

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «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]

(2018/C 440/22)

Relatora: **Giulia BARBUCCI**

Consulta	Comissão Europeia, 14.5.2018
Base jurídica	Artigo 292.º em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, terceiro parágrafo, e o artigo 352.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	19.7.2018
Adoção em plenária	20.9.2018
Reunião plenária n.º	537
Resultado da votação	148/39/32
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE, em conformidade com os instrumentos internacionais fundamentais, considera que todas as pessoas devem ter **direito a uma vida digna, à proteção social** e à proteção contra todos os grandes riscos no trabalho e ao longo da vida, incluindo cuidados de saúde e o direito a uma reforma digna na velhice. Entende que, para esse objetivo, concorrerá uma cobertura adequada dos trabalhadores em formas atípicas de emprego e dos trabalhadores por conta própria, em consonância com os princípios definidos pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que agora têm de se tornar realidade. Importa garantir o acesso e a contribuição desses trabalhadores em matéria de prestações de cuidados de saúde, licença de maternidade e licença parental, incapacidade e velhice.

1.2 O CESE recorda que o **acesso aos sistemas de proteção social** é um elemento fundamental na criação de sociedades mais justas e um elemento essencial de uma mão de obra produtiva, saudável e ativa. A restauração da **sustentabilidade social** ⁽¹⁾ como um princípio na definição e execução das políticas da UE, com o objetivo mais alargado de criar condições de concorrência equitativas no domínio social, onde todos possam aceder à proteção social de acordo com as mesmas normas e em condições comparáveis, deve ser um objetivo comum das instituições a todos os níveis, da sociedade civil organizada e dos parceiros sociais.

1.3 O CESE recomenda aos Estados-Membros que apliquem a recomendação, se necessário, e comuniquem, através de **planos de ação** específicos baseados, nomeadamente, nas lacunas identificadas pela avaliação de impacto da Comissão Europeia (que apoia a recomendação) e com a plena participação dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada.

1.4 O CESE congratula-se com os principais efeitos que se esperam da aplicação da recomendação, uma vez que serão benéficos para os cidadãos, os trabalhadores e as empresas: **aumento da mutualização dos riscos, segurança de rendimentos, dinamismo do mercado de trabalho, produtividade acrescida, melhor afetação dos recursos e redução da insegurança e pobreza** para os indivíduos, entre outros.

1.5 «O CESE considera que uma reforma geral do modo de financiamento do sistema pode constituir uma solução global para os problemas relacionados com o reconhecimento dos direitos em matéria de segurança social dos **trabalhadores que exercem uma atividade enquadrada nas novas formas de trabalho**. O CESE insta os Estados-Membros a procurarem soluções de financiamento que permitam assegurar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social e o acesso aos mesmos às pessoas que exercem uma atividade enquadrada nas novas formas de trabalho» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 237 de 6.7.2018, p. 1.

⁽²⁾ JO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

1.6 O CESE recomenda que as iniciativas levadas a cabo no quadro da recomendação assegurem **benefícios e disposições adequados**, nomeadamente redes de segurança para aqueles que não têm possibilidade de atingir os limiares mínimos de direitos, em especial as pessoas que não podem trabalhar e respetivas famílias. O CESE lamenta que o rendimento de base tenha sido retirado da recomendação, tal como referido no documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação de Impacto ⁽³⁾. Já em 2013, o CESE apelou para a adoção de uma diretiva europeia que estabelecesse um rendimento mínimo europeu, considerando que tal «contribuiria para assegurar a coesão económica, social e territorial, proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, garantir um equilíbrio entre os objetivos de ordem económica e de ordem social e redistribuir de forma equitativa os recursos e os rendimentos» ⁽⁴⁾.

1.7 O CESE entende que a **idade** e o **género** desempenham um papel significativo na exclusão de pessoas dos regimes de proteção social: estes fatores devem ser tidos especialmente em conta aquando da definição das ações a empreender no âmbito da recomendação.

1.8 O CESE observa que a **eficácia** na cobertura e no acesso aos sistemas deve ser assegurada e mantida, sobretudo nos casos em que a ação a nível nacional está definida e aplicada; a **transferibilidade** dos direitos sociais deve ser tida em conta quando os indivíduos transitam entre diferentes relações de trabalho no mercado laboral e entre regimes e agregações de direitos.

