



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

NATIONAL PLAN UNDER THE COUNCIL RECOMMENDATION ON ACCESS TO SOCIAL PROTECTION FOR WORKERS AND THE SELF-EMPLOYED

PORTUGAL | 2021

<http://www.portugal.gov.pt>

Junho de 2021

© MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

1. CHALLENGES

1.1 Context in which the social protection systems operate at national level

A matriz do Sistema de Segurança Social português encontra-se definida na Lei de Bases da Segurança Social¹. De acordo com esta lei, a Segurança Social assegura proteção social através de três sistemas que correspondem a patamares distintos de proteção social, diferenciando-se não apenas quanto às modalidades de proteção social concedida como na forma como se financiam.

A componente pública do sistema de Segurança Social abrange:

- O **sistema de proteção social de cidadania** que assegura uma proteção social de natureza universal (não contributiva) e se concretiza através de três subsistemas:
 - **Subsistema de solidariedade:** que assegura o pagamento de prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e exclusão social;
 - **Subsistema de proteção familiar:** que visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a determinados riscos sociais no domínio da deficiência e da dependência;
 - **Subsistema de ação social** que assegura apoios destinados aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social).
- O **sistema previdencial** que garante a cobertura de riscos que dependem da existência de uma relação contributiva prévia, através de prestações que visam substituir rendimentos de natureza profissional perdidos por ocorrência das eventualidades legalmente previstas.
- O **sistema complementar**, de natureza voluntária, que visa complementar de forma individual, a proteção contributiva, através do Regime Público de Capitalização.

No **sistema de proteção social de cidadania** podem distinguir-se três realidades, associadas a cada um dos seus subsistemas. Os **subsistemas de solidariedade e de proteção familiar** têm natureza universal, abrangendo todos os cidadãos nacionais, podendo em determinadas circunstâncias previstas na lei, estender-se a cidadãos estrangeiros². A proteção concedida no

¹ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83.º-A/2013, de 30 de dezembro.

² Os estrangeiros que trabalham e residem em Portugal estão sujeitos aos mesmos direitos e deveres que os cidadãos nacionais. No caso do subsistema de solidariedade, a atribuição de certas prestações a cidadãos estrangeiros depende em

âmbito destes subsistemas tem uma natureza não contributiva, estando maioritariamente, no entanto, a sua atribuição dependente da verificação de condição de recursos³.

Os apoios concedidos pelo **subsistema de ação social** são de acesso universal destinando-se essencialmente à proteção dos grupos sociais mais vulneráveis da sociedade. Todos os cidadãos podem beneficiar dos serviços e equipamentos sociais, que são promovidos e apoiados pelo Estado, através da celebração de acordos e protocolos com instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e com outros parceiros locais.

O **sistema previdencial** abrange obrigatoriamente os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e os trabalhadores independentes. O sistema inclui, ainda, pessoas sem atividade profissional ou cuja atividade não determine o seu enquadramento obrigatório em qualquer dos regimes referidos e que pretendam beneficiar de proteção social⁴.

Em particular, a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas concretiza-se através de dois regimes:

- O **regime de proteção social convergente**, que mantém a organização e o financiamento do anterior regime de proteção social da função pública, abrangendo os trabalhadores em funções públicas subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) admitidos até 31 de dezembro de 2005;
- O **regime geral de segurança social**, aplicável, na ocorrência de qualquer eventualidade, aos trabalhadores em funções públicas admitidos até 31 de dezembro de 2005 que já estavam enquadrados neste regime, bem como a todos os trabalhadores admitidos a partir desta data.

Neste enquadramento, em Portugal, a cobertura contra os riscos sociais decorrentes da participação no mercado de trabalho (doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte) é assegurada através da articulação de diferentes sistemas contributivos:

alguns casos, da verificação de determinadas condições, designadamente da residência em território nacional ou de períodos mínimos de residência em Portugal.

³ A condição de recursos traduz o conjunto de condições que um agregado familiar deve reunir para um dos seus membros poder aceder a prestações sociais de natureza não contributiva. Na prática, define o limite máximo de rendimentos do agregado familiar que permitem o acesso a determinada prestação social. No âmbito do subsistema de solidariedade, é exigida para acesso ao rendimento social de inserção, aos subsídios sociais de parentalidade e de desemprego, ao complemento solidário de idosos e à pensão social. No subsistema de proteção familiar, a condição de recursos é aplicável às prestações familiares (abono de família, abono de família pré-natal e bolsa de estudos).

⁴ Estas pessoas são abrangidas pelo seguro social voluntário que cobre um conjunto mais restrito de eventualidades face ao regime geral.

- do Sistema Previdencial da Segurança Social, que abrange a generalidade dos trabalhadores,
- do Regime de Proteção Social Convergente, que abrange os trabalhadores em funções públicas contratados antes de 2006, e da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores⁵.

A proteção social nestes regimes assenta na **solidariedade profissional** e no **princípio da contributividade**, sendo garantido o acesso a prestações sociais substitutivas da perda de rendimento através do pagamento prévio de contribuições sociais.

A responsabilidade em matéria de **financiamento e pagamento de contribuições** cabe aos trabalhadores e, no caso dos trabalhadores por conta de outrem ou dos trabalhadores independentes economicamente dependentes, das entidades empregadoras ou contratantes.

Nas situações de cobertura insuficiente por parte dos sistemas contributivos é possível compensar a ocorrência dos riscos sociais através de prestações do **sistema não contributivo**, designadamente subsídio social de desemprego, complemento solidário para idosos e rendimento social de inserção.

A generalidade dos trabalhadores independentes, bem como de trabalhadores atípicos, encontra-se coberta pelo sistema previdencial, à semelhança do que ocorre com a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem.

