COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 13.12.2016
SWD(2016) 461 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004
(Texto relevante para o EEE e a Suíça)

{COM(2016) 815 final}
{SWD(2016) 460 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto relativa à iniciativa de revisão parcial do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e do respetivo Regulamento de aplicação (CE) n.º 987/2009

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

A proposta diz respeito às regras da UE em matéria de coordenação da segurança social no que respeita às prestações para cuidados de longa duração; às prestações por desemprego; às prestações familiares e ao acesso dos cidadãos economicamente inativos a determinadas prestações sociais.

No caso das **prestações para cuidados de longa duração**, foram identificados três problemas: i) Falta de clareza para os cidadãos e as instituições; ii) Falta de clareza do quadro legislativo; iii) Risco de perda de prestações ou de duplicação de pagamentos. Consequentemente, a coordenação transfronteiras das prestações para cuidados de longa duração não funciona eficazmente. 1,8 milhões de pessoas seguradas residem num Estado-Membro que não aquele onde estão segurados contra o risco de doença. Destas, 45 000 recorrem a prestações em espécie e 35 000 a prestações pecuniárias. O número de transfronteiriços que recorrem a prestações para cuidados de longa duração registará um aumento de 11 % em 2020, em comparação com 2013, e de 28 % em 2030.

No que respeita **às prestações por desemprego**, os problemas prendem-se com: i) uma aplicação divergente das regras de totalização por parte dos Estados-Membros; ii) o reduzido número de pessoas que exportam as suas prestações por desemprego; iii) o tratamento incoerente de pessoas desempregadas que residem num Estado diferente do seu antigo Estado de emprego (trabalhadores fronteiriços e outros trabalhadores transfronteiriços); iv) regras insatisfatórias em matéria de reembolso. Tudo isto resulta no processamento ineficaz das prestações por desemprego, numa distribuição desigual dos encargos financeiros e em potenciais obstáculos à reintegração dos desempregados no mercado de trabalho. Em 2014, havia cerca de 91 700 trabalhadores transfronteiriços desempregados, dos quais 53 800 eram trabalhadores fronteiriços, tendo sido comunicados cerca de 25 000 processos de totalização e 27 300 processos de exportação.

Em relação às **prestações sociais**, os recentes acórdãos nos processos C-140/12 *Brey*, C-133/13 *Dano* e C-308/14 *Comissão/Reino Unido* esclareceram que os Estados-Membros podem optar por limitar o princípio da igualdade de tratamento no caso de prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo e outras prestações de segurança social requeridas pelos cidadãos economicamente inativos na medida do permitido pela Diretiva relativa à livre circulação. Esta jurisprudência não está refletida no regulamento, o que dá origem a uma falta de transparência. Em 2014, existiam cerca de 3,7 milhões de cidadãos móveis da UE economicamente inativos. Quase 80 % beneficiam de direitos (direitos de residência e/ou direitos a prestações) que advêm de familiares economicamente ativos e que têm, por isso, direito a um tratamento igual ao dispensado aos familiares dos trabalhadores nacionais. Os restantes 20 % são afetados pela atual falta de clareza e transparência no que respeita aos seus direitos a prestações no Estado de acolhimento.

No caso de exportação de **prestações familiares**, foram identificados três problemas: i) perceções de injustiça quanto ao poder de compra comparativo de prestações familiares exportadas; ii) o risco de as regras reduzirem os incentivos para que os pais trabalhem e partilhem responsabilidades de educação; iii) dificuldades administrativas que, por exemplo, para conceder certos tipos de prestações com base em direitos derivados. Esta situação gera dificuldades para as autoridades públicas e pode ter consequências negativas para as famílias em que um ou ambos os pais trabalham num Estado-Membro diferente do Estado em que o filho reside. Em 2013, em média, foi exportado 1 % dos abonos de família relativos a 506 mil filhos que vivem noutro Estado-Membro.

O que se espera conseguir com a iniciativa?

O objetivo geral é a modernização, através da garantia de clareza jurídica, de uma distribuição justa e equitativa dos encargos financeiros entre as instituições dos Estados-Membros envolvidos e da simplificação administrativa e executoriedade das regras.

Os objetivos específicos relativamente às **prestações para cuidados de longa duração** são os seguintes:

- Criar um regime adequado estável,
- Assegurar uma repartição equitativa dos encargos entre os Estados-Membros,
- Garantir clareza e transparência jurídicas para os cidadãos, as instituições e outras partes interessadas.

Em relação às **prestações por desemprego**:

- Assegurar uma aplicação uniforme e coerente das regras de cálculo e totalização, que reflita o grau de integração de um trabalhador num Estado-Membro,
- Garantir que os trabalhadores móveis da UE são protegidos sempre que procuram e aceitam trabalho noutro Estado-Membro,
- Eliminar a distinção entre trabalhadores fronteiriços e outros trabalhadores transfronteiriços no que respeita ao Estado no qual podem requerer prestações, promovendo, assim, a reintegração no mercado de trabalho,
- Assegurar que os encargos financeiros relativos às prestações por desemprego são repartido entre os Estados-Membros proporcionalmente ao nível de contribuição ou imposto recebido e sem um mecanismo de reembolso,
- Prever um mecanismo de cooperação e controlo sistemático e fácil de administrar para monitorizar o cumprimento dos direitos e obrigações por parte do desempregado residente num Estado-Membro diferente daquele que paga as prestações.

Relativamente às **prestações sociais**:

- Garantir clareza jurídica e transparência sobre os direitos dos trabalhadores, candidatos a emprego e cidadãos móveis da UE economicamente inativos, nomeadamente em que medida as instituições de segurança social dos Estados-Membros estão autorizadas a limitar o princípio da igualdade de tratamento no acesso às prestações sociais.

