



Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

Relatório

COM (2018) 132 final

**Autor:** Deputado

Filipe Anacoreta Correia

---

Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria



Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

**I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**II – CONSIDERANDOS**

**III – CONCLUSÕES**

## I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto,<sup>1</sup> relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da UE, remeteu a “Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria”, à Comissão de Trabalho e Segurança Social, a fim de esta se pronunciar sobre matéria da sua competência.

Compete assim à Comissão de Trabalho e Segurança Social proceder à análise da proposta, com particular incidência nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir o respetivo relatório, o qual deve ser posteriormente remetido à CAE.

## II – CONSIDERANDOS

### II.1. Contexto

- Nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) a União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados Membros ao nível das políticas sociais, nomeadamente na coordenação das políticas de emprego, definindo as respetivas diretrizes, podendo igualmente tomar medidas para garantir a coordenação de políticas sociais – cfr artigo 4º n.º 2 b) e art. 5º n.ºs 2 e 3;
- Por seu lado, no artigo 9.º do mesmo Tratado estabelece-se que, na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego e a garantia de uma proteção social adequada;
- Outras disposições do TFUE contêm também normas específicas sobre a proteção social, nomeadamente o artigo 153.º, cuja alínea c) do seu n.º 1 se refere à autorização para a União apoiar e complementar a ação dos Estados-

---

<sup>1</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, e 18/2018, de 2 de maio.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

Membros no domínio da segurança social e da proteção social dos trabalhadores;

- Em 1992, a Recomendação 92/442/CEE identificava os objetivos comuns no domínio de proteção social, propondo aos Estados o desenvolvimento de uma proteção social adequada para os trabalhadores não assalariados, e previa que *os sistemas de protecção social devem fazer um esforço de adaptação à evolução dos comportamentos e das estruturas familiares, quando essa evolução implicar o aparecimento de novas necessidades de protecção social, designadamente ligadas às transformações do mercado de trabalho e à evolução demográfica;*
- Uma vez que a legislação da União assegura já o princípio da igualdade de tratamento entre diferentes tipos de relações de trabalho, bem como proíbe discriminações no que respeita ao emprego, atividade profissional, proteção social e acesso a bens e serviços, a iniciativa em causa não deve prejudicar as disposições das diretivas e regulamentos que estabelecem alguns direitos de proteção social, de que é exemplo a Diretiva relativa ao trabalho parcial ou contratos de trabalho a termo e trabalho temporário;
- No entanto, dedicando-se às condições de emprego, a sua intervenção em termos de proteção social é limitada, tendo a jurisprudência determinado que não se aplicam aos regimes gerais de proteção social;
- A iniciativa em causa demonstra que os sistemas de assistência e proteção social diferem em toda a União, embora os desafios que se lhes colocam sejam semelhantes, destacando que aspetos como a globalização, o progresso tecnológico e as mudanças nas preferências individuais e alterações demográficas contribuíram para a criação de novas formas de emprego. Estas proporcionam às empresas maior flexibilidade para ajustar a oferta de trabalho às suas necessidades;
- Esta iniciativa enquadra-se assim no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, defendendo o seu princípio 12 que, independentemente da 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;

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- Além do comprometimento dos parceiros sociais em contribuir para o respeito dos compromissos assumidos no que respeita a trabalhadores e empresas, também o Parlamento Europeu, na sua resolução sobre o Pilar Europeu, destacou que *a UE deve desenvolver um modelo social europeu (...) um modelo que vise verdadeiramente o pleno emprego, garanta a todos uma proteção social adequada e serviços essenciais de qualidade;*
- A iniciativa em apreço acompanha a proposta de Regulamento que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho e a Comunicação sobre o acompanhamento do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, tendo por base a Recomendação da OIT sobre as Normas Mínimas de Segurança Social

## II.2. Conteúdo da Proposta

- A iniciativa sobre o acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria visa apoiar todos os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores em formas de emprego atípico que, devido ao seu tipo de contrato ou situação no emprego, não estão suficientemente cobertos por sistemas de proteção social em caso de desemprego, doença, maternidade ou paternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez e velhice. Em especial, a iniciativa tem por objetivo incentivar os Estados-Membros a:
  - Facultar a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria acesso aos regimes de proteção social correspondentes (colmatando lacunas de cobertura formal);
  - Tomar medidas que permitam a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria acumular direitos enquanto beneficiários de um sistema (cobertura efetiva adequada) e facilitar a transferibilidade dos direitos de proteção social entre regimes;
  - Aumentar a transparência em relação aos regimes e direitos de proteção social;
- Os números 1 a 6 dizem respeito ao objeto da recomendação e aos seus objetivos. Definem o âmbito de aplicação pessoal (quem beneficia da cobertura) e o âmbito de aplicação material (quais os ramos da proteção social em questão) da recomendação;

Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

- Do número 7 constam as definições a aplicar para efeitos da proposta;
- Os números 8 e 9 recomendam aos Estados-Membros que alarguem a cobertura formal a todos os trabalhadores por conta de outrem, independentemente do tipo e da duração da sua relação de trabalho, e aos trabalhadores por conta própria;
- O número 10 recomenda aos Estados-Membros que garantam uma cobertura efetiva, independentemente do tipo de relação de trabalho e da situação no emprego, mediante a revisão das disposições que regem as contribuições e os direitos. O número 11 introduz o princípio da transferibilidade de direitos, que deverá contribuir para uma cobertura efetiva;
- Os números 12 a 15 incentivam os Estados-Membros a assegurar a adequação da proteção social e a adaptar mais eficazmente os regimes à situação dos beneficiários;
- Os números 16 e 17 introduzem o princípio da transparência, encorajando os Estados-Membros a melhorar o acesso à informação sobre os direitos e as obrigações em matéria de proteção social e a simplificar as formalidades administrativas;
- Os números 18 a 23 estabelecem o prazo máximo de que os Estados-Membros dispõem para aplicar os princípios estabelecidos na recomendação e para publicar dados numa base regular. A Comissão é convidada a propor um quadro de referência no prazo de um ano após a publicação da recomendação, a fim de rever a sua aplicação no prazo de três anos, e a apoiar os Estados-Membros através de financiamento e de intercâmbios de aprendizagem mútua.

### II.3. Objetivos

- A presente recomendação procura proporcionar acesso a uma proteção social adequada a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria nos Estados-Membros. Refere a proposta que *a proteção social pode ser assegurada por uma combinação de regimes, nomeadamente públicos, profissionais e privados, e pode implicar o pagamento de contribuições, em conformidade com os princípios fundamentais dos sistemas de proteção social nacionais. Os Estados-Membros são competentes para estabelecer o nível de*

Comissão de Trabalho e Segurança Social

*contribuições e decidir qual a combinação de regimes mais adequada, nos termos do artigo 153.º, n.º 4, do TFUE;*

- *A recomendação destina-se assim a prestações por desemprego, prestações por doença e cuidados de saúde, prestações por maternidade e por paternidade equiparadas, prestações por invalidez, prestações por velhice, prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais;*
- *No que se refere à cobertura formal, definida na recomendação como Cobertura formal de um grupo, uma situação num determinado ramo da proteção social (por exemplo, velhice, desemprego, maternidade ou paternidade) em que a legislação ou uma convenção coletiva em vigor estabelece que as pessoas que fazem parte desse grupo têm direito a beneficiar de um regime de proteção social que abranja esse ramo específico, refere-se que os Estados-membros devem alargá-la com carácter obrigatório a todos os trabalhadores, independentemente da natureza da sua relação de trabalho. No que concerne aos trabalhadores por conta própria, devem os Estados-Membros assegurar que a cobertura formal é alargada por forma a ter carácter obrigatório para as prestações por doença de cuidados de saúde, maternidade/paternidade, velhice e invalidez, assim como das prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais e carácter voluntário, pelas prestações por desemprego;*
- *No âmbito da cobertura efetiva e transferibilidade, e considerando a definição de cobertura efetiva de um grupo, uma situação num determinado ramo da proteção social em que as pessoas que fazem parte desse grupo têm a possibilidade de acumular prestações e a capacidade, em caso de ocorrência do risco correspondente, de aceder a um determinado nível de prestações, os Estados-Membros devem assegurar a cobertura efetiva de todos os trabalhadores. No entanto, para preservar a sustentabilidade do sistema e evitar abusos, as disposições que regem as contribuições e os critérios de elegibilidade não devem impedir a possibilidade de constituir direitos e aceder a prestações devido ao tipo da relação de trabalho ou da situação no emprego e as diferenças nas disposições que regem os regimes no que diz respeito às*

Comissão de Trabalho e Segurança Social

*situações no emprego ou aos tipos de relações de trabalho devem ser proporcionadas e refletir a situação específica dos beneficiários;*

- Os direitos adquiridos em regimes obrigatórios ou voluntários devem poder ser acumulados, conservados e transferíveis, podendo-se agregar todas as contribuições e preservar todos os direitos acumulados ao longo da carreira profissional de um indivíduo ou durante um determinado período de referência e tornar todos os direitos transferíveis entre diferentes regimes dentro de um dado ramo de proteção social;

#### **II.4. Análise dos Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

- A presente proposta observa o princípio da subsidiariedade, em conformidade com o estabelecido no Tratado, e de igual forma respeita o princípio da proporcionalidade, pois a presente Recomendação não excede o necessário para atingir os objetivos.

### **III – CONCLUSÕES**

- 1) A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a presente iniciativa à Comissão de Trabalho e Segurança Social, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma;
- 2) A presente RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO é relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria,
- 3) A presente iniciativa respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Face ao exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social é de:

### **PARECER**

Que, atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, nos termos previstos na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, deve o presente relatório ser remetido, para apreciação, à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.





Comissão de Trabalho e Segurança Social

---

Palácio de S. Bento, 12 de junho de 2018

**O Deputado Relator**

**(Filipe Anacoreta Correia)**

**O Presidente da Comissão**

**(Feliciano Barreiras Duarte)**