São consideradas **trabalhadores independentes**, para efeitos de enquadramento obrigatório no regime, todas as pessoas singulares a exercer atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado, ou a prestar atividade em função de outrem sem que se encontrem, devido à natureza dessa atividade, abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, nomeadamente:

- Pessoas que exerçam atividade profissional na área comercial, industrial, agrícola, silvícola ou pecuária;
- Empresários em nome individual, bem como os respetivos cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e permanência;

⁵ A CPAS só protege regulamentarmente as eventualidades de velhice, invalidez e na morte



- Produtores agrícolas, bem como os respetivos cônjuges e as pessoas que vivam com eles em união de facto que exerçam efetiva atividade profissional na exploração com caráter de regularidade e de permanência;
- Profissionais livres (incluindo as atividades de caráter científico, artístico ou técnico);
- Trabalhadores intelectuais autores de obras protegidas no domínio literário, científico e artístico;
- Sócios ou membros de sociedade de profissionais livres;
- Sócios de sociedades de agricultura de grupo;
- Membros das cooperativas que optem por este regime;
- Trabalhadores com apoio à criação de atividade independente;
- Os cônjuges e as pessoas que vivam em união de facto com os trabalhadores independentes e dos empresários em nome individual que exerçam em exclusivo qualquer atividade comercial ou industrial, que com eles trabalhem, colaborando no exercício da sua atividade, com caráter de regularidade e permanência.

Embora a exercer atividade como trabalhadores independentes, os **advogados e solicitadores** não são abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes, já que são obrigatoriamente abrangidos por regime de proteção social próprio, gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

Os **proprietários de explorações agrícolas ou equiparadas** cujos produtos se destinem maioritariamente a consumo próprio e familiar encontram-se excluídos do regime desde que os rendimentos anuais líquidos da atividade não ultrapassem o valor de quatro vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) (correspondente a 1.755,24€, em 2021).

O **Regime dos Trabalhadores Independentes**, com a entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social em 2011, sofreu **alterações** significativas, quer no âmbito dos rendimentos que constituem base de incidência contributiva, quer ao nível da taxa contributiva aplicável, quer ainda ao nível da proteção social a garantir.

Com efeito, em 2011, passou-se de um regime em que a **base de incidência contributiva** correspondia a uma remuneração convencional escolhida pelo próprio trabalhador

independente de entre dez escalões definidos por referência ao valor do IAS, para **um sistema de convergência com os rendimentos declarados para efeitos fiscais**, tendo em vista a aproximação da base de incidência contributiva aos rendimentos reais dos trabalhadores independentes.

Quanto ao **âmbito material** deixou de existir um regime obrigatório que integrava a proteção nas eventualidades de parentalidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte e outro facultativo que abrangia ainda a eventualidade de doença, passando a vigorar um **regime único** de proteção social prevendo para **todos os trabalhadores independentes a proteção social em todas as eventualidades** identificadas. Os encargos familiares encontravam-se já integrados no subsistema de proteção familiar, tendo âmbito de cobertura universal.

Por outro lado, e atendendo às especificidades decorrentes das diversas atividades exercidas pelos trabalhadores independentes, foram fixadas **taxas contributivas diferenciadas**. Para os trabalhadores agrícolas, face à debilidade económica da própria atividade, a taxa era de 28,3% e para a generalidade dos trabalhadores independentes prestadores de serviços, a taxa foi fixada em 29,6%, sendo que estas taxas garantiam a proteção nas eventualidades de doença, parentalidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

Posteriormente, e quanto aos trabalhadores independentes que sejam empresários em nome individual, ou titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada e respetivos cônjuges, a taxa contributiva fixada era de 34,75%, quando passou a garantir ainda a proteção social por cessação de atividade profissional.

Importa também referir que, instituído em 2011, este regime passou a prever uma nova figura jurídica, das **entidades contratantes**, tendo em vista proteger os trabalhadores independentes que exercem grande parte da sua atividade para uma única entidade e nesse sentido, considerados trabalhadores independentes economicamente dependentes.

Com efeito, dada a grande dependência destes trabalhadores perante as respetivas entidades contratantes, o legislador considerou necessário existir uma partilha entre o trabalhador e a respetiva entidade contratante na responsabilidade da obrigação contributiva perante a segurança social, no âmbito dos serviços prestados. Nesta medida, as entidades apuradas anualmente como entidades contratantes passaram a ser

responsáveis pelo pagamento à segurança social de uma taxa contributiva de 5% sobre serviços prestados pelos trabalhadores independentes, que se destinava à proteção destes trabalhadores na eventualidade de desemprego.

Com as alterações ao regime introduzidas pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, cuja produção de efeitos se reporta a **1 de janeiro de 2019** (com exceção do artigo 140º e n.º 7 do artigo 168º - Entidades contratantes), o **regime dos trabalhadores independentes voltou a sofrer alterações** tendo como objetivo **combater a precariedade** nas relações laborais, **preservar a dignidade do trabalho** e **aumentar a proteção social** dos trabalhadores independentes.

Assim, a **alteração mais significativa** resultou na revisão das regras para determinação do rendimento relevante dos trabalhadores, para base de incidência contributiva e pagamento de contribuições, que passou a ter como referencial os meses mais recentes de rendimento (ou seja, procedeu-se a uma maior aproximação temporal da contribuição a pagar aos rendimentos relevantes recentemente auferidos), conferindo maior proteção social aos trabalhadores, e desta forma eliminando significativamente o anterior ciclo de pagamento de contribuições com base em rendimentos declarados há um ano ou mais. Nesta medida, os trabalhadores independentes sem contabilidade organizada, quando sujeitos à obrigação contributiva, declaram trimestralmente o valor dos rendimentos associados à produção e venda de bens ou prestação de serviços, obtidos no trimestre imediatamente anterior.

A revisão do regime em causa procedeu ainda a uma **reavaliação do regime das entidades contratantes**, introduzindo o presente diploma algumas alterações na defesa dos trabalhadores economicamente dependentes através de uma maior responsabilização das entidades contratantes na taxa contributiva a aplicar ao valor dos serviços prestados pelos trabalhadores independentes. Assim, no caso em que a dependência económica do trabalhador independente face à entidade contratante é superior a 80% a taxa contributiva passou de 5% para 10%, e nas situações de dependência económica superior a 50% e igual ou inferior a 80% a taxa a aplicar é de 7%.

