



Bruxelas, 31.1.2023  
COM(2023) 43 final

## **RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO**

**sobre a aplicação da recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria**

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
1. Introdução.....	5
1.1. Definição do contexto.....	5
1.2. Objetivos da recomendação.....	7
1.3. Apoio à aplicação.....	7
1.4. Análise da aplicação.....	9
2. Análise dos progressos realizados na aplicação da recomendação do Conselho.....	10
2.1. Panorâmica dos planos nacionais de execução: um quadro heterogéneo em termos de foco e nível de ambição.....	10
2.2. Cobertura formal.....	12
2.2.1. Lacunas.....	12
2.2.2. Medidas políticas.....	14
2.3. Cobertura efetiva.....	17
2.3.1. Lacunas.....	18
2.3.2. Medidas políticas.....	20
2.4. Adequação.....	21
2.4.1. Lacunas.....	22
2.4.2. Medidas políticas.....	23
2.5. Transparência.....	25
2.5.1. Acesso à informação.....	26
2.5.2. Simplificação.....	28
3. Síntese dos progressos.....	30
3.1. Evoluções positivas no acesso a proteção social para todos.....	30
3.2. Subsistem desafios.....	31
4. Conclusões.....	33
ANEXO: Principais características dos planos nacionais de execução em matéria de acesso à proteção social (e atualização).....	35

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Os esforços de aplicação durante os três anos que se seguiram à adoção da Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, e levando em conta o contexto das medidas destinadas a fazer face ao impacto social da pandemia de COVID-19, apresentam um panorama heterogéneo em toda a Europa. O nível global de ambição na aplicação da recomendação varia significativamente e, com algumas exceções, a maioria dos Estados-Membros não visa colmatar todas as lacunas existentes no acesso à proteção social. São necessários mais esforços de execução para colmatar as lacunas existentes e as consequências sociais e económicas da guerra de agressão russa contra a Ucrânia e a crise energética profunda daí resultante intensificam a urgência em agir.

Nos mercados de trabalho em constante evolução, existe um grande número de pessoas que, devido ao seu tipo de relação de trabalho ou à forma de trabalho por conta própria, não têm acesso suficiente à proteção social. Esta situação comporta riscos para o bem-estar de muitas destas pessoas e das suas famílias, mas também para a economia e a sociedade.

Em 2021, quase 40 % da população empregada na UE (77 milhões de pessoas) encontrava-se em formas atípicas de trabalho, ou seja, com contratos temporários, em trabalho a tempo parcial e/ou em trabalho por conta própria, e, neste grupo, muitos enfrentam lacunas significativas em termos de cobertura da proteção social. Em 2022, em 17 Estados-Membros, há pelo menos um grupo de trabalhadores atípicos não abrangidos por todos os ramos da proteção social. Os trabalhadores por conta própria não estão abrangidos por todos os ramos em 19 Estados-Membros.

### **Cobertura formal**

Desde 2019, 15 Estados-Membros empreenderam ou planearam reformas importantes para melhorar a participação em regimes de proteção social de categorias específicas de pessoas que integram o mercado de trabalho. Estas dizem respeito, nomeadamente, aos trabalhadores por conta própria (em especial os trabalhadores independentes a título individual e os trabalhadores por conta própria dependentes) ou às pessoas com contratos atípicos ou que trabalham em setores específicos (serviços domésticos, cultura) com elevada prevalência de formas atípicas de trabalho. No entanto, é provável que um número significativo destes trabalhadores continue a não ter acesso formal, uma vez que as medidas não colmatam todas as lacunas, nem abrangem todos os ramos e alguns Estados-Membros não tencionam colmatar as lacunas que subsistem.

Nos 12 Estados-Membros que comunicam dados, estima-se que pelo menos 5,6 milhões de trabalhadores atípicos e 15,3 milhões de trabalhadores por conta própria não tenham acesso a prestações de desemprego. Além disso, nos Estados-Membros em que a participação em regimes de proteção social é voluntária para os trabalhadores por conta própria, as taxas de adesão aos regimes são geralmente baixas.

Os principais desafios relatados pelos Estados-Membros ao dar resposta a estas lacunas incluem a necessidade de manter a flexibilidade do mercado de trabalho ou a complexidade de alargar a cobertura aos trabalhadores por conta própria (em especial seguros de desemprego e de invalidez) e a grupos específicos, como os trabalhadores de plataformas, os trabalhadores domésticos e os agricultores.

Por outro lado, as medidas destinadas a reduzir a utilização de formas atípicas de contratos ajudam a reduzir as lacunas formais em matéria de cobertura. Estas incluem uma melhor monitorização, a redução dos incentivos sociais e fiscais à contratação mediante contratos de muito curta duração ou através do falso trabalho por conta própria, a regulamentação do trabalho em plataformas ou a reforma da legislação laboral para fazer face à segmentação, o que melhora o acesso à proteção social, ao assegurar uma classificação correta ou ao criar um quadro regulamentar mais claro no que respeita aos direitos de proteção social associados a diferentes estatutos laborais.

### **Cobertura efetiva**

As regras em vigor em matéria de contribuições e direitos podem impedir as pessoas que participam em regimes de proteção social de receber qualquer prestação na prática («acesso efetivo»). Por exemplo, podem não cumprir a duração mínima ou o nível necessário de contribuições. Desde 2019, apenas um número restrito de medidas nacionais abordou a questão do acesso efetivo, por exemplo, reduzindo os prazos de carência para as prestações de desemprego ou cuidados de saúde. As disparidades em matéria de apoio ao rendimento entre as pessoas que, antes de se encontrarem desempregadas, estavam em situação de emprego «normal» e as outras continuam a ser consideráveis em muitos Estados-Membros da UE. De um modo geral, os trabalhadores por conta própria continuam a ter menos probabilidade de receber quaisquer prestações e, em vários países, a probabilidade de os trabalhadores temporários e a tempo parcial receberem prestações é ainda menor em relação aos trabalhadores com um contrato permanente ou a tempo inteiro.

### **Adequação**

Os regimes de proteção social «adequados» proporcionam uma substituição de rendimentos suficiente e atempada para as pessoas que enfrentam perdas de rendimento, preservando o seu nível de vida e protegendo-as da pobreza. Cerca de metade dos Estados-Membros empreendeu ou anunciou a inclusão de medidas para melhorar a adequação nos seus planos nacionais de execução, nomeadamente no que diz respeito às pensões para os trabalhadores por conta própria, para pessoas com direitos reduzidos ou para profissões específicas. Foram igualmente adotadas medidas para melhorar a adequação das prestações de desemprego, aumentando a sua duração e/ou o seu montante. No entanto, os desafios persistem. Os trabalhadores com contrato a termo enfrentam uma maior privação material e social em comparação com os trabalhadores com contrato sem termo, o mesmo acontecendo com os trabalhadores a tempo parcial quando comparados com os trabalhadores a tempo inteiro. Os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores a tempo parcial e os trabalhadores temporários estão também mais expostos ao risco de pobreza monetária do que os trabalhadores em formas típicas de emprego.

### **Transparência**

A transparência é crucial para melhorar o acesso à proteção social. No entanto, as regras de proteção social são, por vezes, demasiado complexas ou pouco claras, pelo que as pessoas podem não estar devidamente cientes dos seus direitos e das suas obrigações, nem saber como exercer esses direitos e cumprir essas obrigações. Embora não seja o foco principal dos planos nacionais de execução, muitos países começaram a digitalizar a gestão e a concessão de proteção social através de portais simplificados de balcão único, do acesso automatizado a algumas prestações, de simuladores de pensões ou formulários de candidatura pré-preenchidos. No entanto, são necessários mais esforços neste aspeto, incluindo medidas para combater o

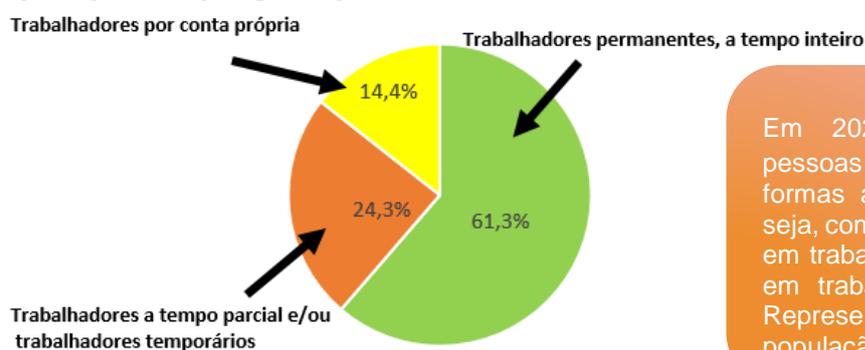
fosso digital das pessoas vulneráveis, nomeadamente, as pessoas com baixos níveis de literacia (digital, administrativa e financeira), as pessoas com deficiência e outras.

# 1. Introdução

## 1.1. Definição do contexto

Atualmente, os mercados de trabalho da UE incluem um número significativo de pessoas que trabalham por conta própria (a título individual), em empregos não regidos por contratos normais, em combinações de emprego por conta de outrem e por conta própria ou alternando entre eles. Em 2021, quase 40 % da população empregada na UE-27 (76,7 milhões de pessoas) encontrava-se em formas atípicas de trabalho<sup>1</sup>, ou seja, com um contrato temporário (23,7 milhões), em trabalho a tempo parcial (36,4 milhões) e/ou em trabalho por conta própria (26,9 milhões, incluindo 18,4 milhões de trabalhadores independentes a título individual)<sup>2</sup>, por oposição a contratos permanentes a tempo inteiro. Embora a percentagem global de pessoas em formas atípicas de trabalho se tenha mantido estável ao longo da última década e as situações variem consideravelmente de um grupo para outro e dentro de cada grupo, algumas novas formas de emprego (trabalhadores ocasionais, trabalhadores de portefólio, trabalhadores de plataformas) tornaram-se mais predominantes<sup>3</sup> nos Estados-Membros da UE e, em geral, a cobertura destes trabalhadores pela proteção social é inferior.

### População empregada por estatuto, UE-27 - 2021



Em 2021, **77** milhões de pessoas na UE estavam em formas atípicas de trabalho, ou seja, com um contrato temporário, em trabalho a tempo parcial e/ou em trabalho por conta própria. Representam cerca de 40 % da população empregada.

Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho

Os sistemas de proteção social continuam muitas vezes a ser concebidos para os trabalhadores típicos (empregados por conta de outrem, com contrato permanente, a tempo inteiro). Consequentemente, a cobertura pela proteção social de grande parte da força de trabalho não é suficiente, devido ao seu estatuto no mercado de trabalho ou ao tipo de relação de trabalho. Estas lacunas representam um risco para o bem-estar das pessoas afetadas e das suas famílias, que sofrem uma maior incerteza económica. Têm igualmente impacto na economia e na sociedade em termos de procura interna, investimento em capital humano e

<sup>1</sup> Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (IFT) da UE.

<sup>2</sup> Além disso, em 2017, cerca de 800 000 pessoas eram «trabalhadores por conta própria dependentes», ou seja, trabalhadores por conta própria sem trabalhadores ao seu serviço e que tinham trabalhado nos últimos 12 meses apenas para um cliente ou para um cliente dominante que determinava o seu horário de trabalho (fonte: módulo do IFT-UE sobre o trabalho por conta própria).

<sup>3</sup> Eurofond (2027), [Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects](#) (não traduzido para português) e CE (2018) ESDE, [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#) (não traduzido para português).

coesão social. As lacunas na cobertura do emprego atípico contribuem para a falta de equidade na sociedade, aumentando as disparidades entre gerações, géneros ou grupos sociais, uma vez que os jovens, as pessoas nascidas no estrangeiro e as mulheres são menos frequentemente contratados a tempo inteiro com contratos de duração indeterminada. A redução das disparidades no acesso à proteção social para formas atípicas de trabalho poderia, assim, contribuir para reduzir as desigualdades, incluindo as disparidades salariais e de pensões entre homens e mulheres.

De acordo com o princípio 12 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais «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»<sup>4</sup>. Para concretizar esta ambição política, o Conselho adotou, em 2019, uma recomendação relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria<sup>5</sup>.

No plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais<sup>6</sup>, a Comissão salientou que as medidas excecionais tomadas durante a pandemia de COVID-19 para alargar a proteção social a grupos anteriormente excluídos podem ser uma fonte de inspiração para reformas estruturais que melhorem a proteção dos desempregados, dos trabalhadores com contratos atípicos e dos trabalhadores por conta própria.

A transição digital, acelerada pela pandemia de COVID-19, está a reconfigurar a economia da UE e os seus mercados de trabalho, nomeadamente através da expansão das plataformas de trabalho digitais<sup>7</sup>. Embora o trabalho nas plataformas digitais possa proporcionar oportunidades para aceder mais facilmente ao mercado de trabalho ou obter rendimentos adicionais através de uma atividade secundária, também coloca desafios, nomeadamente em termos de proteção social.