1.9 O CESE considera que a complexidade regulamentar e outros aspetos administrativos devem ser abordados por forma a garantir total **transparência**, a fim de aumentar a sensibilização e o conhecimento das pessoas relativamente às suas obrigações e direitos; este propósito também poderá ser alcançado através de uma maior qualidade dos dados estatísticos (desagregados por tipo de relação de trabalho, idade, género, grau de incapacidade, nacionalidade, etc.).

2. Introdução

2.1 A recomendação relativa à proteção social é uma das iniciativas empreendidas pela Comissão ao abrigo do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**. A recomendação e os seus **princípios orientadores** são consentâneos e coerentes com vários dos vinte princípios fundamentais do Pilar e do documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha. Em especial, 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⁾.

2.2 O principal objetivo da iniciativa é conceder a todos os trabalhadores, e em especial aos trabalhadores com formas atípicas de trabalho e por conta própria, **acesso concreto e efetivo a medidas de proteção social**. A iniciativa visa igualmente apoiar e complementar a ação dos Estados-Membros destinada a colmatar lacunas e a assegurar que todas as pessoas que trabalham têm acesso, em condições justas e proporcionais, à proteção social e do emprego, independentemente da sua situação profissional ⁽⁶⁾.

2.3 Em primeiro lugar, a recomendação tem como objetivo «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 concessão dos respetivos sistemas de proteção social» ⁽⁷⁾.

2.4 A recomendação visa igualmente assegurar que um **nível de proteção social** adequado se encontra acessível a todos: «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» ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação de impacto que acompanha o documento.

⁽⁴⁾ JO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

⁽⁵⁾ JO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

⁽⁶⁾ Ver também a Recomendação 202 da OIT, que proporciona orientações no sentido de estabelecer e manter normas mínimas de proteção social como elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social.

⁽⁷⁾ Ver proposta de recomendação relativa à proteção social, páginas 8 e 9, página 16, segundo parágrafo, página 17, considerando 4, página 26, n.ºs 8 e 10.

⁽⁸⁾ Ver proposta de recomendação relativa à proteção social, página 20, considerando 18.

2.5 O CESE lamenta que o rendimento de base tenha sido afastado da recomendação do Conselho. A OCDE afirma num estudo recente⁽⁹⁾ que, tendo em conta a rápida evolução do mercado de trabalho, as discussões em curso sobre um rendimento básico conferem, todavia, um valioso impulso ao tipo de proteção social que as sociedades desejam. O CESE afirmou⁽¹⁰⁾ anteriormente que o «estabelecimento de um rendimento mínimo europeu contribuiria para assegurar a coesão económica, social e territorial, proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, garantir um equilíbrio entre os objetivos de ordem económica e de ordem social e redistribuir de forma equitativa os recursos e os rendimentos»; apelou também para a adoção de uma diretiva-quadro e para a «[análise das] possibilidades de financiamento de um rendimento mínimo europeu»;

2.6 As medidas e os princípios enunciados na recomendação têm como finalidade, por um lado, garantir o **acesso à proteção social para todos os trabalhadores** (e em especial para os trabalhadores em formas atípicas de emprego e os trabalhadores por conta própria) e, por outro, velar por que seja **garantida uma proteção social adequada** em todas as circunstâncias.

2.7 Os parceiros sociais europeus e nacionais abordaram de forma circunstanciada a questão da garantia de um acesso adequado à proteção social a todos os trabalhadores, em acordos, declarações conjuntas e negociações coletivas nacionais anteriores. Por exemplo, nos preâmbulos dos acordos dos parceiros sociais europeus relativos aos contratos de trabalho a termo e ao trabalho a tempo parcial, assinala-se a necessidade de assegurar a adaptação dos regimes de proteção social à evolução das formas de emprego flexíveis. No seu programa de trabalho para 2015-2016⁽¹¹⁾, os parceiros sociais europeus assinalaram a necessidade de garantir a sustentabilidade e a acessibilidade dos sistemas de proteção social para todos os cidadãos.

