem os regimes no que diz respeito às situações no mercado de trabalho ou aos tipos de relações de trabalho deverão ser proporcionadas e refletir a situação específica dos beneficiários.
10. Em função da situação nacional, recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que os direitos — adquiridos ao abrigo de regimes quer obrigatórios quer voluntários — sejam mantidos, acumulados e ou transferíveis em todos os tipos de emprego e situações de trabalho por conta própria e em todos os setores económicos, ao longo da carreira da pessoa ou durante um determinado período de referência e entre diferentes regimes no interior de um dado ramo de proteção social.

### **Adequação**

11. Na eventualidade da ocorrência de um risco coberto por regimes de proteção social para os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que os regimes proporcionam um nível adequado de proteção aos seus beneficiários em tempo útil e em sintonia com as circunstâncias nacionais, para manter um nível de vida digno e proporcionar um rendimento de substituição adequado, sempre com a preocupação de evitar que caiam em situações de pobreza. Ao avaliar a adequação, importa ter em conta o sistema de proteção social do Estado-Membro no seu todo.
12. Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que as contribuições para a proteção social sejam proporcionadas à capacidade contributiva dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.
13. À luz da situação nacional e sempre que adequado, recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que as eventuais isenções ou reduções das contribuições sociais previstas na legislação nacional, incluindo as a favor dos grupos de baixos rendimentos, se aplicam a todos os tipos de relações de trabalho e situações no mercado de trabalho.
14. Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem 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 em conta eventuais flutuações, e refletir as suas remunerações reais.

### **Transparência**

15. Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que as condições e regras de todos os regimes de proteção social sejam transparentes e que os indivíduos tenham acesso gratuito a informações atualizadas, completas, acessíveis, fáceis de utilizar e claramente compreensíveis sobre os seus direitos e obrigações.
16. Recomenda-se aos Estados-Membros que, se necessário, simplifiquem as formalidades administrativas dos regimes de proteção social para os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores por conta própria e os empregadores, em especial, as micro, pequenas e médias empresas.

**Aplicação, relatórios e avaliação**

17. Os Estados-Membros e a Comissão deverão 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, a fim, nomeadamente, de dispor de informações para a elaboração de políticas em matéria de proteção social das novas formas de trabalho. Neste contexto, recomenda-se aos Estados-Membros que recolham e publiquem, sempre que possível, dados estatísticos nacionais fiáveis sobre o acesso a várias formas de proteção social, por exemplo, discriminados por situação no mercado de trabalho (trabalhador por conta própria/por conta de outrem), tipo de relação de trabalho (temporária ou permanente, a tempo inteiro ou a tempo parcial, novas formas de trabalho ou emprego convencional), sexo e idade, até 15 de novembro de 2021.
18. Até 15 de novembro de 2020, a Comissão, conjuntamente com o Comité da Proteção Social, deverá estabelecer um regime de monitorização e desenvolver indicadores quantitativos e qualitativos comuns para avaliar a aplicação da presente recomendação, possibilitando a sua reapreciação.
19. Recomenda-se aos Estados-Membros que apliquem os princípios enunciados na presente recomendação o mais rapidamente possível, e que apresentem planos de ação estabelecendo as medidas correspondentes a tomar a nível nacional até 15 de maio de 2021. Os progressos realizados na aplicação desses planos deverão ser debatidos 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.
20. A Comissão deverá apreciar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, tendo igualmente em conta o impacto nas PME, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta às partes interessadas, e apresentar um relatório ao Conselho até 15 de novembro de 2022. Com base nos resultados dessa apreciação, a Comissão pode considerar a possibilidade de apresentar novas propostas.
21. A Comissão deverá assegurar que a aplicação da presente recomendação é apoiada por ações financiadas pelos programas da União pertinentes.
22. A Comissão deverá facilitar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros e com as partes interessadas.

Feito em Bruxelas, em 8 de novembro de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
L. ANDERSSON

---