Importa ainda salientar que estas contribuições se destinam à proteção destes trabalhadores nas eventualidades imediatas, que **inclui a proteção social na eventualidade de desemprego**.

No que se refere às **taxas contributivas** a cargo dos trabalhadores independentes, procedeu o mesmo diploma a uma **diminuição das mesmas** tendo subjacente por um lado, a não existência de entidade empregadora, e por outro, a necessidade de melhor perceção por parte destes trabalhadores relativamente ao alcance dos benefícios relativos a uma maior proteção social que este novo regime visa garantir. Assim, genericamente, a taxa contributiva a cargo dos trabalhadores independentes passou dos 29,6% para 21,4%. No caso dos **empresários em nome individual e dos titulares de estabelecimento individual** de responsabilidade limitada e respetivos cônjuges a taxa desceu de 34,75% para 25,2%.

Por último, acresce referir que este regime **introduziu um valor mínimo de rendimento relevante mensal a considerar, correspondente a uma obrigação contributiva de 20 euros mensal** (com a correspondente carreira contributiva reconhecida ao trabalhador) de forma a prevenir situações de ausência de carreira determinante do não reconhecimento de prazo de garantia para atribuição de prestações, especialmente as prestações imediatas, face às inerentes oscilações de rendimentos dos trabalhadores que exercem atividade independente.

Mercado Trabalho: Alguns dados de enquadramento

De acordo com o Inquérito ao Emprego do Instituto Nacional de Estatística, em 2019, a taxa de emprego (20-64 anos) atingiu os 76,1%, tendo a população empregada sido estimada em 4 913,1 mil pessoas (+1 % ou 46,4 mil pessoas do que em 2018), prolongando o ciclo de aumentos iniciado em 2014. Cerca de 90% da população empregada, trabalhava a tempo completo e aproximadamente 83% trabalhava por conta de outrem. 79,2% dos TCO tinha um contrato sem termo, 19,2% (próximo de 718,8 mil pessoas) um contrato a termo e 3,2% (cerca de 130 mil pessoas) um contrato de outro tipo (contrato de prestação de serviços – recibos verdes ou semelhantes).

No mesmo ano, a população desempregada foi estimada em 339,5 mil pessoas, tendo diminuído 7,2% (26,4 mil) em relação ao ano anterior, sendo este o menor decréscimo observado desde 2014, quando a população desempregada começou a diminuir. A taxa de desemprego situou-se em 6,5% e diminuiu 0,5 p.p. em relação ao ano anterior. Aquele valor corresponde à taxa de desemprego anual mais baixa da série iniciada em 2011. Já a taxa de desemprego de jovens (15 a 24 anos) situou-se em 18,3%, menos 2,0 p.p. do que no ano anterior, correspondendo também ao valor mais baixo da série iniciada em 2011.

Em Portugal, também em 2019, os trabalhadores por conta própria/ empregadores representavam 4,8% da população empregada e os trabalhadores por conta própria/isolados representavam 11,7% da população empregada.

Em 2019⁶, dos 4,6% de trabalhadores em Portugal que tinham um segundo emprego, 0,5% tinha dois empregos como trabalhador independente; 1,9% trabalhava como TCO e trabalhador independente e 2,2% tinham dois empregos como TCO. Estes valores comparam com os da UE27 em 4,2%, 0,3%, 1,5% e 2,2%, respetivamente.

Em 2017⁷, a percentagem de trabalhadores por conta própria sem pessoal ao serviço sendo economicamente dependentes de uma única entidade contratante, tinha um peso no total dos trabalhadores por conta própria de 1,3%, e no total da população empregada representava 0,2%, o que compara com os valores da UE27 ⁸ em 2,8% e 0,4%, respetivamente.

Portugal apoia os trabalhadores independentes com um subsídio concedido mensalmente durante a pandemia e calculado com base no valor da remuneração registada, com um limite máximo de 438,81 euros e um limite mínimo de 219,4 euros.

1.2 Gaps in access to social protection

Do ponto de vista do enquadramento dos trabalhadores nos regimes de segurança social, em Portugal, a generalidade das pessoas que exerce atividade profissional é obrigatoriamente abrangida pelo Sistema Previdencial de Segurança Social.

Tendo em vista a concretização desta garantia, o Sistema Previdencial de Segurança Social, como se referiu atrás, integra os regimes de segurança social aplicáveis aos trabalhadores por conta de outrem, ou em situação legalmente equiparada para efeitos de segurança social, aos trabalhadores independentes e o regime de seguro social voluntário. O sistema de segurança social português é um sistema unificado, o que se traduz na consideração unificada da carreira contributiva de cada trabalhador, independentemente do sector de atividade ou do tipo de atividade que é desenvolvida.

⁶ Eurostat – Labour Force Survey.

⁷ INE, O trabalho por conta própria – Módulo ad hoc do Inquérito ao Emprego, 2.º trimestre de 2017.

⁸ Eurostat – Labour Force Survey.

O Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social define a relação de vinculação e contributiva de segurança social para os três regimes identificados, constando os regimes jurídicos das diversas eventualidades protegidas de diplomas próprios.

Não obstante os desenvolvimentos verificados em matéria de proteção social e do sistema de segurança social, reconhece-se a maior vulnerabilidade a que podem estar sujeitos os trabalhadores em formas atípicas, assentes muitas das vezes em relações de trabalho precárias ou menos reguladas, com impactos quer no apoio nas eventualidades de desemprego e doença, quer na reforma.

Por outro lado, e de acordo com os dados 2019 do EU-SILC (Eurostat), os trabalhadores a tempo parcial, trabalhadores com contratos não permanentes e os trabalhadores com contratos de duração inferior a um ano, apresentam uma taxa de risco de pobreza no trabalho mais elevado quando comparado com as outras categorias de trabalhadores.