Para além do imperativo de gerir a transição ecológica de forma equitativa, surgiu um novo desafio no início de 2022: o ambiente económico e geopolítico desencadeado pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, que resultou num aumento dos preços da energia e dos produtos de base, em pressões inflacionistas e num aumento da incerteza económica. Esta situação pode empurrar os agregados familiares já vulneráveis para a pobreza. Os sistemas de proteção social devem desempenhar um papel fundamental para prevenir e obviar esses impactos, reforçando as redes de segurança social existentes e apoiando os mais vulneráveis.

---

<sup>4</sup> Para efeitos da recomendação do Conselho e do presente relatório, «trabalhadores com contratos atípicos» refere-se a «empregados» ao abrigo de contratos atípicos (temporários, a tempo parcial), ao passo que «pessoas em formas atípicas de trabalho» inclui tanto os trabalhadores com contratos atípicos como os trabalhadores por conta própria.

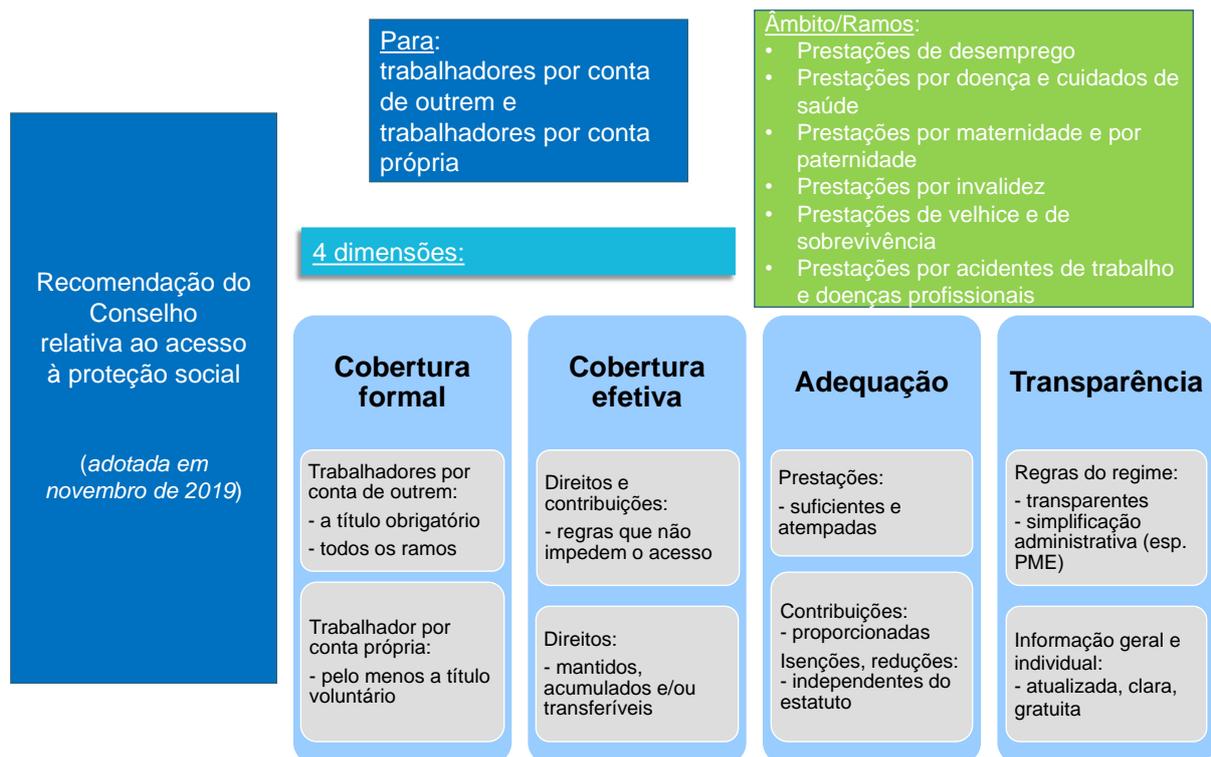
<sup>5</sup> [2019/C 387/01](#).

<sup>6</sup> COM(2021) 102 final.

<sup>7</sup> De acordo com os dados utilizados na [proposta de diretiva da Comissão](#) de 2021, 28 milhões de pessoas na UE trabalham através de plataformas de trabalho digitais e entre 1,7 e 4,1 milhões poderiam ser reclassificadas como trabalhadores ao abrigo da diretiva.

## 1.2. Objetivos da recomendação

A recomendação do Conselho visa assegurar que todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria tenham acesso formal e contribuam para uma proteção social eficaz, adequada e transparente, no que diz respeito a seis ramos da proteção social: prestações de desemprego; prestações por doença e cuidados de saúde; prestações por maternidade e paternidade; prestações por invalidez; prestações de velhice e de sobrevivência; e prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais.



O número 19 da recomendação do Conselho convida os Estados-Membros a aplicar os princípios enunciados na recomendação o mais rapidamente possível e a apresentar um plano que estabeleça as medidas correspondentes a tomar a nível nacional até 15 de maio de 2021. Até dezembro de 2022, todos os Estados-Membros, com exceção do Luxemburgo, tinham apresentado esse plano nacional de execução<sup>8</sup>. Os ministros EPSCO (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) debateram os planos nacionais de execução em dezembro de 2021, no âmbito do Semestre Europeu, e em maio de 2022, no CPS (Comité da Proteção Social). As organizações europeias de parceiros sociais foram também especificamente consultadas em maio de 2022.

## 1.3. Apoio à aplicação

Desde a adoção da recomendação do Conselho, a Comissão tomou medidas específicas para apoiar a aplicação da recomendação.

A Comissão trabalhou com o Subgrupo de Indicadores do CPS com o intuito de **elaborar um regime de monitorização para avaliar os progressos na consecução dos principais**

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

**objetivos da recomendação.** Uma primeira versão do regime foi aprovada pelo CPS em outubro de 2020<sup>9</sup> e, desde então, a Comissão tem vindo a apoiar melhorias metodológicas e atualizações anuais ao regime de monitorização<sup>10</sup>. O regime de monitorização inclui indicadores para medir a cobertura formal, a cobertura efetiva e a adequação das prestações para todos os tipos de trabalhadores em ramos relevantes da proteção social. Inclui também indicadores do mercado de trabalho para medir a diversidade de estatutos no mercado de trabalho e indicadores sobre as regras que regem os direitos e as contribuições.

**No entanto, são necessárias mais melhorias na monitorização do acesso à proteção social em todos os Estados-Membros da UE.** Por exemplo, os dados atuais disponíveis a nível da UE não permitem medir diretamente a relação entre a materialização de um risco e o recebimento de uma prestação, exceto no caso das prestações relacionadas com o desemprego e a velhice. Além disso, embora se tenham registado progressos na quantificação das lacunas na cobertura formal, estes dados não estão disponíveis para todos os países e os dados disponíveis não são totalmente comparáveis. Por último, é necessário realizar progressos graduais em vários domínios. Por exemplo, é necessária uma melhor compreensão da situação económica e social dos trabalhadores por conta própria (em especial os seus rendimentos), tendo em conta os diferentes níveis de contribuições para a segurança social.

**Do ponto de vista político, a Comissão promoveu intercâmbios aprofundados sobre a aplicação das diferentes dimensões da recomendação, reunindo representantes dos Estados-Membros, parceiros sociais e partes interessadas**<sup>11</sup>. A Comissão Europeia também acompanha as questões de proteção social no âmbito do Semestre Europeu. Em 2020, com o objetivo de atenuar o impacto social da pandemia de COVID-19, a Comissão recomendou que nove Estados-Membros melhorassem a cobertura da proteção social dos trabalhadores com contratos atípicos e dos trabalhadores por conta própria (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT e SI) e, em 2022, quatro Estados-Membros receberam uma recomendação específica por país nos domínios abrangidos pela recomendação do Conselho de 2019 (EE, HU, NL e PL). Além disso, todos os anos, o Monitor do CPS<sup>12</sup> indica os Estados-Membros que enfrentam um desafio social fundamental no que diz respeito ao acesso à proteção social<sup>13</sup>.

De considerar também que, de acordo com a análise da Comissão, dois terços dos planos de recuperação e resiliência (PRR) incluem reformas ou investimentos destinados a melhorar o acesso à proteção social (centrando-se principalmente na simplificação do

Dois terços dos planos de recuperação e resiliência incluem reformas ou investimentos destinados a melhorar o acesso à proteção social.

<sup>9</sup> [Regime](#) de monitorização do acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

<sup>10</sup> [Atualização](#) de 2021 do regime de monitorização. Note-se que o Centro Comum de Investigação está também a trabalhar no sentido de o melhorar; ver, por exemplo, Antón & Grande (2022), *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* (não traduzido para português).

<sup>11</sup> Estes incluem uma série de eventos de aprendizagem mútua (ver o [relatório](#) publicado em 2020) e um evento de alto nível sobre a proteção social dos trabalhadores por conta própria em junho de 2022.

<sup>12</sup> O instrumento de acompanhamento desenvolvido com o CPS para identificar as principais tendências sociais anuais na UE.

<sup>13</sup> No [Relatório Anual](#) de 2022 do CPS, os seguintes oito Estados-Membros foram identificados como tendo um «desafio social fundamental» no domínio do acesso à proteção social: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO e SK.

acesso através de investimentos digitais e no reforço da adequação das prestações de desemprego e de velhice)<sup>14</sup>.

**Além disso, em 2019, a Comissão lançou várias iniciativas relacionadas entre si**, por exemplo, para melhorar a cobertura e a adequação dos salários mínimos<sup>15</sup> e do rendimento mínimo<sup>16</sup>, para melhorar a situação dos trabalhadores das plataformas digitais<sup>17</sup> e para fazer face aos impactos sociais da transição ecológica, nomeadamente no caso dos trabalhadores que necessitam de apoio à transição profissional e de apoio ao rendimento<sup>18</sup>. A diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis garante igualmente que os trabalhadores na UE recebem informações essenciais sobre os seus contratos numa fase precoce, nomeadamente em matéria de segurança social<sup>19</sup>. Estas iniciativas funcionam em conjunto para garantir que todas as pessoas, independentemente da sua forma de trabalho, têm acesso a uma proteção social adequada contra os riscos económicos e que todas contribuem igualmente para o seu financiamento, tal como também preconizado a nível global<sup>20</sup>.

#### 1.4. Análise da aplicação

**A recomendação do Conselho convida a Comissão a analisar os progressos realizados em termos de aplicação e a apresentar um relatório ao Conselho.** Na sua análise, o presente relatório baseia-se no regime de monitorização elaborado com o CPS para avaliar os progressos na consecução dos principais objetivos da recomendação e as recentes medidas e reformas adotadas ou anunciadas pelos Estados-Membros, tal como refletido nos seus planos nacionais de execução, no Semestre Europeu ou nos PRR. O relatório baseia-se ainda no relatório temático da Rede Europeia em matéria de Política Social sobre a dimensão da transparência<sup>21</sup>, nos debates temáticos no CPS, nos intercâmbios com os parceiros sociais e nas conclusões de eventos de aprendizagem mútua organizados pela Comissão.

**O relatório analisa os progressos realizados nas quatro dimensões da recomendação (cobertura formal, cobertura efetiva, adequação e transparência) e no que diz respeito aos trabalhadores em formas atípicas de emprego e aos trabalhadores por conta própria.** Centra-se nas medidas e reformas que foram empreendidas desde a adoção da recomendação do Conselho ou que estão previstas. Uma vez que os trabalhadores em formas típicas de emprego têm acesso à maioria dos ramos da proteção social na maior parte dos Estados-Membros da UE, o relatório centra-se principalmente na resolução das lacunas no caso dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores com contratos atípicos. Sempre que

---

<sup>14</sup> Ver também a análise temática sobre o painel de avaliação da recuperação e resiliência sobre a [proteção social](#).

<sup>15</sup> Diretiva (UE) 2022/2041.

<sup>16</sup> COM(2022) 490 final.

<sup>17</sup> COM(2021) 762 final.

<sup>18</sup> COM(2021) 801 final.

<sup>19</sup> Diretiva (UE) 2019/1152. Ver também a Diretiva (UE) 2016/2102 relativa à acessibilidade dos sítios Web e das aplicações móveis de organismos do setor público.

<sup>20</sup> [Recomendação](#) da OIT de 2012 relativa aos níveis mínimos de proteção social e [Apelo mundial](#) à ação para uma recuperação centrada nas pessoas, de 2021.

<sup>21</sup> Spasova, S., *et al.* (2023), *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification* (não traduzido para português), Rede Europeia em matéria de Política Social, Serviço das Publicações da UE.

possível, o relatório utiliza dados para medir os progressos realizados desde a adoção da recomendação no outono de 2019. Porém, para alguns indicadores, as estatísticas mais recentes disponíveis remontam a 2020-2021<sup>22</sup>.

## 2. Análise dos progressos realizados na aplicação da recomendação do Conselho

### 2.1. Panorâmica dos planos nacionais de execução: um quadro heterogéneo em termos de foco e nível de ambição

Uma visão geral<sup>23</sup> dos 26 planos nacionais de execução **mostra que quase todos os planos nacionais de execução se referem implícita ou explicitamente a lacunas existentes/subsistentes no acesso à proteção social a nível nacional. No entanto, apenas em metade dos Estados-Membros são abrangidos todos os grupos e tipos de lacunas.** Além disso, os planos nacionais de execução centraram-se substancialmente na situação em termos de cobertura formal, enquanto outras dimensões do acesso à proteção social mereceram uma abordagem mais limitada, apesar dos indicadores existentes acordados a nível da UE para monitorizar o acesso efetivo ou a adequação. Mais importante ainda, alguns Estados-Membros consideram que já aplicaram todas as disposições da recomendação (BG e SE), ou quase todas (CZ, FR, HU, AT e PL); ver também o quadro em anexo.