2.8 Os parceiros sociais europeus haviam expressado preocupações na sua análise aprofundada do emprego, negociada em 2015⁽¹²⁾, na qual recomendaram que os Estados-Membros e a Comissão Europeia melhorassem a sua cooperação com vista a combater a corrupção e a fraude e evasão fiscais, que têm um efeito prejudicial nos sistemas de previdência social, nas empresas responsáveis e nos cidadãos. Além disso, recomendaram aos Estados-Membros que procedessem a uma análise das deficiências ao nível da sustentabilidade e adequação dos seus sistemas de proteção social, em colaboração com os parceiros sociais, e desenvolvessem esforços para garantir que esses sistemas continuem a satisfazer as necessidades das pessoas no futuro, em particular as mais vulneráveis e em risco de exclusão social⁽¹³⁾.

3. Observações na generalidade: contexto

3.1 Um mundo do trabalho em mudança: **a digitalização, a evolução demográfica, a transição energética, a globalização e o aparecimento de novas formas de trabalho** podem representar oportunidades e desafios para os governos, a sociedade civil organizada e os parceiros sociais.

3.2 Mercados de trabalho em mudança: as reformas estruturais dos mercados de trabalho conduziram à sua diversificação, e atualmente, em determinados Estados-Membros, algumas modalidades contratuais estão excluídas das medidas básicas de proteção social. Há uma **diversidade crescente de modalidades contratuais** e diferenças nacionais significativas em termos de contexto e sistemas: em 2016, 14 % das pessoas empregadas na UE eram-no por conta própria, 8 % eram trabalhadores temporários a tempo inteiro, 4 % eram trabalhadores temporários a tempo parcial e 13 % eram trabalhadores permanentes a tempo parcial⁽¹⁴⁾.

3.3 Existem diferentes sistemas de proteção social nos diversos países, embora todos enfrentem **desafios semelhantes**: transformação do mercado de trabalho e alterações na legislação, envelhecimento da mão de obra e tendência para aumentar a idade legal de reforma, baixa participação dos jovens e das mulheres nos mercados de trabalho do ponto de vista qualitativo e quantitativo, inclusão de pessoas mais afastadas/com maior probabilidade de permanecer excluídas do mercado de trabalho, digitalização e novas formas de trabalho. Alguns sistemas de proteção social são construídos de forma que as contribuições para a segurança social fazem parte do salário do trabalhador. Esta questão deve também ser tomada em consideração na resposta a estes novos desafios.

⁽⁹⁾ Basic income as a policy option: Technical Background Note Illustrating costs and distributional implications for selected countries [Rendimento básico como opção estratégica: Nota de informação técnica que ilustra os custos e os efeitos distributivos para certos países], OCDE, 2017.

⁽¹⁰⁾ JO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

⁽¹¹⁾ <http://resourcecentre.etuc.org/EU-social-dialogue-5.html>

⁽¹²⁾ In-depth employment analysis [Análise aprofundada do emprego], 2015 — CES, BusinessEurope, CEEP, UEAPME.

⁽¹³⁾ Ver nota n.º 12.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, 2016.

3.4 Afigura-se essencial avaliar o **impacto do género** relativamente ao acesso e permanência no mercado de trabalho, bem como à inclusão/exclusão do acesso à proteção social. Juntamente com os jovens e os migrantes, as mulheres estão muitas vezes sobrerrepresentadas nas novas formas de trabalho ⁽¹⁵⁾, com repercussões sobre os direitos a prestações de proteção social.

3.5 A idade também é um fator importante no acesso à proteção social: as gerações mais novas tendem a estar mais sujeitas a formas de trabalho atípicas («[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» ⁽¹⁶⁾). Os períodos de transição entre o ensino e as formas de emprego convencionais tornaram-se mais longos e podem ter efeitos negativos a longo prazo, quer no acesso à proteção social quer nos direitos futuros associados a pensões, inclusivamente devido à fragmentação extrema do percurso profissional ⁽¹⁷⁾.

3.6 As lacunas no acesso à proteção social decorrentes da situação no emprego e do tipo de relação de trabalho podem levar a que as pessoas se sintam menos inclinadas a aproveitar oportunidades de mudança de uma 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**.