Taxa de risco de pobreza no trabalho

	2019	
	Portugal	UE
Tempo parcial	24,0	15,1
Tempo completo	9,9	7,5
Contrato permanente	7,2	5,9
Contrato não permanente	12,4	16,2
Contrato menos de 1 ano	19,0	16,4
Contrato com duração de 1 ano	10,5	8,8

Fonte: Eurostat, EU-SILC

Na realidade, o regime dos trabalhadores independentes, conforme já referido na secção anterior, assegura o seu direito a proteção na doença, parentalidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. É obrigatória a subscrição de um seguro em caso de acidentes de trabalho.

São também cobertos na eventualidade de desemprego através de subsídios por cessação de atividade, os trabalhadores independentes que sejam empresários em nome individual ou titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada, bem como os

trabalhadores independentes considerados economicamente dependentes (que obtenham de uma única entidade contratante mais de 50% do valor total dos seus rendimentos anuais).

As eventuais falhas de cobertura formal dizem respeito, quase exclusivamente, à ausência de cobertura em caso de desemprego ou cessação de atividade para trabalhadores independentes que não sejam economicamente dependentes. Esta subsiste, todavia, devido à natureza do trabalho independente e à dificuldade de comprovar, por esse facto, a involuntariedade da situação de desemprego. No geral, considera-se que o sistema de segurança social garante um nível elevado de cobertura formal a todos os trabalhadores independentes, indo ao encontro do estabelecido no §8 da Recomendação.

Verifica-se, assim, que o regime de proteção social dos trabalhadores independentes tem vindo a ser alvo de alterações e ajustamentos, com vista a justamente preencher eventuais falhas e lacunas no regime. Estas alterações vão ao encontro, por antecipação, dos requisitos normativos da Recomendação em matéria de cobertura formal (§8), de cobertura efetiva (§9 e §10), da adequação das prestações (§11 a §14) e de transparência das regras (§15 e §16). Cumpre destacar as que mais diretamente asseguram, à partida, o cumprimento do disposto a nível europeu:

Cobertura Formal	Consideração dos trabalhadores independentes economicamente dependentes. Diminuição de 80% para 50% da percentagem mínima de rendimentos provenientes de uma única entidade para considerar um trabalhador independente como economicamente dependente. Esta alteração melhorou a cobertura formal, ao alargar o universo de <u>II cobertos em caso de caso de desemprego ou cessação de atividade.</u>
Cobertura Efetiva	Estabelecimento de um rendimento relevante mensal, com correspondente valor mínimo de contribuições de 20,00€, para as situações de inexistência de rendimentos ou nível muito reduzido de atividade, por forma a <u>prevenir falhas na carreira contributiva com efeitos negativos a nível da cobertura efetiva e da adequação do montante das prestações sociais.</u>



Adequação	Diminuição da taxa contributiva para 21,4% (25,2%, para os Empresários em nome individual e titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada, e respetivos cônjuges). As <u>contribuições para a segurança social</u> tornaram-se mais proporcionadas à capacidade contributiva destes trabalhadores, funcionando ao mesmo tempo como incentivo ao enquadramento no sistema; Cálculo trimestral da base de incidência contributiva com base no rendimento do trimestre imediatamente anterior. Através deste ajustamento, o <u>cálculo das contribuições para a proteção social</u> dos trabalhadores independentes passou a ter uma <u>base de avaliação objetivamente mais aproximada dos rendimentos reais</u>, tendo em conta eventuais flutuações da atividade.
Transparência	As alterações efetuadas têm subjacente um conjunto de princípios fundamentais para a sedimentação de uma relação de confiança entre os trabalhadores independentes e o regime de segurança social, como seja, uma maior aproximação temporal da contribuição a pagar aos rendimentos relevantes recentemente auferidos, bem como uma maior adequação da proteção social dos trabalhadores independentes e o reforço da repartição do esforço contributivo entre trabalhadores independentes com forte ou total dependência de rendimentos de uma única entidade, sem esquecer ainda a necessidade de simplificação e de uma maior transparência na relação entre o trabalhador independente e o regime de segurança social.

Assinala-se, ainda, que a gestão integrada do regime dos trabalhadores independentes e do regime dos trabalhadores por conta de outrem permite, desde a sua criação há várias décadas, afastar as barreiras administrativas à portabilidade de direitos adquiridos pelos trabalhadores independentes (§10) no âmbito do reconhecimento de direitos para os regimes públicos obrigatórios (1.º pilar).

Por outro lado, falhas no âmbito da cobertura material, ligadas à evasão contributiva, ao exercício de trabalho não declarado ou à ausência de formalização de todo o trabalho independente, têm vindo a ser progressivamente colmatadas pela diminuição do custo da proteção social (incentivo contributivo) (§12), pela adoção de regras contributivas mais aproximadas ao nível de rendimento dos trabalhadores independentes (§14) e por reduções ou isenções contributivas (§13). Estas alterações têm resultado, com especial

incidência nos anos de 2019 e 2020, num aumento do número de trabalhadores independentes com declaração contributiva regular.

2. LESSONS LEARNT FROM THE COVID-19 CRISIS

2.1 Gaps closed through temporary measures during pandemic

Durante a crise pandémica provocada pela COVID-19, foi estabelecido um conjunto de medidas que tiveram como objetivo aumentar a proteção dos trabalhadores, empresas e famílias, alargando, em alguns casos, o âmbito de proteção de medidas já aprovadas ou criando novos apoios para abranger mais trabalhadores.