A maioria dos planos nacionais de execução (22 dos 26 apresentados)<sup>24</sup> refere-se a medidas específicas tomadas ou a novos compromissos a nível nacional para implementar a recomendação. Contudo, **o alcance e o âmbito das medidas, bem como o seu calendário (já adotadas ou previstas), variam consideravelmente** entre países<sup>25</sup>: Em dez dos planos nacionais de execução a tónica é colocada numa medida política e/ou legislativa principal, 11 incluem um conjunto de três a oito medidas e o plano da Bélgica apresenta mais de 30 medidas.

As medidas dos planos nacionais de execução abrangem uma vasta gama de ramos da proteção social, mas os três mais frequentemente abrangidos são as pensões, as prestações de desemprego e as prestações por doença – enquanto outros ramos (maternidade e paternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, cuidados de saúde e invalidez) são menos frequentemente abordados.

#### **Caixa 1: Pandemia de COVID-19 e impacto nos sistemas de proteção social**

**A pandemia de COVID-19 demonstrou o papel vital da proteção social na criação de uma rede de segurança em tempos de crise**, ao mesmo tempo que expôs lacunas no acesso e levou muitos Estados-Membros a alargarem temporariamente a proteção social a grupos que não dispunham de cobertura anteriormente. Dada a sobreposição da crise sanitária com o período

<sup>22</sup> As informações sobre a cobertura formal ou relacionadas com contribuições e direitos (MISSOC) reportam ao início de 2022, ao passo que, para outros indicadores (por exemplo, EU-SILC), os dados dizem respeito a 2021 (e, por conseguinte, ao rendimento de 2020).

<sup>23</sup> Uma primeira panorâmica dos 21 planos nacionais de execução apresentados até setembro de 2021 foi publicada no [Relatório Anual de 2021](#) do CPS e no [Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022](#).

<sup>24</sup> Os planos nacionais de execução da BG, HU, SE e SK não se referiram a tais medidas.

<sup>25</sup> Considerando apenas medidas estruturais e, por conseguinte, excluindo as medidas temporárias tomadas em resposta à crise da COVID-19.

de aplicação da recomendação, não é surpreendente que 24 dos 26 planos nacionais se refiram a medidas tomadas em resposta à pandemia, sendo que três dos planos se referem exclusivamente a tais medidas. No entanto, apenas oito planos nacionais se referem a medidas que se tornaram permanentes, com especial incidência na melhoria da cobertura dos trabalhadores por conta própria ou dos trabalhadores em setores específicos, como o setor cultural.

A pandemia de COVID-19 também acelerou, em alguns casos, a digitalização dos serviços sociais, incluindo a utilização mais ampla e simplificada de formulários eletrónicos, a teleassistência e uma melhor interoperabilidade dos dados entre as diferentes autoridades públicas.

**Em termos de calendário, 13 Estados-Membros referem-se a medidas tomadas desde 2019** e 18 Estados-Membros referem-se a medidas em preparação ou «previstas para o futuro». Alguns Estados-Membros referem igualmente medidas tomadas antes da adoção da recomendação.

Em termos de grupos-alvo, embora algumas medidas se destinem a todas as pessoas empregadas, **a maioria também aborda a situação de grupos específicos**: 17 Estados-Membros mencionam medidas específicas para os trabalhadores por conta própria e 11 Estados-Membros referem medidas para os trabalhadores com contratos atípicos.

Os planos nacionais de execução de alguns Estados-Membros (como a Bélgica, a Estónia e Chipre) incluem informações pormenorizadas sobre cada medida que planeiam, em termos de ramo, grupo-alvo, impacto esperado, calendário, orçamento, organismo de execução e plano de acompanhamento/avaliação. No caso de outros países, os planos nacionais de execução não especificam as medidas anunciadas para o futuro.

**Apenas um número limitado de planos nacionais de execução se refere à participação dos parceiros sociais na sua elaboração ou na elaboração de algumas medidas.** Outras partes interessadas, como as organizações da sociedade civil, raramente são referidas. As organizações de parceiros sociais da UE indicaram<sup>26</sup> que a sua participação era muito reduzida ou muito tardia no processo e apelaram a uma maior participação na conceção e aplicação de medidas destinadas a melhorar o acesso à proteção social dos trabalhadores com contratos atípicos e dos trabalhadores por conta própria.

Além de melhorar o acesso à proteção social, alguns planos nacionais de execução de alguns Estados-Membros referiram igualmente **medidas destinadas a reduzir a utilização excessiva de formas atípicas de trabalho**. Por exemplo, os Países Baixos estão a tomar medidas para reduzir os incentivos sociais e fiscais aos trabalhadores independentes (a título individual) ou às empresas que recorrem a contratos temporários; a Alemanha e a Polónia tomaram medidas com vista a um melhor acompanhamento da situação de cobertura das pessoas com contratos atípicos.

---

<sup>26</sup> Consulta aos parceiros sociais da UE (maio de 2022) sobre a aplicação da recomendação.

A recomendação incentiva igualmente os Estados-Membros a melhorar a disponibilidade de estatísticas nacionais sobre o acesso à proteção social, mas apenas alguns Estados-Membros (cinco em 26, ver anexo) preveem medidas específicas, apesar da disponibilidade relativamente limitada de dados quantitativos neste domínio. Embora muitos Estados-Membros disponham de dados, na sua maioria provenientes de fontes administrativas, estes nem sempre são discriminados por tipo de relação de trabalho, sexo ou idade, sendo limitadas as tentativas para estimar a taxa de cobertura pelos diferentes ramos da proteção social<sup>27</sup>. Além disso, os dados disponíveis não são sistematicamente utilizados na elaboração de políticas. Nem os planos nacionais de execução nem o contributo dos parceiros sociais para as consultas levantaram questões específicas relativas ao impacto das medidas de execução nas pequenas e médias empresas. No entanto, as organizações patronais indicaram que o acesso dos trabalhadores por conta própria aos ramos mais relevantes da proteção social básica a um custo razoável deve ser o princípio orientador, ao passo que o acesso a uma proteção mais avançada deve continuar a ser facultativo.

As medidas referidas nos planos nacionais de execução poderiam beneficiar de uma **melhor articulação com as medidas políticas no âmbito** dos PRR e de medidas de acompanhamento no contexto do Semestre Europeu, que maximizaria o seu impacto. Por exemplo, a maioria dos planos nacionais de execução não menciona medidas relacionadas com a melhoria da transparência dos regimes de proteção social, enquanto um grande número de PRR se centra na digitalização da proteção social, com o objetivo de proporcionar um melhor acesso aos serviços de segurança social, simplificar procedimentos e oferecer soluções digitais simples e eficazes para as pessoas e as empresas. Além disso, os Estados-Membros poderiam também mobilizar o Instrumento de Assistência Técnica (IAT) para apoiar a execução das reformas estruturais a nível nacional.

## 2.2. Cobertura formal

Os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria são 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» (recomendação do Conselho, considerando 15).

Os Estados-Membros foram convidados a melhorar a cobertura formal (para todos os ramos mencionados na recomendação) e a alargá-la a: a) todos os trabalhadores por conta de outrem, independentemente do tipo da sua relação de trabalho, a título obrigatório; b) trabalhadores por conta própria, pelo menos a título voluntário e, se for caso disso, a título obrigatório.

### 2.2.1. Lacunas

**O levantamento da cobertura formal<sup>28</sup> no âmbito do regime de monitorização mostra que continuam a existir lacunas significativas nos Estados-Membros da UE, tanto para os**

---

<sup>27</sup> Com base no debate no Subgrupo de Indicadores do CPS, outubro de 2022.

<sup>28</sup> Recolha de dados sobre a cobertura formal (CPS), última atualização: primavera de 2022.

## **trabalhadores com contratos atípicos como para os trabalhadores por conta própria, apesar de alguns progressos desde 2019<sup>29</sup>.**

Em 2022, em 17 Estados-Membros<sup>30</sup>, pelo menos um grupo de trabalhadores com contratos atípicos enfrenta lacunas formais em, pelo menos, um dos ramos de proteção social relevantes. Os ramos da segurança social com maiores lacunas são as prestações de desemprego (13 Estados-Membros), doença (11) e maternidade (nove). As categorias afetadas incluem os trabalhadores ocasionais ou os trabalhadores com contratos a termo de curta duração simplificados, os trabalhadores sazonais e os trabalhadores com outros contratos de trabalho específicos do país<sup>31</sup>. Em cinco Estados-Membros<sup>32</sup> as lacunas referem-se apenas ao grupo específico dos «aprendizes e estagiários» (e frequentemente a um subgrupo nesta categoria)<sup>33</sup>. Além disso, em cerca de metade dos Estados-Membros, o acesso dos trabalhadores atípicos a, pelo menos, um ramo da proteção social é apenas voluntário, muitas vezes através de regimes de «*opt-in*», nomeadamente para as prestações de desemprego, de velhice, por invalidez, por doença e por maternidade.

Com base nos dados disponíveis num número limitado de Estados-Membros, estima-se<sup>34</sup> que cerca de 5,6 milhões de trabalhadores atípicos não têm acesso a prestações de desemprego (11 Estados-Membros), enquanto 366 000 não têm acesso a prestações por doença (seis) e 413 000 não têm acesso a prestações por maternidade (cinco). Estes números devem ser claramente vistos como estimativas de limite inferior, uma vez que nem todos os Estados-Membros comunicam tais lacunas quando existem.

**No que respeita especificamente aos trabalhadores por conta própria, existem lacunas formais em, pelo menos, um dos ramos da proteção social em 19 Estados-Membros (em 2022).** Os ramos mais afetados são as prestações de desemprego (13 Estados-Membros), seguidas das prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais (nove), das prestações por paternidade (cinco) e das prestações por doença (três). Embora esteja em conformidade com a recomendação, o facto de o acesso dos trabalhadores por conta própria ser voluntário em, pelo menos, um ramo em 19 Estados-Membros<sup>35</sup>, principalmente

Em 2022, os trabalhadores por conta própria de **19** Estados-Membros e alguns trabalhadores atípicos de **17** Estados-Membros não estavam abrangidos por, pelo menos, um ramo da proteção social.

<sup>29</sup> Dadas as reformas em matéria de cobertura formal em curso ou anunciadas (ver caixa 2), o número de lacunas identificadas nesta secção deverá diminuir ligeiramente nos próximos anos.

<sup>30</sup> CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI e SK. Nota: esta é a situação desde a primavera de 2022. Em outubro de 2022, a lacuna formal que subsistia foi colmatada em Espanha, tendo os trabalhadores domésticos passado a ter acesso a prestações de desemprego.

<sup>31</sup> Estes incluem os «miniempregos» na Alemanha, (alguns) «contratos de direito civil» (ou seja, uma categoria de contratos atípicos utilizados para contratar mão de obra) na Polónia, os «acordos para exercer um emprego» na Chéquia, os contratos de trabalho com rendimento irregular na Eslováquia, etc.

<sup>32</sup> DK, EL, FR, IT e NL.

<sup>33</sup> Esta situação reflete os resultados preliminares da análise da aplicação da [Recomendação do Conselho relativa a um quadro de qualidade para os estágios](#).

<sup>34</sup> Com base na agregação de estimativas nacionais baseadas em diferentes fontes e métodos e não abrangendo todos os Estados-Membros com uma lacuna.

<sup>35</sup> Em especial no que se refere às prestações por doença, velhice e sobrevivência e às prestações por maternidade.

através de sistemas de «*opt-in*», resulta, em geral, em baixas taxas de adesão a estes regimes<sup>36</sup>. Em alguns Estados-Membros, tal pode explicar-se por ser concedido um curto período de tempo às pessoas para decidirem se optam por participar nos regimes voluntários, aliado a longos períodos de vinculação.

### 2.2.2. Medidas políticas

**A maioria dos planos nacionais de execução confirma as lacunas na cobertura formal acima descritas e a maioria dos Estados-Membros apresentou medidas tomadas (a tomar) para as colmatar.** No entanto, muitas dessas medidas foram tomadas em resposta à crise da COVID-19, a fim de alargar o acesso, a título temporário e excecional, a categorias específicas de trabalhadores anteriormente não abrangidas/ou apenas parcialmente abrangidas (trabalhadores com contratos precários, trabalhadores domésticos e trabalhadores por conta própria) ou que trabalham em setores/profissões específicos (trabalhadores do setor cultural, do setor da saúde, etc.)<sup>37</sup>.

Em pouco mais de metade dos Estados-Membros (15), as medidas tomadas ou anunciadas desde 2019 em matéria de cobertura formal são reformas estruturais destinadas a colmatar de forma permanente as lacunas nos ramos abrangidos pela recomendação<sup>38</sup>. **Trata-se, na maioria dos casos, de colmatar lacunas na cobertura formal dos trabalhadores por conta própria**, o que se explica pelo grande número de Estados-Membros onde estes ainda estão excluídos do acesso a vários ramos. É dada menos atenção às outras formas atípicas de trabalho (por exemplo, contratos temporários/a tempo parcial).