3.7 Essas lacunas podem ainda dar origem a abusos das diferentes situações de emprego e gerar uma concorrência desleal entre as empresas que continuam a contribuir para a proteção social e as que não o fazem.

3.8 A longo prazo, é a sustentabilidade económica e social dos sistemas nacionais de proteção social que está em jogo, sobretudo tendo em conta as tendências demográficas e taxas de desemprego atuais.

4. Observações na especialidade: síntese da recomendação

4.1 O CESE assinala que já foi adotada legislação a nível europeu para tentar colmatar as lacunas dos sistemas de proteção social [nomeadamente a Diretiva 2010/41/UE, a Diretiva 2014/50/UE e a Diretiva (UE) 2016/2341], mas, como mostram as conclusões preliminares — sobre a Diretiva 2010/41/UE, por exemplo —, não assegurou em alguns casos o acesso efetivo à proteção social dos trabalhadores por conta própria ⁽¹⁸⁾.

4.2 O Comité observa igualmente que a Comissão Europeia, na Análise Anual do Crescimento 2018, insiste em que a substituição de rendimento através da proteção social é fundamental para reduzir as desigualdades e promover a coesão social e o crescimento inclusivo ⁽¹⁹⁾.

4.3 Em termos gerais, o número de trabalhadores por conta própria na Europa diminuiu ⁽²⁰⁾ ligeiramente nos últimos anos. Uma das razões subjacentes a esta realidade é a insuficiência/ausência de um nível de proteção destes trabalhadores em caso de doença, para além de existirem outras razões ligadas à vida pessoal (maternidade, paternidade, cuidados familiares, etc.) Assim, um nível de proteção adequado poderá levar a mais e melhor trabalho por conta própria. Não obstante, é absolutamente crucial que as instituições, a todos os níveis, combatam todas as formas do falso trabalho por conta própria, incluindo a nível transnacional.

4.4 O CESE acolhe e apoia, a este respeito, a decisão incluída na recomendação de ir mais longe do que inicialmente proposto na avaliação de impacto, ou seja, de recomendar «[o] alarga[mento da] cobertura formal com caráter obrigatório a todos os trabalhadores» e «assegurar que os trabalhadores por conta própria têm acesso à proteção social, alargando a cobertura formal [...] [c]om 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[,] [e] [c]om caráter voluntário, pelas prestações por desemprego». O CESE considera que os **baixos níveis de adesão a regimes voluntários**, quando estes existem, **dos trabalhadores por conta própria** (menos de 1 % a 20 %), justificam uma ação reforçada no sentido de promover uma cobertura e uma proteção mais alargadas.

⁽¹⁵⁾ ILO: INWORK Issue Brief No 9, May 2017 [OIT: Nota Informativa n.º 9 do INWORK, maio de 2017].

⁽¹⁶⁾ Ver proposta de recomendação relativa à proteção social, página 3.

⁽¹⁷⁾ JO C 367 de 10.10.2018, p. 15.

⁽¹⁸⁾ Ver C. Barnard e A. Blackham (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» [A implementação da Diretiva 2010/41/UE relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente], relatório da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Igualdade de Género encomendado pela Direção-Geral da Justiça da Comissão Europeia; ver proposta de recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, página 10.

⁽¹⁹⁾ Semestre Europeu de 2018: Análise Anual do Crescimento.

⁽²⁰⁾ Ver: The many faces of self-employment in Europe [As múltiplas faces do trabalho independente na Europa], Eurofound.

4.5 As medidas que visam uma cobertura plena dos trabalhadores por conta própria são, por conseguinte, de louvar. Abrangidos estão, se necessário, os cônjuges colaboradores, ou seja, sempre que o cônjuge ou parceiro trabalha por conta própria e o cônjuge colaborador contribui regular e ativamente para a atividade do trabalhador independente de forma que essa possa ser considerada a atividade principal do cônjuge colaborador.

4.6 Todos os cidadãos devem ter acesso a sistemas de proteção social capazes de proporcionar **benefícios adequados**. Estes sistemas podem basear-se num sistema de impostos e/ou seguros, para o qual as pessoas pagam contribuições equitativas e proporcionais à sua capacidade (ou delas estão isentas), obtendo benefícios em função das suas necessidades, pelo menos no que se refere a um nível mínimo adequado de assistência e a uma rede de segurança de recurso.