Incluem-se nessas medidas:

- a prorrogação automática dos prazos de atribuição de prestações sociais em pagamento (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, rendimento social de inserção),
- a flexibilização dos prazos de garantia do subsídio de doença e do subsídio social de desemprego⁹,
- o alargamento das medidas de apoio extraordinário aos membros de órgãos estatutários de pessoas coletivas com funções de direção quando estas tenham trabalhadores ao seu serviço,
- a flexibilização das regras de atribuição do Rendimento Social de Inserção¹⁰,
- a criação de uma prestação de apoio à redução de atividade e a possibilidade do diferimento voluntário por 12 meses das obrigações contributivas por parte dos trabalhadores independentes e para os gerentes,
- a criação de um apoio extraordinário de formação profissional,
- ou ainda proteção social, através de prestações do regime geral no caso dos trabalhadores, subordinados e independentes, que fiquem em casa em isolamento

⁹ Decreto-Lei n.º 20-C/2020 para desemprego; Art.º 19.º, 2 do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 20-C/2020, art. 3.º.

profilático ou a prestar assistência a filhos ou outros dependentes até aos 12 anos ou independentemente da idade a filhos ou dependentes com deficiência.

De acordo com a Lei n.º 75-B/2020, nas situações em que as remunerações que serviram de base ao cálculo do subsídio de desemprego correspondam, pelo menos, ao salário mínimo nacional, a prestação de desemprego é majorada de forma a atingir o valor mínimo correspondente a 1,15 do IAS, sem prejuízo dos limites dos montantes do subsídio de desemprego, previstos no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

Contudo, constatou-se que alguns trabalhadores e respetivas famílias não foram abrangidos nem pelas medidas de proteção social já existentes nem pelas novas medidas que foram criadas em resposta à crise pandémica, em virtude de falhas na cobertura formal e material. Neste contexto, assinala-se o preenchimento de duas lacunas importantes na efetividade da cobertura social dos trabalhadores independentes durante a pandemia:

- a primeira, associada à subsistência de trabalhadores independentes a exercer atividade de maneira informal ou não declarada;
- e a segunda, aos efeitos gerados pelas flutuações de rendimento e das falhas contributivas no nível de cobertura (adequação).

A medida introduzida pelo Decreto-Lei 20-C/2020, de 7 de maio, veio aditar entre outros, o artigo 28-B (ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020), que previa o enquadramento de situações de desproteção social, dado que a atribuição da prestação obriga o trabalhador à declaração de início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal e à manutenção do exercício de atividade por um período mínimo de 24 meses após a cessação do pagamento da prestação.

Além disso, foi criado o apoio extraordinário de proteção social¹¹ para trabalhadores em situação de desproteção económica e social sem acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, nem aos apoios sociais criados no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia de SARS-CoV2. Esta medida abrangeu,

¹¹ Criado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. Este apoio é atribuído em alternativa aos apoios extraordinários previstos nos artigos 26.º (apoio extraordinário à redução da atividade económica do TI), 28.º-A (medida extraordinária de incentivo à atividade profissional) e 28.º-B (enquadramento de situações de desproteção social) do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, sempre que o valor destes seja inferior ao que está definido no presente artigo. O apoio introduzido pelo artigo 28-B era atribuído nos casos de manutenção de exercício de atividade durante 24 meses, sujeito a condição de recursos e atribuído durante 2 meses no montante de 50% do valor do IAS)

nomeadamente, os trabalhadores por conta própria que não estavam enquadrados no regime de segurança social dos trabalhadores independentes e os trabalhadores informais.

A atribuição deste apoio (1 x IAS entre julho e dezembro de 2020) determinou a obrigação de integração destes trabalhadores no sistema de segurança social e o enquadramento no regime dos trabalhadores independentes durante 30 meses, para que os mesmos possam iniciar, ou reiniciar, a sua carreira contributiva.

Por seu turno, o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (AERT)¹², sujeito a condição de recursos, foi criado com o objetivo de assegurar a continuidade dos rendimentos das pessoas em situação de particular desproteção económica pela pandemia causada pela doença COVID-19. Esta norma veio também determinar o enquadramento no regime dos trabalhadores independentes para os trabalhadores que pediram este apoio extraordinário e não estavam abrangidos por qualquer regime de proteção social.

Assim sendo, para além da compensação financeira, estas medidas promoveram um incentivo à formalização do trabalho independente e à regularização da situação contributiva destes trabalhadores, uma vez que a atribuição da prestação, em alguns casos, obriga o trabalhador à declaração de início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal e à manutenção do exercício de atividade e da obrigação declarativa e contributiva nos 30 meses seguintes ao pagamento do apoio, o qual pode ser reduzido se tiver existido cumprimento de obrigação contributiva.

- *To what extent did the crisis lead to accelerating the extension of social protection systems to non-standard workers and the self-employed? In particular, which of the measures adopted during the pandemic are being mainstreamed or considered to be mainstreamed into the social protection system?*

Manutenção de incentivos à formalização do trabalho e da situação contributiva.

Num plano mais global, encontra-se em curso a discussão do “Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho”, documento que irá refletir sobre as mudanças em curso no mercado de trabalho, incluindo sobre a regulação do teletrabalho e o enquadramento, regulamentação e proteção social de formas de trabalho com maior dificuldade de formalização, como é o caso dos chamados “nómadas digitais” e do trabalho em plataformas digitais.

¹² Criado pelo artigo 156.º da Lei do Orçamento de Estado para 2021, Lei 75-B/2020 de 31 de dezembro, para as pessoas que se encontrassem nessas situações a partir de janeiro de 2021.

3. POLICY OBJECTIVES AND MEASURES TO BE TAKEN

3.1 Policy objectives

Neste contexto, deve ser tida em conta a evolução recente do regime dos trabalhadores independentes, em especial a última revisão que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2019, que obedece a princípios inovadores fundados na preocupação de garantir uma maior e mais justa proteção social (ao aproximar temporalmente a contribuição a pagar aos rendimentos auferidos pelo trabalhador, ao reduzir as taxas contributivas, ao alargar o leque das eventualidades, ao introduzir uma contribuição mínima tendo em vista prevenir situações de ausência de prazo de garantia no âmbito das prestações imediatas ou diferidas e, ainda, ao incutir uma maior responsabilização às entidades contratantes na taxa contributiva aplicável ao valor dos serviços prestados pelo trabalhador independente).