#### Quadro 1: Reformas estruturais na cobertura formal desde 2019

	Reformas estruturais em 15 Estados-Membros:			Reformas não estruturais (em 12 Estados-Membros)
Grupos-alvo	Para trabalhadores por conta própria	Para trabalhadores atípicos	Para ambos os grupos	
Estados-Membros	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	<i>AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI, SE</i>

<sup>36</sup> Ver [atualização](#) de 2021 do regime de monitorização e Schoukens (2022), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#) (não traduzido para português).

<sup>37</sup> Ver pormenores sobre outros países no [Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022](#) (JER), na proposta de [RCE de 2023](#) e no relatório de 2021 da Rede Europeia em matéria de Política Social, *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis* [não traduzidos para português].

<sup>38</sup> Em alguns países, os direitos foram alargados a todos os trabalhadores, por exemplo, o direito à licença de paternidade (na BG e na HR), em conformidade com a Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar de 2019. Estas medidas não são abordadas especificamente no presente relatório.

Fonte: planos nacionais de execução e atualização pelo CPS. Nota: países em itálico: reformas propostas ou anunciadas ainda não adotadas.

Entre as reformas para os trabalhadores por conta própria, algumas já foram implementadas, muitas estão em fase de preparação, enquanto outras estão previstas para o futuro (ver caixa 2).

## **Caixa 2: Proteção social dos trabalhadores por conta própria**

Embora a percentagem total de trabalhadores por conta própria na força de trabalho tenha permanecido estável nos últimos 25 anos (cerca de 14 % da força de trabalho), a percentagem de trabalhadores independentes sem empregados tem vindo a aumentar (cerca de 68,3 % dos 27 milhões de trabalhadores por conta própria na UE)<sup>39</sup>. Os dados disponíveis para sete Estados-Membros (BE, DE, IT, LU, NL, PL e SE) apontam para elevadas taxas de pobreza no trabalho entre os trabalhadores independentes a título individual<sup>40</sup>. Esta tendência aumenta a necessidade de garantir aos trabalhadores por conta própria o acesso à proteção social.

Nos 12 Estados-Membros que comunicaram dados<sup>41</sup>, 15,3 milhões de trabalhadores por conta própria não têm acesso a prestações de desemprego, 3,9 milhões não têm acesso a prestações relacionadas com acidentes de trabalho e doenças profissionais (nove Estados-Membros) e 5,3 milhões a prestações por doença (três).

Tal como ilustrado a seguir, várias reformas estruturais mostram que é possível colmatar estas lacunas e podem servir de inspiração para outros países que ainda as enfrentam.

Em novembro de 2019, a **Irlanda** introduziu um novo regime de prestações para candidatos a emprego que tinham anteriormente trabalhado por conta própria. Em 2019, a **França** começou a conceder aos trabalhadores por conta própria o acesso a um subsídio de rendimento em determinadas condições (cessação judicial ou processo de insolvência) e, em 2022, flexibilizou as condições para requerer a prestação. No final de 2020, a França também alargou as prestações por doença às profissões liberais. Desde o início de 2019, em **Malta**, em determinadas condições, os trabalhadores por conta própria têm direito a prestações de desemprego. No âmbito do decreto relativo à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar (junho de 2022), a **Itália** introduziu o direito a um subsídio diário para as trabalhadoras por conta própria antes do parto (quando surgem complicações) e o direito à licença parental para os pais que são trabalhadores por conta própria.

**Chipre** está a reformar o sistema de segurança social para alargar a cobertura aos trabalhadores por conta própria e às formas atípicas de emprego (entrada em vigor prevista para 2023). O governo do **Luxemburgo** propôs a introdução de prestações por paternidade para os pais que são trabalhadores por conta própria. A **Estónia** está a alargar a cobertura do seguro de desemprego aos trabalhadores por conta própria, aos titulares de contas comerciais e aos membros dos órgãos de gestão e de controlo. Está também a trabalhar no sentido de alargar a cobertura de saúde às pessoas não seguradas ou com seguros intermitentes. Os **Países Baixos** estão a preparar a introdução de um seguro obrigatório de invalidez para os trabalhadores por conta própria (a concluir até 2026).

Os planos nacionais de execução também incluem compromissos para o futuro. Por exemplo, a **Roménia** tenciona alargar a licença de paternidade aos trabalhadores por conta própria; a **Bélgica** está a avaliar a forma de tornar permanente a proteção contra as perdas de rendimento dos trabalhadores por conta própria («direito a ajudas temporárias»); a **Grécia** prevê alargar o acesso às prestações por doença aos trabalhadores por conta própria; a **Lituânia** está a considerar a possibilidade de incluir todos os trabalhadores por conta própria no sistema de seguro de desemprego; os **Países Baixos** estão a aplicar, a título experimental, a concessão aos trabalhadores por conta própria de acesso aos regimes coletivos de pensões.

<sup>39</sup> Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho.

<sup>40</sup> Eurostat, EU-SILC 2019 utilizado no projeto da UE «[Working Yet Poor](#)».

<sup>41</sup> Recolha de dados sobre cobertura formal (CE-CPS), última atualização: primavera de 2022.

Para os **trabalhadores com contratos atípicos**, as reformas realizadas até à data incluem: acesso a prestações por desemprego contributivas para os trabalhadores domésticos em Espanha (a partir de outubro de 2022); um novo estatuto e um fundo especial de segurança social para profissionais do setor cultural em Portugal (a partir de outubro de 2022 – os trabalhadores com contratos de muito curta duração dispõem de cobertura para a maior parte dos riscos e têm direito a um novo subsídio de suspensão da atividade artística). Além disso, paralelamente a ações de apoio a nível da UE<sup>42</sup>, vários Estados-Membros estão a tomar medidas para melhorar o estatuto e as condições de trabalho dos **artistas e dos profissionais do setor cultural e criativo**, o qual se caracteriza pela prevalência de formas atípicas de trabalho<sup>43</sup>.

**Estão a ser preparadas outras reformas.** Com o apoio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), no final de 2021, a Polónia iniciou uma reforma para alargar o seguro obrigatório e melhorar a cobertura. Este diz respeito, em especial, aos contratos de direito civil com disposições destinadas a garantir a sua cobertura pelo seguro de velhice/pensão e acidentes. Outras reformas incluem: um projeto de lei na Irlanda que atribui um nível mínimo de proteção (prestações por doença) aos trabalhadores com salários baixos que possam não ter direito a um regime de empresa; no Luxemburgo, uma proposta de cobertura universal dos cuidados de saúde (outubro de 2021) para garantir a vinculação a um seguro de saúde das pessoas vulneráveis não vinculadas.

Por último, a Roménia tenciona assegurar o acesso formal a todos os ramos da segurança social aos trabalhadores sazonais e diários, bem como aos trabalhadores das plataformas digitais, enquanto a Bélgica está a avaliar formas de melhorar a cobertura formal dos trabalhadores das plataformas digitais (prestações de desemprego e em caso de acidentes de trabalho) e de categorias específicas de trabalhadores (por exemplo, as amas). A Chéquia não tenciona transformar os seus «acordos para exercer um emprego» numa relação de trabalho, mas tenciona alterar os critérios de acesso aos seguros e pretende melhorar o acesso à cobertura de riscos de doença e riscos relacionados (incluindo maternidade) para os trabalhadores com contratos atípicos.

**Outros Estados-Membros comunicaram que não tencionam conceder (pleno) acesso a determinados grupos atualmente não abrangidos, em especial os trabalhadores por conta própria.** As razões para esta abordagem incluem: os custos que implicaria, preocupações quanto ao impacto na flexibilidade do mercado de trabalho ou à complexidade de garantir a cobertura total dos trabalhadores por conta própria (nomeadamente, nos casos do seguro de desemprego e do seguro de doença ou de invalidez). Em alguns casos, a razão para não tomar medidas para colmatar uma lacuna formal é a pequena dimensão dos grupos não cobertos ou o facto de alguns riscos poderem ser cobertos por outros ramos ou pelo seguro associado à

---

<sup>42</sup> Plano de Trabalho da UE para a Cultura 2023-2026; [Resolução do Parlamento Europeu](#) sobre a situação dos artistas e a recuperação cultural na UE; [Estudo de 2020](#) publicado pela Comissão sobre o estatuto e as condições de trabalho dos artistas e dos profissionais do setor cultural e criativo.

<sup>43</sup> Na Bélgica, está a ser debatida uma reforma do estatuto dos artistas, enquanto a Irlanda lançou um projeto-piloto para um regime de garantia de rendimento básico para os artistas. A Chéquia, a Espanha, a Grécia e a Roménia incluíram reformas semelhantes nos seus PRR.

atividade principal de uma pessoa (quando a lacuna afeta alguns contratos marginais adicionais).

**Os parceiros sociais exprimiram opiniões divergentes sobre a questão da cobertura formal, em especial para os trabalhadores por conta própria.** As organizações patronais argumentaram que «uma cobertura obrigatória e completa e uma contribuição para os seis ramos da proteção social desvirtuariam a própria noção de trabalho por conta própria» e que «deve ser possível uma certa margem de escolha entre os diferentes ramos da proteção social, bem como do nível das contribuições relevantes»<sup>44</sup>. Por outro lado, as organizações de trabalhadores apelaram aos governos para que assegurassem a cobertura obrigatória dos trabalhadores por conta própria em todos os ramos e abordassem a questão do «falso trabalho por conta própria»<sup>45</sup>.

**Nos últimos anos, as condições de trabalho dos trabalhadores das plataformas digitais têm estado no centro do debate de política social,** com especial destaque para o seu estatuto profissional (por conta própria ou por conta de outrem) e o seu impacto na cobertura da proteção social.

O acesso dos trabalhadores das plataformas à proteção social é discutido em 11 planos nacionais de execução (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO e SI), tendo sido considerado um desafio na maioria deles. **Cinco Estados-Membros (BE, IT, CY, RO e SI) incluíram medidas concretas nos seus planos nacionais de execução** enquanto quatro Estados-Membros referem, de um modo geral, a necessidade de tomar medidas futuras neste domínio (DE, EE, LT e PT). Por exemplo, Chipre inclui os trabalhadores das plataformas entre o grupo de pessoas com contratos atípicos a quem o acesso às prestações (desemprego, acidentes de trabalho) deve ser alargado através da reforma da segurança social; A Bélgica e a Roménia anunciam alterações legislativas para garantir uma proteção social adequada aos trabalhadores das plataformas, incluindo os que trabalham por conta própria (ver também supra).

Além disso, desde a apresentação dos seus planos nacionais de execução, alguns Estados-Membros (Grécia, Espanha e França) tomaram novas medidas para os trabalhadores das plataformas, também através dos seus PRR. Portugal anunciou novas medidas e outros (Alemanha, Croácia, Luxemburgo e Países Baixos) estão atualmente a debater eventuais alterações à legislação pertinente.

### 2.3. Cobertura efetiva

**Embora a cobertura formal seja uma condição necessária para aceder aos regimes de proteção social, pode não ser suficiente, a menos que seja assegurada uma cobertura efetiva para todos os trabalhadores por conta de outrem, independentemente do tipo de relação de trabalho, e para os trabalhadores por conta própria.** De acordo com a recomendação do Conselho, a «cobertura efetiva» de um grupo, significa «uma situação num determinado ramo da proteção social em que as pessoas que fazem parte desse grupo têm a

<sup>44</sup> [Declaração dos empregadores](#) europeus intersetoriais sobre o regime de monitorização do acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, março de 2021.

<sup>45</sup> Declarações da CES em consulta com os parceiros sociais da UE (maio de 2022) e no evento da CE de junho de 2022 sobre a melhoria do acesso dos trabalhadores por conta própria à proteção social.

possibilidade de acumular prestações e a capacidade, em caso de o risco correspondente se materializar, de aceder a um determinado nível de prestações». Tal pode ser alcançado através da adaptação das regras que regem as contribuições e os direitos, de modo que as pessoas possam acumular e aceder a prestações, independentemente do tipo da sua relação de trabalho ou da sua situação no mercado de trabalho. Por último, uma cobertura efetiva significa também que os direitos são preservados, acumulados e/ou transferíveis para todos os tipos de emprego e estatutos de trabalho por conta própria, ao longo do tempo e entre diferentes regimes dentro de um determinado ramo.