4.7 A **sustentabilidade** e o financiamento do acesso a uma proteção social **adequada** que acompanhe as mudanças nos mercados de trabalho ⁽²¹⁾ devem ser assegurados a bem da inclusão, adequação, justiça e igualdade numa perspetiva mais vasta de crescimento social e económico.

4.8 As medidas adotadas a nível europeu e nacional devem ser concebidas atempadamente para lograr a **igualdade de tratamento e oportunidades**: a despesa pública social na Europa é parte integrante do modelo social europeu; a Europa sempre foi um continente muito atrativo pelo elevado nível de segurança social em comparação com outras regiões do mundo.

4.9 Os sistemas de proteção social devem basear-se na **solidariedade** e na **igualdade** e não permitir qualquer discriminação com base em diferentes condições ou antecedentes pessoais e/ou situações profissionais.

4.10 A definição de medidas de proteção social para **pessoas com deficiência** deve seguir uma abordagem baseada nos direitos humanos, à luz da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. As pessoas com deficiência que não podem trabalhar e as respetivas famílias devem ser protegidas contra o risco de pobreza e ter garantido um nível de vida digno ⁽²²⁾.

4.11 O CESE solicita a plena aplicação da recomendação em apreço pelos Estados-Membros, para que os trabalhadores em formas atípicas de emprego e os trabalhadores por conta própria passem a beneficiar de uma melhor proteção. Os sistemas de proteção social devem ser (re)estruturados para se tornarem cada vez mais **inclusivos**, em linha também com as recomendações da Análise Anual do Crescimento 2018, segundo as quais «[u]ma melhor complementaridade entre o mercado de trabalho e os sistemas de integração social ajudará todos os grupos vulneráveis, gerará uma maior prosperidade para todos e reforçará a coesão social».

4.12 O combate à concorrência desleal na União Europeia e a adoção de medidas contra o trabalho não declarado (em conformidade também com as medidas tomadas pela Plataforma Europeia contra o trabalho não declarado) beneficiarão as empresas, na medida em que o aumento da proteção social e a redução da concorrência desleal podem ter um **impacto positivo na produtividade**.

4.13 O acesso universal aos **cuidados de saúde** é outro elemento essencial da recomendação, em consonância com o princípio 16 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais ⁽²³⁾. Tal como demonstrado pela avaliação de impacto da Comissão, em alguns países, devido às modalidades contratuais ou à regulamentação do mercado de trabalho, os trabalhadores em formas atípicas de emprego e os trabalhadores por conta própria podem confrontar-se com um acesso limitado aos cuidados de saúde. A prestação de cuidados de saúde a todas as pessoas que trabalham por conta de outrem ou por conta própria deve ser obrigatória.

4.14 O CESE saúda igualmente o anunciado reforço da cooperação com o Eurostat, com vista a criar **indicadores adequados** para registar os progressos realizados em termos de cobertura formal, eficácia da cobertura e transparência, etc., bem como o trabalho que a Comissão encetará no Comité da Proteção Social para estabelecer um **quadro de referência** para a proteção social. Tal contribuirá para superar a falta de uma base de dados sólida e incentivará uma avaliação mais precisa do impacto das políticas implementadas no contexto da recomendação.

Bruxelas, 20 de setembro de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER

⁽²¹⁾ Ver o documento de posição da BusinessEurope intitulado «Council Recommendation on access to social protection» [Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social], página 1, ponto 1 (19 de abril de 2018).

⁽²²⁾ Ver: Resolution to promote employment & social inclusion of persons with disabilities [Resolução com vista à promoção do emprego e da inclusão social das pessoas com deficiência], Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, 6 de novembro de 2017 <http://www.edf-feph.org/newsroom/news/social-pillar-edf-adopts-resolution-promote-employment-social-inclusion-persons>.

⁽²³⁾ Princípio 16 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais: «Todas as pessoas têm direito a aceder, em tempo útil, a cuidados de saúde preventivos e curativos de qualidade e a preços comportáveis».

Resultado da votação

Votos a favor: 92

Votos contra: 113

Abstenções: 13