De referir que não se equacionam, no imediato, alterações no que toca ao âmbito material e pessoal do regime. Na realidade, o Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, veio reformular o regime contributivo dos trabalhadores independentes com o objetivo de assegurar uma proteção social efetiva a estes trabalhadores, sem lacunas ou interrupções, prevenindo situações de ausência de prazo de garantia na atribuição de prestações sociais imediatas e diferidas, resultantes de grandes oscilações de rendimento. De resto, a promoção de maior equilíbrio entre deveres contributivos e direitos dos trabalhadores independentes a uma proteção social efetiva veio melhorar o acesso aos benefícios associados. No que respeita ao âmbito de proteção social, os trabalhadores independentes, na sua maioria, têm direito, ao abrigo do regime próprio, ao mesmo nível de proteção que cobre os trabalhadores por conta de outrem, constituindo a maior diferença nas prestações na eventualidade de desemprego.

Reconhecendo que as mudanças no mundo do trabalho, as quais acontecem a um ritmo cada vez mais intenso e acelerado por força de transformações tecnológicas, geopolíticas, sociais, económicas e associadas a diferentes modos de produção ou acesso a matérias-primas, implicam uma maior reflexão a nível das desigualdades, no diálogo social, a proteção social e a segurança e saúde no trabalho, e de forma a responder a estes desafios

o XXII Governo Constitucional assumiu no seu programa¹³ o compromisso de elaborar o Livro Verde do Futuro do Trabalho.

A versão final do documento recentemente apresentada reconhece que as transformações no mundo do trabalho encerram múltiplas oportunidades de criação de novos empregos, mas também desafios resultantes da intensidade do ritmo da mudança, em que os padrões de carreiras são cada vez mais voláteis e existe uma crescente diversidade de formas de emprego, com diminuição das fronteiras entre emprego por conta de outrem e emprego por conta própria como eram conhecidas. Neste contexto, defende que para continuarem a desempenhar o seu papel estabilizador, os sistemas de proteção social deverão igualmente adaptar-se a estas dinâmicas.

O acesso à proteção social pode ser especialmente difícil para trabalhadores em formas atípicas de emprego e as lacunas de acessibilidade podem ser maiores para os trabalhadores por conta própria, expondo-os a maiores riscos e pobreza na velhice.

De acordo com o Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho 2021 (LVFT)¹⁴ importa, em suma, atender aos novos modelos de trabalho que vão aparecendo, nomeadamente, no âmbito das plataformas digitais, de forma a evitar que aqueles que prestam a sua atividade neste setor sejam deixados para trás e penalizados em sede de proteção social.

Apesar de, em Portugal, a generalidade das pessoas que exerce atividade profissional ser obrigatoriamente abrangida pelo sistema previdencial, conforme referido anteriormente, o acesso à proteção social pode ser mais complexo para trabalhadores em formas atípicas de emprego, não obstante as alterações que têm vindo a ser observadas no sentido de não deixar ninguém desprotegido.

Assim o LVFT inclui um conjunto de reflexões sobre as mudanças de natureza substantiva e operacional que visa melhorar a efetividade e a adequação a modalidades de trabalho atípicas, para que a sua função social de garantir prestações sociais substitutivas da perda de rendimentos não perca eficiência:

¹³ Programa do XXII Governo Constitucional.

¹⁴ <http://www.rgp.mte.ss.gov.pt/-/livro-verde-sobre-o-futuro-do-trabalho>



- ✓ Garantir a identificação do estatuto de emprego correto, enquanto forma de acesso a direitos e proteções, à negociação coletiva e à aprendizagem ao longo da vida, estudando formas de melhorar os mecanismos legais e processuais para este efeito;
- ✓ Promover o alargamento da cobertura dos sistemas de proteção social, estimulando a adesão aos sistemas de segurança social de todos os trabalhadores, independentemente do respetivo vínculo jurídico, e garantindo a cobertura nas diversas eventualidades (imediatas e diferidas) do regime previdencial, com instrumentos efetivos que permitam a diferentes categorias de trabalhadores acesso a proteção de níveis adequados, com respeito pelos prazos de garantia do sistema previdencial;
- ✓ Simplificar o acesso aos sistemas de proteção social para todas as categorias de trabalhadores, promovendo a respetiva desburocratização, tirando nomeadamente partido das novas tecnologias;
- ✓ Implementar uma reforma digital da segurança social e da sua relação com as empresas, cidadãos e beneficiários, incluindo a aposta na personalização das respostas aos utentes com recurso a inteligência artificial (medida já inscrita no âmbito do Programa de Recuperação e Resiliência - PRR);
- ✓ Prosseguir o incentivo à entrada na economia formal dos trabalhadores não declarados ou subdeclarados, no quadro do aprofundamento do combate ao trabalho não declarado e ao abuso na classificação incorreta dos trabalhadores, incluindo o reforço de mecanismos de penalização quando tal for apropriado;
- ✓ Diversificar as fontes de financiamento da segurança social como modo de reforçar a sustentabilidade financeira, económica e social de longo prazo, nomeadamente aumentando o papel dos elementos de proteção social financiados por impostos para robustecer o sistema e ajudar a resolver as lacunas nas disposições existentes, ou seja, usar benefícios universais e baseados em recursos para complementar benefícios vinculados à situação de emprego e / ou ao nível de contribuições;
- ✓ Reforçar a proteção social dos trabalhadores em formas atípicas de trabalho, em especial daqueles que se encontram em modalidades cuja atipicidade e risco de precarização é maior, como os trabalhadores das plataformas ou os trabalhadores com atividade ocasional ou muito intermitente, entre outros, de modo a assegurar uma correta cobertura de riscos sociais, coesão social, concorrência justa, e a própria sustentabilidade financeira dos sistemas;