### 2.3.1. Lacunas

No regime de monitorização, a cobertura efetiva é estimada utilizando a taxa de recebimento de prestações sociais (a nível individual) por indivíduos em idade ativa em risco de pobreza antes das transferências sociais, em diferentes formas de atividade<sup>46</sup>. **Até 2021, a cobertura por prestações sociais era muito variável na UE-27, em todas as formas de atividade<sup>47</sup>.**

- Na UE, em média, os trabalhadores temporários tendem a ter mais probabilidades de receber prestações do que os trabalhadores com contratos permanentes <sup>48</sup> (respetivamente 47,9 % e 39,1 %) e os trabalhadores a tempo parcial mais do que os trabalhadores a tempo inteiro (43,3 % e 37,9 %), uma vez que a sua situação social adversa exige mais apoio das transferências sociais. No entanto, tal não acontece em todos os Estados-Membros. Além disso, os trabalhadores por conta própria continuaram a ser a forma de atividade com menor probabilidade <sup>49</sup> de receber prestações quando em risco de pobreza (31,2 %, em comparação com 41,8 % para todos os tipos de trabalhadores na UE-27), o que aconteceu na maioria dos Estados-Membros, apesar das medidas excecionais de apoio ao rendimento durante o período da COVID-19, quando a sua taxa de recebimento de prestações quase triplicou.
- Globalmente, em 14 Estados-Membros, as pessoas em formas típicas de emprego (as pessoas com contratos de trabalho permanentes e a tempo inteiro) tinham mais probabilidades de receber prestações do que todas as outras pessoas empregadas (trabalhadores a tempo parcial, contratos temporários e trabalhadores por conta própria) e em quatro Estados-Membros a diferença era superior a 10 pontos percentuais<sup>50</sup>. Em seis Estados-Membros<sup>51</sup>, cerca de 10 % ou menos dos trabalhadores «não permanentes a tempo inteiro» recebiam prestações sociais.

---

<sup>46</sup> Reflete em que medida os sistemas de proteção social chegam aos grupos em risco de pobreza antes das transferências sociais (o que pode ser considerado um substituto para os riscos abrangidos pelo âmbito de aplicação da recomendação). Embora o indicador ideal para a cobertura seja a percentagem de pessoas que recebem prestações para cada tipo de risco em função da anterior situação no mercado de trabalho, é difícil, nos atuais inquéritos à escala da UE, captar a população para a qual o risco se materializa.

<sup>47</sup> Todos os indicadores relativos ao acesso efetivo e à adequação baseiam-se no Eurostat, EU-SILC (2021), salvo especificação em contrário.

<sup>48</sup> O inverso era válido em oito Estados-Membros (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV e MT).

<sup>49</sup> Os trabalhadores familiares eram ainda menos suscetíveis de beneficiar de prestações sociais, embora os valores para esta categoria sejam estatisticamente fiáveis apenas em alguns Estados-Membros.

<sup>50</sup> BG, LV, LT e SI.

<sup>51</sup> EL, HR, HU, PL, PT e RO.

- Entre os desempregados, pouco mais de metade (52,7 %) recebeu prestações sociais (de algum tipo) em 2021. No entanto, a percentagem foi inferior a 25 % na Bulgária, Grécia, Croácia, Polónia, Roménia e Eslováquia.

Entre todos os desempregados de curta duração registados (sem emprego há menos de um ano) 57,3 % receberam prestações ou assistência ao desemprego em 2021 na UE<sup>52</sup>, mas menos de 50 % em seis Estados-Membros<sup>53</sup> e apenas um terço ou menos na Croácia, Polónia e Eslováquia.

Mais de **40 %** dos desempregados (há menos de um ano) na UE não receberam prestações de desemprego em 2021.

No que diz respeito às transferências de rendimentos na sequência de uma perda de rendimentos (normalmente prestações de desemprego), estudos recentes da OCDE<sup>54</sup> mostram que as disparidades em matéria de apoio ao rendimento entre as pessoas que, antes do desemprego, estavam em situação de emprego «típico» e as outras são frequentemente consideráveis nos Estados-Membros da UE. Tal deve-se principalmente à disponibilidade limitada de apoio ao rendimento para as pessoas com antecedentes de trabalho por conta própria, que são frequentemente excluídas das prestações de desemprego relacionadas com o rendimento. Por exemplo, em Itália e Portugal, os «trabalhadores típicos» eram 50 % mais suscetíveis do que outros trabalhadores de receber apoio ao rendimento na sequência de uma perda de emprego, enquanto as disparidades eram também acentuadas na Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia (20 % a 30 % mais suscetíveis).

**As pessoas em formas atípicas de emprego são mais suscetíveis de ser privadas de acesso efetivo quando em situação de necessidade.** Com efeito, as regras em vigor em matéria de contribuições e direitos podem dificultar o acesso efetivo a prestações aos

Em 2022, o prazo de carência para as prestações de desemprego era de, pelo menos **um ano** em 14 Estados-Membros. Para prestações por doença, chegou aos **seis meses** em mais de dez Estados-Membros.

trabalhadores com contratos atípicos e aos trabalhadores por conta própria. Por exemplo, em 2022, o prazo de carência para as prestações de desemprego era de um ano em 12 Estados-Membros e de dois anos em dois Estados-Membros<sup>55</sup>. Estes critérios, muitas vezes destinados a salvaguardar a sustentabilidade financeira do sistema, excluem um certo número de pessoas com contratos temporários e/ou carreiras precárias de receber prestações, mesmo que tenham contribuído e estejam em risco de pobreza. O mesmo acontece com as prestações por doença em que os períodos de carência são de seis meses ou mais para os trabalhadores por conta de outrem em dez Estados-Membros e são mais longos para os trabalhadores por conta própria do que para os trabalhadores por conta de outrem em cinco Estados-Membros. Por último, num terço dos Estados-Membros, as prestações contributivas de maternidade não estão disponíveis para as pessoas que não tenham estado empregadas durante pelo menos oito meses.

<sup>52</sup> Eurostat, IFT-UE, [lfsa\\_ugadra](#).

<sup>53</sup> BG, CZ, EL, ES, CY e SI.

<sup>54</sup> OCDE (2022), [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support](#) (não traduzido para português).

<sup>55</sup> Fonte: MISSOC (1 de janeiro de 2022).

### 2.3.2. Medidas políticas

**O desafio do acesso efetivo com que se deparam os trabalhadores com contratos atípicos, em especial com contratos de muito curta duração, e os trabalhadores por conta própria é reconhecido em muitos planos nacionais de execução. No entanto, o número de reformas estruturais implementadas ou propostas é limitado.** Além disso, os planos nacionais de execução deram uma atenção muito reduzida à forma de melhorar a transferibilidade dos direitos de um regime ou de um estatuto profissional para outro.

As organizações de trabalhadores europeias manifestaram a sua preocupação pelo facto de a maioria dos planos nacionais de execução não dar uma resposta suficiente aos problemas de acesso efetivo (nomeadamente regras de elegibilidade rigorosas que impedem as pessoas necessitadas de aceder às prestações). As organizações patronais europeias defendem que a proteção social deve estar ligada às contribuições para o emprego e que os incentivos ao trabalho devem ser reforçados<sup>56</sup>.

**Vários Estados-Membros argumentam nos seus planos nacionais de execução que as atuais regras que regem os direitos são adequadas e que os períodos de contribuição devem ser suficientemente longos** de modo a proporcionar incentivos ao trabalho, bem como a «preservar a sustentabilidade do sistema e aplicar salvaguardas para evitar abusos». Tal demonstra que a alteração das regras em matéria de contribuições e direitos continua a ser uma questão política difícil, exigindo uma avaliação de impacto, um consenso político e a participação de todas as partes interessadas.

**A maioria das medidas comunicadas foi tomada a título excecional e temporário em resposta à pandemia de COVID-19.** No que diz respeito às prestações de desemprego, vários países flexibilizaram as condições de elegibilidade. Por exemplo, a Itália e a Lituânia alargaram as categorias de potenciais beneficiários e a Finlândia permitiu que os trabalhadores com contrato suspenso tivessem acesso às prestações de desemprego. A Letónia introduziu um subsídio de desemprego temporário para as pessoas cujos direitos caducaram e para os jovens licenciados em situação de desemprego. A Alemanha adotou um pacote de proteção social que facilita o acesso a prestações básicas de segurança social aos candidatos a emprego.

**Durante a pandemia de COVID-19, foram tomadas várias medidas com o objetivo de facilitar o acesso dos trabalhadores por conta própria a prestações de desemprego ou a regimes de apoio ao rendimento.** Por exemplo, os Países Baixos adotaram vários pacotes temporários de apoio ao rendimento; A Bélgica alargou o «direito a ajudas temporárias» (subsídio em caso de falência) a fim de abranger os trabalhadores por conta própria; A Espanha apoiou os trabalhadores por conta própria através de prestações especiais e isenções de contribuições. Vários Estados-Membros<sup>57</sup> centraram-se na facilitação do acesso a prestações de desemprego ou a outros apoios ao rendimento dos artistas, uma vez que, de outro modo, a maioria não poderia cumprir as condições de elegibilidade normais. A Alemanha tomou medidas para manter a cobertura de seguro dos artistas independentes, subsidiando as suas

<sup>56</sup> Declaração da Business Europe durante a consulta aos parceiros sociais da UE (maio de 2022); e [declaração dos empregadores](#) europeus intersetoriais de março de 2021.

<sup>57</sup> DE, EE, ES, FR, LU e AT.

contribuições. Foram igualmente tomadas medidas temporárias para facilitar o acesso efetivo a outros ramos (como cuidados de saúde e prestações por doença) em vários Estados-Membros<sup>58</sup>.

Foi também realizado um número limitado de reformas estruturais, em especial no que diz respeito ao acesso a prestações de desemprego e a outros regimes de apoio ao rendimento (ver caixa 3 abaixo).

### **Caixa 3: Reformas (selecionadas) relacionadas com uma cobertura efetiva**

**A Espanha** está a reformar o sistema de assistência ao desemprego para colmatar algumas das lacunas de cobertura, prolongar a duração máxima e simplificar o sistema. Desde março de 2022, tem também facultado o acesso a subsídios de desemprego não contributivos aos trabalhadores com mais de 52 anos com contratos a termo descontínuos.

Em 2019, **a Itália** reduziu as contribuições necessárias para ter direito a prestações de desemprego para contratos de curta duração e trabalhadores de plataformas. Além disso, em 2022, melhorou o acesso aos subsídios de desemprego para os trabalhadores com contratos atípicos; por exemplo, prorrogou para 12 meses o período máximo de pagamento da prestação em caso de desemprego involuntário de trabalhadores com contratos atípicos (subsídio DIS-COLL), introduziu regimes de garantia salarial mais generosos (abrangendo a suspensão ou redução da atividade) e tornou-os acessíveis aos trabalhadores não abrangidos anteriormente, incluindo aprendizes e trabalhadores domésticos.

Em 2020, **Chipre** suprimiu o prazo de carência (de três anos) para as prestações de cuidados de saúde.

Em 2021-22, **a Lituânia** tem vindo a preparar uma reforma do seguro de desemprego (*ainda por adotar*) para reduzir o período mínimo de contribuição (de 12 para nove meses), a fim de dar aos trabalhadores por conta própria acesso ao seguro e ajustar as taxas de contribuição.

**Alguns países tomaram medidas que tornam o acesso à proteção social potencialmente mais rigoroso<sup>59</sup>:** em 2020, na Roménia, o prazo de carência para as prestações por doença aumentou de um para seis meses (tanto para os trabalhadores por conta de outrem como para os trabalhadores por conta própria). Em 2021, a França alterou os critérios de elegibilidade e o cálculo das prestações de desemprego, aumentando os requisitos mínimos de contribuição. A Eslovénia aumentou o prazo de carência para as prestações de desemprego (de nove para dez meses) em 2020 e introduziu um período de espera de um mês para o pagamento das prestações por doença.

## 2.4. Adequação

A recomendação do Conselho define **regimes de proteção social adequados para «manter um nível de vida digno e proporcionar um rendimento de substituição adequado, sempre com a preocupação de evitar que [os participantes dos regimes] caiam em situações de pobreza»**. Para o efeito, recomenda aos Estados-Membros que «asseguem que as contribuições para a proteção social sejam proporcionadas à capacidade contributiva dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria» e que «o cálculo das contribuições para a proteção social e os direitos dos trabalhadores por conta própria têm por base uma avaliação

<sup>58</sup> Ver Rede Europeia em matéria de Política Social (2021).

<sup>59</sup> Fonte: MISSOC.