- ✓ No caso das plataformas digitais, aprofundar a proteção mesmo nos casos em que não exista contrato de trabalho, clarificando as situações e condições em que as empresas deverão efetuar contribuições sociais, no sentido de evitar uma “concorrência contributiva desleal”, dado que, atualmente, para os trabalhadores independentes, as plataformas somente contribuem quando esses trabalhadores são economicamente dependentes, bem como melhorar o enquadramento dos trabalhadores normalmente menos protegidos e o nível de proteção que é assegurado ao nível de eventualidades como a doença ou riscos profissionais (ver também ponto específico);
 - ✓ Promover maior responsabilização de todos os intervenientes nas relações de trabalho ditas atípicas, equacionando nomeadamente a questão da responsabilidade no pagamento de contribuições sociais para a efetivação do acesso a direitos;
 - ✓ Aprofundar o reforço da inclusão dos trabalhadores independentes no sistema de segurança social, refletindo sobre novos ajustamentos que permitam maior efetividade e adequação da proteção no regime de trabalhadores independentes;
 - ✓ Promover o enquadramento na segurança social dos chamados nómadas digitais, cuja opção por um estilo de vida e trabalho itinerante enquanto viajam pelo mundo e trabalham remotamente, constitui no modelo atual um desafio para a coordenação dos regimes de segurança social (ver também ponto próprio);
 - ✓ Reforçar os direitos e a proteção conferida aos trabalhadores que se encontram na “zona cinzenta” entre trabalho dependente e trabalho independente, tomando como ponto de partida o estatuto já consagrado dos trabalhadores independentes economicamente dependentes e refletindo sobre mecanismos para garantir a classificação correta, importando garantir direitos e proteção aos trabalhadores que partilham, em simultâneo algumas características de trabalhadores independentes (por exemplo, autonomia na realização do trabalho) e algumas características de TCO (por exemplo, dependência económica de um único cliente).
- *Close the gaps in formal coverage already identified in the version 0 of the monitoring framework:*

Não existem lacunas formais relevantes. Os trabalhadores independentes encontram-se cobertos em caso de doença, parentalidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. São ainda cobertos em caso de desemprego ou cessação de atividade, os trabalhadores independentes que sejam empresários em nome individual ou titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada, bem como os trabalhadores independentes considerados economicamente dependentes (que obtenham de uma única entidade contratante mais de 50% do valor total dos seus rendimentos anuais), garantindo-se assim o princípio da involuntariedade no desemprego.

- ***Ensure the preservation, accumulation and/or transferability of entitlements:***

Não existem questões relacionadas com preservação, constituição ou portabilidade de direitos para acesso a prestações do sistema para os trabalhadores independentes, ou barreiras administrativas. A gestão deste regime é feita de forma integrada com o regime dos trabalhadores por conta de outrem, através de uma carreira contributiva única.

- ***Improve the adequacy of social protection systems:***

A revisão a que se procedeu também melhorou a adequação do regime nomeadamente ao nível contributivo. Na realidade a alteração ao regime dos trabalhadores independentes

ao rever as regras para determinação do rendimento relevante dos trabalhadores, entre outros, permitiu um aumento das eventualidades cobertas e uma aproximação do valor da proteção aos rendimentos auferidos por via do trabalho.

- ***Improve transparency and simplify the administrative requirements:***

Em matéria de modernização, simplificação e transparência do sistema de segurança social, o Governo prossegue os objetivos de aproximar e facilitar o acesso dos cidadãos à informação, no pressuposto da garantia de estabilidade e previsibilidade nas regras e garantia de sustentabilidade.

Assim, de modo a melhorar o acesso à informação e reforçar a qualidade dos serviços prestados, para além da reativação do Centro de Contacto da Segurança Social, um canal

de interação permanente entre contribuintes e beneficiários e a Segurança Social, têm vindo a ser desenvolvidas novas funcionalidades informáticas, disponíveis online, que permitem diversas operações de enorme utilidade para os cidadãos e empresas.

A título de exemplo, destacam-se as novas funcionalidades da Segurança Social Direta, que permitem:

- a consulta da carreira contributiva e o histórico de prestações auferidas,
- o pedido de pensão na hora (online) e a previsão do valor da pensão a receber através de um simulador online,
- a submissão eletrónica de requerimentos,
- o serviço de pagamento especial por multibanco para as contribuições dos trabalhadores independentes, seguro social voluntário e serviço doméstico,
- o regime de trabalhadores independentes on-line, que permite aos trabalhadores independentes cumprir com as suas obrigações declarativas e contributivas no âmbito do novo regime.

Estas medidas integram o Plano de Modernização do Sistema de Informação da Segurança Social, no âmbito do qual foi criada a “A Estratégia Consigo”, da qual faz parte um vasto conjunto de medidas de modernização, algumas das quais integram o Programa SIMPLEX+.

Ainda numa lógica de aprofundamento da estratégia de digitalização desta área, foi, em maio de 2021, lançado o novo Portal da Segurança Social¹⁵, com uma organização mais simples e intuitiva, maior facilidade de acesso e com disponibilização de conteúdos numa abordagem centrada no utilizador. Este Portal, com criatividade e inovação na usabilidade e design, pretende corresponder às necessidades dos cidadãos e entidades empregadoras, aprofundando o compromisso de adaptação aos dispositivos móveis, e cumprindo todas as normas ao nível da acessibilidade, para garantir o acesso e a inclusão de todos os cidadãos. Por outro lado, com o lançamento deste novo Portal procedeu-se ainda a um reforço ao nível da segurança.

Passou a ser também possível proceder ao agendamento, através do serviço SIGA, de atendimento através de videoconferência, o que até aqui apenas estava disponível após contacto junto da Linha da Segurança Social (300 502 502).

¹⁵ www.seg-social.pt

Foi ainda lançada uma nova plataforma de divulgação de estatísticas, que apresenta informação de forma interativa (*Business Intelligence*). A informação passa a estar disponível, através de quadros e permite um conhecimento e leitura mais simples dos principais indicadores do sistema da Segurança Social, como prestações sociais. Esta nova plataforma passa ainda a disponibilizar informação sobre remunerações e contribuições declaradas de trabalhadores dependentes e independentes, continuando a ser possível a análise de dados através da descarga dos ficheiros respetivos. Foram, adicionalmente, introduzidas algumas alterações metodológicas.

Refira-se que o Programa de Recuperação e Resiliência, inclui um conjunto de reformas e investimentos, no âmbito da iniciativa emblemática ‘Modernização’, que entre outros procura o reforço da transição digital na segurança social nas suas diversas dimensões tirando partido de tecnologias inovadoras através da modernização do canal transacional da Segurança Social, da alteração de paradigma no relacionamento com os cidadãos e empresas, da otimização do ciclo contributivo dos cidadãos e empresas, alargando igualmente a base contributiva e melhorando a eficiência nas áreas da fiscalização e da cooperação. Pretende-se, de igual forma, apostar na simplificação, desmaterialização e automação de prestações sociais, de forma garantir o pagamento mais célere aos beneficiários de prestações sociais. O objetivo passa ainda, por garantir qualidade, abrangência e resiliência na prestação de serviços públicos, a partir do digital, mas não deixando ninguém para trás. Com o reforço dos recursos humanos das entidades do perímetro da Segurança Social, bem como com o reforço no investimento em sistemas de informação pretende-se oferecer uma resposta mais rápida e eficiente ao cidadão.

- ***Address gaps in data about access to social protection***

O site da segurança social foi recentemente renovado, melhorando a disponibilização e a consulta de informação em matéria da proteção social. Os investimentos previstos no PRR em matéria de transição digital, permitirão também o acesso um tratamento mais exaustivo da informação disponível.

- ***Finance the follow-up measures being considered at national level, mentioning also the extent to which such measures are being reflected in the national Recovery and Resilience plans and the relevant programmes for the next Multiannual Financial Framework:***

3.2 Measures

A pandemia veio alterar significativamente a situação do mercado de trabalho obrigando à adoção de um conjunto de medidas extraordinárias de proteção do emprego e das empresas, bem como em matéria de proteção social, em particular junto dos mais desprotegidos.

Nesta secção, assinalam-se as medidas adotadas durante a pandemia com disposições que visam a inclusão dos trabalhadores excluídos do sistema de proteção social, nomeadamente pela obrigatoriedade de declararem o início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal e de manterem a vinculação ao regime dos trabalhadores independentes durante um período de tempo relativamente alargado.

Apoio à desproteção social (para trabalhadores informais) – artigo 28-B, DL 10-A/2020	
Aim of the measure	Compensar financeiramente os trabalhadores independentes afetados pela suspensão de atividades ou encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no estado de emergência, no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2. Formalização do emprego/ relação contributiva durante pelo menos 24 meses
Specific target (sub-)group	Trabalhadores independentes que, não se encontrando abrangidos por um regime de segurança social, nacional ou estrangeiro, declarem o início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal.
Branch/risk that is covered	Desemprego/Suspensão de atividade
Expected results	Aumento do número de trabalhadores cobertos pelo sistema de proteção social dos trabalhadores independentes
Timeline for implementation	Adotada.
Financial resources allocated	
Implementing bodies and cooperation with stakeholders	
Evaluation	

Apoio extraordinário de proteção social para trabalhadores em situação de desproteção económica e social (artº 325-G –Lei 27-A/2020, de 24/06)	
Aim of the measure	Apoiar financeiramente os trabalhadores que não tenham acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, nem aos apoios sociais criados no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2. Vinculação ao sistema de proteção social durante 30 meses, findo o prazo de concessão do apoio.
Specific target (sub-)group	Trabalhadores em situação de desproteção económica e social e em situação de cessação de atividade como trabalhadores por conta de outrem, ou como trabalhador independente.
Branch/risk that is covered	Paragem, redução ou suspensão da atividade ou quebra de pelo menos 40%
Expected results	Aumento do número de trabalhadores cobertos pelo sistema de proteção social dos trabalhadores independentes
Timeline for implementation	Adotada
Financial resources allocated	Montante 38 M(euro)
Implementing bodies and cooperation with stakeholders	Instituto da Segurança Social (ISS, I. P.)
Evaluation	

Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT) – artº 156 LOE	
Aim of the measure	Assegurar a continuidade dos rendimentos dos trabalhadores em situação de particular desproteção económica pela pandemia causada pela doença COVID-19.
Specific target (sub-)group	Pessoas em situação de particular desproteção económica pela pandemia causada pela doença COVID-19, incluindo trabalhadores informais – enquadramento no regime dos trabalhadores independentes para os trabalhadores que pediram este apoio extraordinário e não estavam abrangidos por qualquer regime de proteção social (mantenham essa vinculação durante a atribuição do apoio e nos 30 meses subsequentes).
Branch/risk that is covered	Desemprego (ausência de atividade) / Carência económico-financeira (condição de recursos)
Expected results	Aumento do número de trabalhadores cobertos pelo sistema de proteção social dos trabalhadores independentes
Timeline for implementation	
Financial resources allocated	
Implementing bodies and cooperation with stakeholders	Instituto da Segurança Social (ISS, I. P.)
Evaluation	

4. WAY FORWARD

- **What are the main challenges foresee in implementing these measures (in relation to the specific areas of the Recommendation)?**

As medidas aqui reportadas, no âmbito da resposta à situação provocada pela pandemia COVID-19, são maioritariamente de natureza temporária e extraordinária e destinaram-se a proteger os trabalhadores na situação de pandemia.

- *What type of EU support is needed to help you implement the Recommendation and the national plan?*
- *Are there further challenges in access to social protection systems, not addressed by the Recommendation?*

Os desafios foram identificados em 3.1 (Estão alinhados com os desafios futuros identificados no Livro Verde do Futuro do Trabalho).