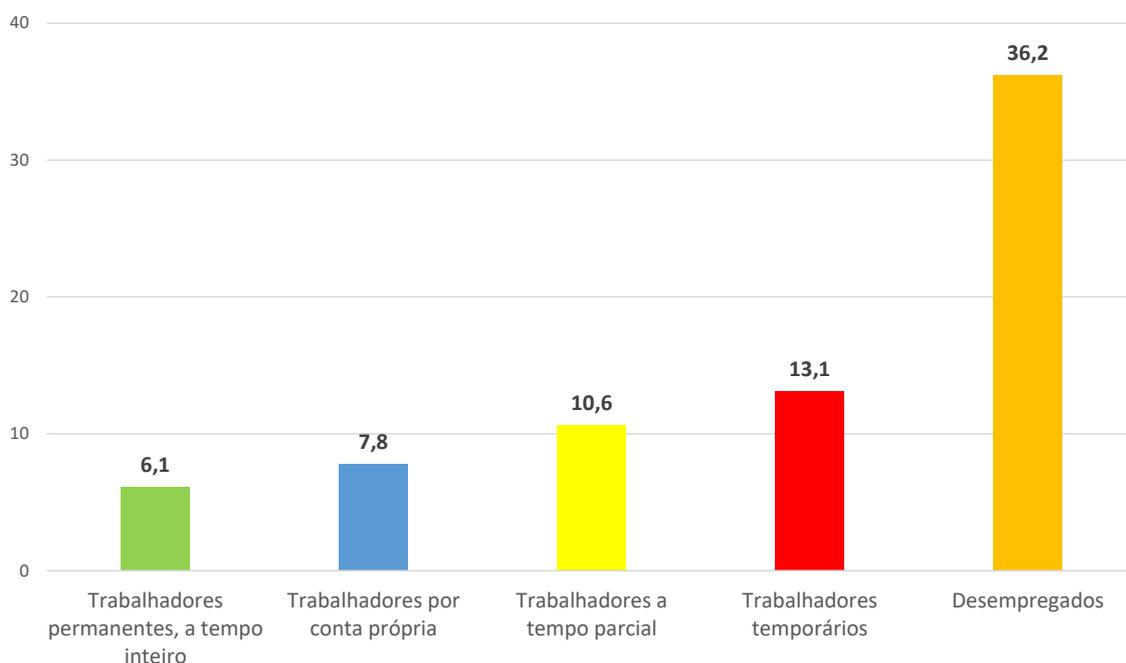
objetiva e transparente do seu rendimento coletável». Para avaliar a adequação das prestações, o regime de monitorização inclui indicadores para medir a prevalência da pobreza e da privação material e social, bem como o impacto das transferências sociais para reduzir a pobreza.

#### 2.4.1. Lacunas

**As taxas de privação material e social são mais elevadas para os trabalhadores contratados a termo do que para os trabalhadores contratados sem termo e para os trabalhadores a tempo parcial em comparação com os trabalhadores a tempo inteiro. Os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores temporários estão também mais expostos ao risco de pobreza do que os trabalhadores em formas típicas de emprego.**

Como mostra o gráfico seguinte, os desempregados registam as taxas médias de privação material e social mais elevadas (36,2 % na UE em 2021), seguidas dos trabalhadores com contratos temporários (13,1 %, em comparação com 6,4 % para os trabalhadores com contratos permanentes)<sup>60</sup>. Os trabalhadores a tempo parcial também enfrentam taxas de privação mais elevadas (10,6 %) do que os trabalhadores a tempo inteiro (6,7 %). As elevadas taxas de risco de pobreza registam-se entre os trabalhadores por conta própria (21,4 %), os trabalhadores com contratos temporários (17,2 %) e os trabalhadores a tempo parcial (15,5 %).

#### Privação material e social, UE-27 - 2021 (%)



Fonte: Eurostat, EU-SILC, 16-64

**Em muitos Estados-Membros, as transferências sociais desempenham um papel fundamental na limitação da pobreza e, como seria de esperar, têm um maior impacto entre os trabalhadores em formas atípicas de emprego e os trabalhadores por conta**

<sup>60</sup> Eurostat, EU-SILC, 2021 (grupo etário 16-64).

**própria do que entre os trabalhadores com empregos convencionais.** Por exemplo, em 2021, a taxa de risco de pobreza entre as pessoas com contratos temporários era 30,0 % mais baixa depois do que antes das transferências sociais. O impacto é também elevado para os trabalhadores a tempo parcial (27,4 %) e para os trabalhadores por conta própria (29,2 %).

Os indicadores de adequação mais recentes apontam para um nivelamento das taxas de privação social e material para todas as categorias, após uma diminuição constante entre 2014 e 2020, sobretudo entre os desempregados e os trabalhadores por conta própria. Além disso, a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais) continua a ser quatro vezes mais elevada para os trabalhadores por conta própria do que para os trabalhadores convencionais e mais de 3,5 vezes mais elevada para os trabalhadores contratados a termo do que para os trabalhadores convencionais.

Os dados mais recentes são de 2021, referindo-se geralmente à situação dos rendimentos em 2020. Reconhece-se que os sistemas de proteção social ajudaram as pessoas a enfrentar a crise da COVID-19 sem aumentos mais substanciais dos riscos de pobreza ou das desigualdades de rendimento, graças a respostas políticas muito fortes (incluindo uma maior cobertura, medidas de apoio excecionais e despesas). No entanto, outra crise, desencadeada pela situação na Ucrânia, começou a ter importantes impactos económicos e sociais, decorrentes em especial da inflação e do aumento da pobreza energética. Tendo em conta os desfasamentos na disponibilidade de dados, é ainda demasiado cedo para medir a amplitude do impacto destas crises.

#### 2.4.2. Medidas políticas

O domínio da adequação é, em certa medida, abordado nos planos nacionais de execução (16 Estados-Membros apresentam medidas destinadas a melhorar a adequação). **É reduzido o número de Estados-Membros que dá atenção ao nível de adequação da proteção social dos trabalhadores em empregos atípicos. No entanto, muitos adotaram ou tencionam adotar medidas para melhorar a adequação, centrando-se nas pensões dos trabalhadores por conta própria ou de categorias especiais de trabalhadores por conta de outrem.** Estão também a ser lançadas algumas medidas para melhorar a adequação das prestações de desemprego.

**A medida em que as diferentes categorias de trabalhadores por conta própria e de trabalhadores em formas atípicas de emprego contribuem para as pensões determinará as suas prestações futuras.** Para os trabalhadores por conta própria, as flutuações no trabalho e nos rendimentos representam um desafio em termos de contribuição regular. A Espanha e a Letónia decidiram ajustar os métodos de cálculo das contribuições para os trabalhadores por conta própria para favorecer a adequação das futuras pensões, enquanto a Bélgica tenciona alinhar os regimes de pensões dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores por conta de outrem e ajustar as contribuições dos trabalhadores por conta própria para melhor refletir a sua capacidade contributiva. Pela mesma razão, e para incentivar a participação no sistema, Portugal também reduziu as taxas de contribuição e calcula agora a base de contribuição trimestralmente, com base nos rendimentos auferidos no trimestre anterior. A Áustria e a Estónia tomaram medidas para aumentar a adequação das pensões, nomeadamente para as

peessoas com direitos reduzidos, à semelhança da Alemanha, onde as mulheres serão os principais beneficiários. A Chéquia apresentou uma reforma das pensões para melhorar a equidade do sistema de pensões (por exemplo, resolvendo as disparidades entre homens e mulheres). Em 2021, a França adotou medidas legislativas destinadas a aumentar o nível das pensões dos auxiliares de agricultura e, em 2022, a Finlândia alterou o seguro de pensão para os trabalhadores por conta própria<sup>61</sup>.

**O aumento da taxa de cobertura ou da duração das prestações de desemprego contribui para melhorar a sua adequação**, tendo a Estónia e a Lituânia tomado medidas nesse sentido. A Bélgica também aumentou o nível mínimo das prestações de desemprego, juntamente com outras prestações mínimas de segurança social e de assistência. Neste domínio, em particular, muitas medidas foram tomadas como resposta política à COVID-19. A título de exemplo, a duração das prestações de desemprego foi temporariamente prorrogada em 2020-2021 (e 2022 em alguns casos) na Bulgária, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, Portugal, Roménia, Eslováquia e Suécia. A Bélgica, a França e a Itália suspenderam a redução gradual das prestações ao longo do tempo («degressividade»), enquanto o seu nível foi temporariamente aumentado na Irlanda, no Luxemburgo (para as pessoas em situação de desemprego parcial), em Malta (com um complemento) e de forma permanente em alguns países (Bélgica, Bulgária, Estónia e parcialmente em Portugal). Embora a maioria destas medidas tenha sido suspensa ou venha a ser suspensa, alguns Estados-Membros optaram por torná-las estruturais. Em particular no setor cultural, foram tomadas novas medidas em vários Estados-Membros. Um número limitado de medidas centrou-se na adequação de alguns ramos para além das pensões ou do desemprego. Encontram-se alguns exemplos no plano nacional de execução belga (doença, invalidez) e no plano nacional de execução maltês (nos cuidados de saúde, os tratamentos para novas doenças crónicas serão gratuitos a partir de 2023).

#### **Caixa 4: Lacunas na proteção social que afetam os jovens<sup>62</sup>**

As lacunas no acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria são particularmente acentuadas em certas categorias, por exemplo **os jovens**. Em 2021, na UE, os jovens (16 a 29 anos) desempregados e em risco de pobreza (antes das transferências sociais) eram muito menos suscetíveis (38 %) de receber prestações sociais do que as pessoas entre os 30 e os 64 anos (57 %).

Em metade dos Estados-Membros, menos de **30 %** dos jovens receberam prestações sociais enquanto estavam desempregados e em risco de pobreza (2021).

Um relatório recente confirma que os jovens trabalhadores carecem frequentemente de acesso formal a prestações de desemprego, doença ou maternidade<sup>63</sup>. Na maioria dos casos, estas lacunas não são diretamente motivadas por regras específicas relativas à idade. Pelo contrário, devem-se a: falta de cobertura formal para categorias específicas (estagiários, aprendizes, trabalhadores ocasionais, trabalhadores de plataformas digitais, trabalhadores por conta própria dependentes) onde existem muitos jovens; ou a questões de cobertura efetiva (em especial quando as regras — período mínimo de qualificação ou restrições às contribuições mínimas pagas

<sup>61</sup> Medidas adotadas após a apresentação do plano nacional de execução.

<sup>62</sup> Ver também o resumo do debate temático do CPS de abril de 2022 sobre o acesso dos jovens no [Relatório Anual](#) do CPS.

<sup>63</sup> Ghailani, D. *et al.* (2021), *Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries* (não traduzido para português), Rede Europeia em matéria de Política Social.

ou às horas trabalhadas — excluem efetivamente os jovens com um curto historial de emprego e contratos precários das prestações de proteção social). Por exemplo, é mais difícil para os jovens trabalhadores cumprirem os requisitos de elegibilidade para as prestações de desemprego quando perdem o seu emprego. O mesmo acontece com as prestações por doença. Curiosamente, a Áustria, a Bélgica e a Eslovénia aplicam períodos mínimos de contribuição mais curtos aos jovens. Este é também o caso em Espanha no que diz respeito às prestações por maternidade.

Embora poucos planos nacionais de execução incluam reformas específicas para os jovens, existem algumas exceções: a alteração da lei relativa à segurança social dos estudantes e estagiários na **Grécia** e a reforma da licença de maternidade para estudantes na **Croácia**. Além disso, algumas medidas de resposta à crise da COVID-19 centraram-se nos jovens, por exemplo, nos estudantes. A **Áustria** introduziu um bónus de formação para além das prestações de desemprego e alargou o fundo de proteção aos estudantes. A **Bélgica** introduziu subsídios de desemprego para os estudantes que perderam o emprego devido à pandemia; e a **Letónia** tinha criado um subsídio de desemprego temporário para jovens licenciados inscritos como desempregados.

Além disso, **algumas medidas gerais (não específicas para os jovens) são, no entanto, particularmente relevantes para os jovens** devido à sua situação específica (por exemplo, como trabalhadores com contratos temporários ou de plataformas). Alguns dos exemplos são: as reformas relativas à cobertura formal dos trabalhadores com contratos atípicos (ou acesso efetivo) acima referidas; a extensão do seguro de saúde da **Estónia** a todos os residentes, incluindo estudantes; e o apoio temporário em **Espanha** (durante a COVID-19) aos trabalhadores com contratos temporários permitindo-lhes um acesso mais fácil a prestações de desemprego contributivas.

## 2.5. Transparência

A transparência é a quarta dimensão abordada na recomendação do Conselho <sup>64</sup>. **A transparência é fundamental para garantir o acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria. As pessoas podem não estar suficientemente cientes dos seus direitos e obrigações, bem como das diferentes formas de exercer esses direitos e de cumprir as suas obrigações.** As regras podem ser demasiado complexas ou não ser suficientemente claras. Tal pode desencorajar a participação em regimes de proteção social e contribuir para uma baixa taxa de utilização de algumas prestações sociais. Os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores em formas atípicas de trabalho podem ser mais afetados, uma vez que, tal como acima referido, estão frequentemente sujeitos a regras específicas e a procedimentos mais complexos. Além disso, estas categorias podem muitas vezes carecer de organizações que representem os seus interesses, ao contrário de outras categorias representadas pelos parceiros sociais.

O panorama muito diversificado dos sistemas de proteção social entre os Estados-Membros explica também as diferentes abordagens em matéria de transparência dos regimes de proteção social e das prestações sociais. Por exemplo, alguns países têm regimes que seguem um modelo (quase) único, enquanto outros iniciaram agora a transição de um conjunto de regimes de proteção muito específicos para regimes mais gerais. Outra diferença acentuada é o facto de alguns terem iniciado a transição digital há muito tempo, enquanto outros foram motivados pela pandemia de COVID-19. Alguns Estados-Membros afirmam no seu plano nacional de

---

<sup>64</sup> Recomenda 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» (n.º 15) e que «se necessário, simplifiquem as formalidades administrativas dos regimes de proteção social» (n.º 16).

execução que as regras de acesso à proteção social já são claras e transparentes e que a informação é acessível (por exemplo, BE, EE, FR, HR, MT e SE), tendo alguns também salientado a importância de manter/melhorar esta situação (BE, MT, NL e SE). Em alguns países, o acesso à informação (incluindo informações sobre os seis ramos da proteção social) está consagrado na legislação (por exemplo, BE, CZ, EE, LV, RO, SI e SK). Alguns incluíram a transparência e a simplificação como objetivos no seu PRR, como no caso da reforma prevista em Chipre do sistema de segurança social e da reestruturação e digitalização dos serviços de segurança social<sup>65</sup>. **Em geral, no entanto, a transparência não está bem refletida nos planos nacionais de execução, mas foram ou estão a ser implementadas várias reformas e medidas em toda a UE para apoiar o acesso a informações claras e atualizadas e a sensibilização para os direitos sociais, bem como para simplificar os procedimentos, em muitos casos também através dos PRR.**

### 2.5.1. Acesso à informação

O acesso à informação sobre proteção social é necessário para que as pessoas tomem consciência dos seus direitos e obrigações existentes. A prestação de informações pode ser «passiva», por exemplo sob a forma de brochuras informativas ou portais Web, ou mais «ativa», principalmente através de campanhas de sensibilização gerais ou específicas.

Como salienta o considerando 22 da recomendação do Conselho, **«a digitalização pode, em particular, contribuir para uma melhoria da transparência para os cidadãos», e a prestação de informações por meios digitais é, de facto, uma parte fundamental dos esforços dos Estados-Membros para melhorar o acesso.** Embora ainda exista uma grande diversidade de práticas, existem atualmente em todos os Estados-Membros os chamados portais, sejam eles portais gerais/governamentais de balcão único ou portais de segurança social integrados, ou portais para determinados ramos da proteção social<sup>66</sup>.

Quando são fornecidas informações sobre as diferentes formas de trabalho é geralmente prestada especial atenção (em diferentes graus) à situação dos trabalhadores por conta própria (dependendo, em parte, de os trabalhadores independentes terem acesso formal aos diferentes ramos da segurança social e, nos mesmos ou em termos diferentes, a outras categorias). No entanto, em vários Estados-Membros existem lacunas e deficiências de informação que afetam especificamente (subgrupos de) trabalhadores com contratos atípicos e trabalhadores por conta própria, relativamente aos quais podem ou não ser fornecidas informações pormenorizadas (especialmente em sítios Web da administração pública): as informações adaptadas aos trabalhadores por conta própria e às pessoas em formas atípicas de emprego continuam, em geral, a ser limitadas (Roménia), ou as diferentes categorias não são bem diferenciadas (Chipre), ou faltam informações sobre determinados regimes, por exemplo, informações sobre

---

<sup>65</sup> As reformas destinadas a aumentar a transparência são apresentadas em 12 PRR (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI e SK), especialmente em secções dedicadas à digitalização.

<sup>66</sup> Para mais informações sobre o ponto da situação e as medidas tomadas nos diferentes Estados-Membros em matéria de transparência, consultar o relatório específico da Rede Europeia em matéria de Política Social: Spasova *et al.* (em publicação).

regimes voluntários (Áustria)<sup>67</sup>. De um modo mais geral, **as lacunas e deficiências da informação disponibilizada pelas administrações públicas e/ou pelos prestadores (públicos ou privados) envolvidos nos vários ramos da proteção social foram explicitamente identificadas como um problema em 17 Estados-Membros** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK FI e SE)<sup>68</sup>. Outra possível deficiência diz respeito a sítios Web desatualizados, criados em resultado de programas/projetos específicos, desencadeados por determinados eventos (como a crise da COVID-19) e financiados a título temporário, mas não mantidos e atualizados posteriormente.

**A informação personalizada mais desenvolvida disponível diz respeito às prestações de velhice, muitas vezes através de simuladores em linha.** Com efeito, 21 Estados-Membros referem que disponibilizam calculadores de pensões (ou simuladores) diretamente acessíveis pelos cidadãos, que podem utilizá-los para obter estimativas de direitos a pensão futuros com base em contribuições e períodos efetivos (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI e SE)<sup>69</sup>. No entanto, as informações relativas aos regimes profissionais de pensões e aos regimes voluntários parecem variar muito entre os Estados-Membros e, mesmo no domínio mais avançado das prestações de velhice, não é claro se existem informações suficientes que contemplem as pessoas em formas atípicas de trabalho.

Uma maior digitalização e a transição de serviços físicos para serviços em linha e digitais podem criar dificuldades no acesso à informação, em especial para os grupos vulneráveis (por exemplo, pessoas com baixas competências digitais, pessoas com deficiências visuais/auditivas, pessoas idosas ou pessoas sem abrigo)<sup>70</sup>. Ao mesmo tempo, muitos sítios Web que fornecem informações sobre proteção social estão acessíveis a pessoas com deficiências visuais (por exemplo, BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU e SI) ou auditivas (por exemplo, CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO e SI)<sup>71</sup>. Em alguns casos, estão em curso reformas para garantir a acessibilidade da informação sobre as prestações de proteção social, ao passo que na Suécia, por exemplo, as informações nos sítios Web já estão disponíveis num formato adequado para pessoas com diferentes deficiências, através da língua sueca simplificada ou de linguagem gestual. As autoridades suecas devem também disponibilizar intérpretes a título gratuito. Na Finlândia, desde 2019, o Instituto da Segurança Social tem vindo a expandir os seus serviços em linha em linguagem gestual e oferece um serviço de interpretação a pessoas com deficiência.

Os gabinetes físicos podem desempenhar um papel importante na melhoria da acessibilidade das pessoas com deficiência e com baixa literacia digital. No entanto, em muitos países, registou-se um declínio significativo das oportunidades de acesso físico à informação, muitas

---

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> Apenas três Estados-Membros comunicaram a existência destes simuladores para as prestações por doença e apenas a Bélgica para as prestações por invalidez.

<sup>70</sup> O recente relatório da Rede Europeia em matéria de Política Social aponta para questões relacionadas com o acesso a informações digitais sobre prestações de proteção social para grupos específicos (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT e RO), incluindo pessoas com baixos níveis de literacia digital (DK, EL e LT), pessoas sem abrigo (DK), pessoas com deficiência cognitiva ou física (especialmente deficiências visuais) (DK, EE, LT e RO) e pessoas idosas (EE e LV).

<sup>71</sup> Spasova *et al.* (em publicação).

vezes acelerado pela crise da COVID-19. Alguns Estados-Membros (como BE, EE e IT) comunicaram a existência de programas para melhorar a literacia digital e colmatar o fosso digital. É igualmente de salientar que alguns países dos mais avançados do ponto de vista digital já estão a (re)desenvolver o acesso físico ou a criar centros de serviços de balcão único (EE e LV). Em 2020, na Estónia, foi disponibilizado no início de 2022 um serviço de entrega ao domicílio para prestações de reforma, a um preço reduzido.

Dada a complexidade dos sistemas e procedimentos de acesso às prestações sociais, **a divulgação é outro aspeto crucial do acesso à informação** — para sensibilizar as pessoas para os seus direitos e obrigações e para a importância de integrar os sistemas de proteção social. Para o período de 2017-2021, 14 Estados-Membros comunicaram campanhas de sensibilização sobre os sistemas de segurança social/prestações «em geral» ou informações sobre várias prestações para fazer face a estes desafios. Vários países realizaram campanhas de sensibilização do público para as condições de acesso às prestações de segurança social, em termos de contribuições sociais e da importância do emprego regular, o que é especialmente importante para os trabalhadores por conta própria e para as pessoas em formas atípicas de emprego. Na Finlândia, por exemplo, os fundos de desemprego e os sindicatos realizam regularmente campanhas de informação destinadas a convencer os trabalhadores a aderir a fundos de desemprego a fim de estarem mais bem protegidos contra perdas de rendimento em caso de desemprego. Realizaram-se também campanhas sobre ramos específicos da proteção social na maioria dos Estados-Membros. São de especial interesse as campanhas sobre prestações por velhice destinadas aos trabalhadores com contratos atípicos e aos trabalhadores por conta própria (CZ, DE, HR e HU) e as campanhas sobre o acesso futuro às prestações e a sua adequação (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL e FI).

### 2.5.2. Simplificação

A transparência pode ser melhorada através de diferentes tipos de simplificação: simplificação das regras formais de um regime de proteção social (acima referido), da própria estrutura da administração (instituição) ou simplificação do processo de pedido/recebimento para aceder às prestações. **Vários Estados-Membros empreenderam ou planearam reformas para simplificar os regimes gerais ou específicos, alargando ou melhorando o acesso de categorias de trabalhadores em formas atípicas de emprego ou de trabalhadores por conta própria a mais tipos de prestações.** A Áustria e Portugal introduziram regras mais claras para o acesso a (categorias de) trabalhadores por conta própria. Outras medidas de simplificação adotadas incluem o «princípio da declaração única»<sup>72</sup> para a recolha de dados (BE, IE, EL, ES, LV, LU e PL), a criação ou melhoria de portais únicos de segurança social

---

<sup>72</sup> O «princípio da declaração única» para a recolha de dados significa a criação de estruturas digitais de balcão único abrangentes para a recolha de dados de várias autoridades num único local e o seu intercâmbio (registos/bases de dados digitais, cartões de segurança social, etc.).

(IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK e SE) e a automatização (parcial) do intercâmbio de dados (DE e EL)<sup>73</sup>.

Outra categoria de reformas diz respeito à simplificação dos procedimentos de pedido. Incluem medidas como o lançamento de portais Web com funcionalidades integradas para os utilizadores e a partilha de dados entre as diferentes instituições (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL e FI), mas também procedimentos de pedido em linha e pré-preenchidos (DE, IT e SK), ou a concessão automática de prestações a pessoas elegíveis em ramos específicos.

### **Caixa 5: Reformas/medidas (selecionadas) em matéria de transparência**

**Bélgica:** O acordo do Governo Federal para 2020-2024 contém um compromisso no sentido de desenvolver o atual sítio Web *mypension.be*, a fim de incluir contas em linha, instrumentos de simulação e concessão automática de direitos a prestações. Além disso, o plano nacional de execução belga menciona a criação de novos sítios Web com as mesmas funções que a *mypension* para prestações de desemprego e prestações relacionadas com acidentes de trabalho. Desde março de 2020, têm sido automaticamente identificadas as pessoas que podem beneficiar de um reembolso acrescido dos custos dos cuidados de saúde.

**Chéquia:** Em 2022, a Administração da Segurança Social checa lançou uma campanha de sensibilização sobre o acesso digital às pensões de velhice. Outras campanhas de sensibilização incluem atividades específicas destinadas a informar os futuros beneficiários sobre a adequação das suas prestações de velhice. Desde 2016, o Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais checo tem vindo a enviar cartas aos trabalhadores por conta própria sobre as potenciais implicações do pagamento de prémios mínimos para a adequação das prestações e a aconselhá-los sobre possíveis formas de evitar a pobreza na velhice.

**Alemanha:** O Digital Pension Overview Act (11 de fevereiro de 2021) prevê um portal digital de pensões, que fornecerá informações sobre os direitos a pensões. O portal será introduzido gradualmente, com a sua implementação plena no outono de 2023.

**Grécia:** Foram realizadas atividades de informação para aumentar a sensibilização para as disparidades de género nas pensões e aumentar a sensibilização das mulheres para a relação entre os níveis de pensões e as contribuições. Além disso, em dezembro de 2020, foi lançada uma plataforma em linha, inicialmente destinada a prestar serviços de teleassistência aos desempregados durante a crise da COVID-19, cujo sucesso determinou a sua continuidade.

**Itália:** O serviço de pedido de pensões de sobrevivência pré-preenchido está plenamente operacional desde outubro de 2021. Sempre que uma pensão de velhice é suspensa na sequência da morte de um pensionista, o serviço é ativado automaticamente e o cônjuge é notificado do procedimento através de uma mensagem de texto.

**Letónia:** O projeto «Unified Web Platform for Government and Local Government Entities» (2018) reúne sítios Web de informação numa plataforma única, a concluir até 2025. A Letónia está também a desenvolver o painel de dados universal da SSIA (Agência Nacional de Seguro Social), reunindo informações e fornecendo informações personalizadas.

**Malta:** Houve também alguma automatização do processo para a cobertura dos cuidados de saúde para idosos. A partir de 2022, as pessoas com idade igual ou superior a 80 anos que recebem um subsídio suplementar devido ao seu baixo rendimento serão automaticamente elegíveis para assistência médica gratuita (sem estarem sujeitas a condição de recursos).

**Portugal:** Estão disponíveis novas funcionalidades informáticas através do serviço «Segurança Social em Linha», por exemplo, consulta das contribuições e do historial das prestações da pessoa; submissão eletrónica dos pedidos de pensão e das previsões de pensões através de um simulador em linha; um serviço especial de pagamento multibanco para as contribuições dos trabalhadores por conta própria. Em maio de 2021, foi lançado um novo portal da segurança social (mais simples, em conformidade com as normas de acessibilidade e mais seguro).

<sup>73</sup> O aumento/extensão da digitalização pode levantar inúmeras questões relacionadas com a proteção dos dados pessoais e a privacidade. Três países comunicaram que procederam a reformas recentemente ou têm reformas previstas para resolver estas questões (DK, IE e NL).

**Roménia:** O processo de pedido de prestações por invalidez foi simplificado através do ponto de contacto único, uma plataforma que fornece informações sobre prestações e orientações para a apresentação de pedidos. Os segurados podem também utilizá-lo para requerer prestações. A possibilidade de apresentar documentos por via eletrónica foi reforçada durante a pandemia de COVID-19.

#### **Dirigidas aos trabalhadores por conta própria**

**Bulgária:** A interoperabilidade das bases de dados foi reforçada para rastrear e pagar prestações de cuidados de saúde; os utentes já não têm de reunir e conservar os documentos comprovativos do pagamento das prestações de cuidados de saúde e de velhice. As informações pertinentes são geradas por sistemas de informação integrados que ligam as administrações da segurança social, da saúde e da fiscalidade.

**Estónia:** Os procedimentos para os trabalhadores por conta própria foram ainda mais simplificados com a introdução da política de contas do empresário em 2019. Tal permite acompanhar o rendimento e os impostos dos trabalhadores por conta própria e o banco que gere a conta envia os montantes corretos para o Fundo de Seguro de Doença e o Fundo de Pensões.

**Eslovénia:** Em 2023, o sistema de informação dos Centros de Ação Social iniciará a recolha automática de dados sobre o pagamento das contribuições sociais para os trabalhadores por conta própria e os agricultores.

### **3. Síntese dos progressos**

**O período de aplicação da recomendação do Conselho coincidiu com a pandemia. Em 2020-21, a atenção política centrou-se muito nas medidas de emergência para fazer face às suas consequências sociais e económicas;** consagraram-se menos esforços às reformas sistémicas para adaptar os ramos da proteção social às novas realidades do mercado de trabalho, que continuam a mudar. As medidas de emergência ajudaram a alargar a proteção social a grupos anteriormente não cobertos ou parcialmente cobertos, mas maioritariamente a título temporário. Ao mesmo tempo, a crise também pôs em evidência algumas lacunas estruturais profundas e a necessidade de as colmatar, mas apenas alguns países empreenderam reformas estruturais.

#### **3.1. Evoluções positivas no acesso a proteção social para todos**

As medidas implementadas desde 2019 ou anunciadas para o futuro incluem uma série de alterações da legislação (ou das práticas) que facilitam (ou irão facilitar) o acesso concreto de muitos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria aos principais ramos da proteção social abrangidos pela recomendação do Conselho. Será importante monitorizar de perto a sua aplicação e os seus impactos, bem como acompanhar as que ainda não foram adotadas.

**Muitas reformas centram-se no domínio da cobertura formal,** focando o alargamento e a melhoria da proteção social dos **trabalhadores por conta própria** (em especial os trabalhadores por conta própria individuais e dependentes), passando, na maioria dos casos, de «ausência de cobertura» para «cobertura obrigatória». Foram igualmente implementadas, ou estão previstas, reformas para melhorar a cobertura formal dos trabalhadores com formas específicas de contratos ou em setores específicos. Em oito Estados-Membros, as medidas de emergência adotadas durante a pandemia de COVID-19 para proporcionar uma rede de

segurança às pessoas sem cobertura formal desencadearam alterações sistémicas no acesso formal.

**Registaram-se também alguns desenvolvimentos positivos no que diz respeito ao acesso efetivo**, por exemplo, reduzindo a duração das contribuições mínimas exigidas para as prestações de desemprego e, **no que diz respeito à adequação, principalmente relacionados com as prestações de velhice para os trabalhadores por conta própria ou para as pessoas com poucos direitos** e, em menor medida, com as prestações de desemprego. No que diz respeito à **transparência**, as informações disponíveis mostram tanto as inúmeras boas práticas existentes nos Estados-Membros da UE como a necessidade de mais progressos.

### 3.2. Subsistem desafios

**O nível global de ambição varia significativamente entre os planos nacionais de execução**, nomeadamente em termos de âmbito, número e calendarização das medidas (tomadas ou anunciadas). Com algumas exceções, a maioria não visa colmatar todas as lacunas de cobertura identificadas no regime de monitorização ou no contexto do Semestre Europeu.

Importa igualmente ter em conta que **o ponto de partida é muito diversificado** nos 27 Estados-Membros da UE. Em especial, os planos nacionais de execução de alguns dos Estados-providência mais avançados com sistemas de segurança social universais e generosos contêm relativamente poucos compromissos em relação a novas reformas estruturais. Em contrapartida, é preocupante que alguns Estados-Membros em que os trabalhadores atípicos e os trabalhadores por conta própria ainda não estão abrangidos (de forma adequada) não tenham apresentado planos de reforma ambiciosos. Além disso, alguns Estados-Membros consideram que cumprem as disposições da recomendação assim que todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria dispõem de cobertura formal pelos regimes de proteção social, sem ter em conta o acesso efetivo, a adequação e a transparência.

Embora algumas medidas visem melhorar a cobertura formal dos trabalhadores por conta própria, **os trabalhadores com formas atípicas de contratos são objeto de menos medidas**. Subsistem lacunas significativas em termos de cobertura formal e efetiva para ambos os grupos, prevendo-se que, na ausência de novas reformas, aquelas se mantenham.

**Os desafios em matéria de aplicação, tal como reconhecido também por muitos Estados-Membros, incluem:** a complexidade de melhorar a cobertura formal dos trabalhadores por conta própria; a resolução da situação de grupos específicos de trabalhadores atípicos, como os trabalhadores de plataformas, os trabalhadores domésticos e os agricultores; o difícil equilíbrio entre garantir um acesso mais eficaz aos benefícios e financiar o sistema.

O evento de alto nível sobre a **proteção social dos trabalhadores por conta própria**, realizado em junho de 2022, demonstrou o forte interesse de muitos Estados-Membros em abordar a questão e a necessidade de promover a aprendizagem mútua sobre a forma de colmatar as lacunas que afetam o acesso formal e efetivo a uma proteção social adequada.

Por último, uma proteção social adequada e inclusiva exige um forte apoio público e a participação de todos os intervenientes. No entanto, **não existem indícios de que os parceiros sociais**, e ainda menos as organizações da sociedade civil, **tenham estado estreitamente envolvidos** na preparação dos planos nacionais de execução. As organizações europeias de parceiros sociais salientaram esta falta de envolvimento como uma preocupação fundamental.

## 4. Conclusões

**A recomendação do Conselho desempenhou um papel na criação de uma dinâmica** para a introdução de alterações nos sistemas nacionais de proteção social há muito estabelecidos, a fim de colmatar as lacunas existentes (ou agravadas). Conferiu maior visibilidade às questões de cobertura, adequação e informação sobre a proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria em muitos Estados-Membros. Além disso, várias medidas de execução fazem parte integrante dos programas nacionais de reforma no contexto do Semestre Europeu e dos PRR. No entanto, subsistem muitos desafios de execução.

Com a expansão acelerada das formas de emprego em geral menos protegidas pela proteção social e tendo em conta o imperativo de gerir a transição digital e a transição ecológica de forma equitativa, **a recomendação é mais relevante do que nunca para garantir que os sistemas de proteção social** estejam aptos a proteger uma grande parte da população ativa de choques económicos. A melhoria do acesso à proteção social traduz-se igualmente num aumento das contribuições para os orçamentos públicos, contribuindo assim para a sustentabilidade financeira e política dos sistemas de proteção social.

**A aplicação da recomendação do Conselho deve assentar em políticas socioeconómicas mais vastas, tanto a nível da UE como a nível nacional.** É importante salientar que alguns Estados-Membros aproveitaram a recomendação e o respetivo processo de elaboração dos planos nacionais de execução como uma oportunidade para refletir, conduzir ou preparar reformas gerais dos sistemas de proteção social, adaptando-os à evolução do mercado de trabalho e às realidades sociais, incluindo a emergência do trabalho em plataformas digitais, para além de medidas específicas nos domínios abrangidos pela recomendação.

Curiosamente, **alguns Estados-Membros também tomaram medidas nos últimos anos para reduzir a utilização de formas atípicas de contratos**, monitorizando-os melhor, reduzindo os incentivos sociais e fiscais à contratação mediante contratos de muito curta duração ou através do falso trabalho por conta própria e reformando a legislação laboral para combater a segmentação. Estas ações são importantes; complementam as medidas que proporcionam uma melhor cobertura aos trabalhadores em formas atípicas de trabalho, tal como descrito no relatório, e devem ser objeto de acompanhamento.

Os desenvolvimentos no acesso à proteção social têm alimentado as reflexões do Grupo de Alto Nível sobre o futuro da proteção social e do Estado-providência na UE. A resolução das lacunas de aplicação identificadas no presente relatório contribuirá igualmente para responder aos apelos da Conferência sobre o Futuro da Europa no sentido de «políticas sociais mais fortes» e «plena aplicação» do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no domínio da proteção social e da inclusão social.

**A adaptação dos sistemas para garantir um melhor acesso à proteção social para todos é um processo a longo prazo**, que envolve os parceiros sociais e outras organizações nacionais pertinentes. O facto de terem sido tomadas algumas medidas em vários Estados-Membros é uma evolução positiva, mas ainda não foram colmatadas as lacunas que subsistem no acesso à proteção social. **O relatório da Comissão deve desencadear debates sobre a forma de dar**

**resposta aos desafios que subsistem e de que forma a UE poderá apoiar estes esforços.**

## ANEXO: Principais características dos planos nacionais de execução em matéria de acesso à proteção social (e atualização)<sup>74</sup>

[S: Sim; N: Não]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Total (Sim)	
1. O plano nacional de execução inclui um <b>diagnóstico das lacunas</b> no acesso à proteção social	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	23/26	
2. No plano nacional de execução, o Estado-Membro indica que já <b>cumpr</b> e a maior parte/todas as disposições da recomendação	S	N	S	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	7/26	
3. O plano nacional de execução inclui medidas/reformas para melhorar a <b>cobertura formal</b>	N	S (P)	S (P)	S (P)	N	N	N	S (P)	S (A)	N	S (A)	S (P)	S (P)	N	S (A)	S (A)	S (P)	N	S (A)	S (P)	S (P)	S (A)	S (P)	N	N	N	16/26	
4. O plano nacional de execução inclui medidas/reformas para melhorar a <b>cobertura efetiva</b>	N	S (A)	N	S (A)	N	N	N	N	S (P)	N	S (A)	N	N	N	N	S (A)	S (P)	N	S (A)	N	N	S (A)	N	N	S (P)	N	9/26	
5. O plano nacional de execução inclui medidas/reformas para melhorar a <b>adequação</b>	S (P)	S (A)	S (A)	S (A)	N	S (P)	S (P)	S (A)	N	S (P)	S (A)	N	N	S (A)	N	N	N	S (A)	S (A)	S (P)	N	S (A)	N	N	N	N	14/26	
6. O plano nacional de execução inclui medidas/reformas para melhorar a <b>transparência</b>	N	S (P)	S (A)	S (P)	S (A)	S (P)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S (A)	N	N	N	N	6/26	
7. As medidas/reformas <b>dão resposta à totalidade ou à maior parte das lacunas</b> no acesso à proteção social*	N	S	N	N	N	N	S~	S	N	S~	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S~	N	N	6/26

<sup>74</sup> Os Estados-Membros foram convidados, através dos delegados do CPS, a fornecer à Comissão (durante o verão de 2022) uma atualização das suas medidas e reformas em matéria de acesso à proteção social.

[S: Sim; N: Não]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Total (Sim)	
8. O plano nacional de execução refere-se às medidas tomadas em resposta à pandemia de COVID-19	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	24/26	
9. O plano nacional de execução refere-se às medidas tomadas apenas/na sua maioria em resposta à pandemia de COVID-19	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3/26
10. O plano nacional de execução refere-se a medidas tomadas durante a pandemia de COVID-19 que se tornaram permanentes	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	8/26	
11. O plano nacional de execução inclui medidas específicas para os jovens	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. O plano nacional de execução inclui medidas específicas para os trabalhadores de plataformas	N	S	N	S	N	N	N	N	S+	N	N	N	S+	N	N	S	N	N	N	N	N	S+	S	N	S	N	8/26	
13. O plano nacional de execução inclui medidas para melhorar as estatísticas a nível nacional	N	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N	N	N	N	N	5/26	
14. O plano nacional de execução refere-se explicitamente à consulta dos parceiros sociais na preparação do plano nacional de execução ou de algumas das suas medidas	N	S	N	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	9/26	
15. O plano de recuperação e resiliência (PRR) inclui reformas/investimentos para melhorar o acesso à proteção social	S	S	N	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S	-	N	S	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	18/25	

Fontes: Planos nacionais de execução e PRR. Nota: apenas 26 Estados-Membros estão abrangidos uma vez que, até dezembro de 2022, o Luxemburgo não tinha apresentado o seu plano nacional de execução. Nota: \*Lacunas medidas pelos indicadores do regime de monitorização da CE/CPS sobre o acesso à proteção social; (A) = adotadas; (P) = previstas; S~: para estes Estados-Membros, as lacunas a colmatar são limitadas (de acordo com os indicadores do regime de monitorização do acesso à proteção social); S+: para estes Estados-Membros, não existem medidas específicas no plano nacional de execução, mas existem no PRR nacional.