Em matéria de **prestações familiares**:

- Assegurar uma relação clara e transparente entre o Estado-Membro que concede as prestações familiares e os beneficiários,
- Minimizar os entraves ou os desincentivos à participação continuada dos pais no mercado de trabalho,
- Assegurar o tratamento tão eficiente quanto possível das prestações familiares.

Qual é o valor acrescentado da ação ao nível da UE?

Um processo de coordenação eficaz e eficiente tem de ter em conta as mudanças operadas pelos Estados-Membros nos respetivos sistemas de segurança social e a evolução social. Uma ação a nível da UE permitirá assegurar uma interpretação e proteção uniformes dos direitos dos cidadãos móveis da UE e dos seus familiares, que não poderiam ser concretizadas pelos Estados-Membros isoladamente.

B. Soluções

Quais foram as opções legislativas e não legislativas consideradas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

No que respeita às **prestações para cuidados de longa duração**, foram consideradas duas opções estratégicas legislativas (com 2 subopções):

1. O Estado-Membro competente assegura prestações pecuniárias para cuidados de longa duração e reembolsa o custo de prestações em espécie concedidas pelo Estado-Membro de residência (de acordo com os princípios em vigor em matéria de prestações por doença, com algumas clarificações).
2. O Estado-Membro de residência assegura todas as prestações para cuidados de longa duração com reembolso pelo Estado-Membro competente: 2a) sem qualquer suplemento pelo Estado-Membro competente, ou 2b) com suplemento pelo Estado-Membro competente.

Foram rejeitadas três opções: 1) introduzir uma disposição de salvaguarda, 2) tornar o Estado de residência responsável pela concessão de todas as prestações para cuidados de longa duração sem direito a reembolso e 3) tornar o Estado-Membro competente responsável pela concessão de todas as prestações para cuidados de longa duração (exportação).
A opção 1 é a opção preferida, de modo a assegurar uma aplicação estável das regras.

No caso das **prestações por desemprego**: Foram consideradas três opções estratégicas para assegurar a aplicação uniforme das **regras de cálculo e totalização das prestações por desemprego**:

1. Totalização após apenas um dia de emprego,
2. Totalização após um período de: a) um ou b) três meses de emprego,

3. Usando a remuneração de referência recebida no Estado-Membro do anterior emprego para o cálculo das prestações por desemprego após: a) um ou b) três meses de emprego no Estado-Membro competente,
4. Opção horizontal para o reconhecimento de períodos de seguro para totalização.

A opção preferida, 2b, será combinada com a obrigação, para o Estado-Membro do anterior emprego, de conceder prestações por desemprego nos casos em que esta condição, ou a opção horizontal, não seja cumprida. Tal permitirá garantir um nível mínimo de integração no Estado-Membro de acolhimento antes de adquirido o direito a requerer prestações por desemprego, assegurando assim uma abordagem coerente pelos Estados-Membros. Além disso, os trabalhadores móveis serão protegidos quando não cumprirem este período no Estado-Membro onde exerceram a última atividade.

Foram consideradas duas opções legislativas para alargar o período mínimo de uma **exportação** de prestações por desemprego:

1. Prorrogar o período mínimo para uma exportação de prestações por desemprego de três para seis meses, com a possibilidade de exportar a prestação pela totalidade do período de direito às prestações,
2. Prorrogar o período de exportação de prestações por desemprego pela totalidade do período de direito às prestações,

A opção preferida é a 1, combinada com um mecanismo de cooperação reforçada entre os serviços de emprego em causa para dar apoio à procura de emprego transfronteiras.

Foram consideradas três opções estratégicas para as prestações por desemprego para **trabalhadores fronteiriços e outros trabalhadores transfronteiriços**:

1. Permitir aos trabalhadores fronteiriços que escolham onde querem requerer as prestações por desemprego, da mesma forma que a outros trabalhadores transfronteiriços,
2. Tornar o Estado-Membro onde foi exercida a última atividade responsável pelo pagamento das prestações por desemprego, com as subopções de: a) exigir aos trabalhadores fronteiriços o registo no serviço de emprego do Estado responsável, ou b) dar-lhes a possibilidade de escolha entre o registo no serviço de emprego do Estado competente ou do Estado de residência,
3. Tornar o Estado-Membro onde foi exercida a última atividade responsável pelo pagamento das prestações por desemprego quando o trabalhador fronteiriço aí exerceu uma atividade durante, pelo menos, 12 meses e nos outros casos atribuir essa responsabilidade ao Estado-Membro de residência, com as subopções de: a) exigir aos trabalhadores fronteiriços o registo no serviço de emprego do Estado responsável, ou b) dar-lhes a possibilidade de escolha entre o registo no serviço de emprego do Estado competente ou do Estado de residência.

A opção preferida é a 3a, na medida em que é que oferece o melhor compromisso no que respeita à partilha de encargos de forma equitativa e com eficiência de custos.

No caso das **prestações sociais**, as opções consideradas[1] foram legislativas (alteração do regulamento):

1. a) Permitir uma derrogação ao princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 4.º apenas no que respeita à assistência social,
   b) Permitir uma derrogação ao princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 4.º no que respeita a uma vasta gama de prestações financiadas por tributação,
   c) Permitir uma derrogação específica ao princípio da igualdade de tratamento no que respeita a prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo previstas no artigo 70.º;
2. Suprimir do Regulamento n.º 883/2004 as prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo que garantam um rendimento de subsistência,
3. Foi também considerada uma opção não legislativa (clarificação das regras através de uma comunicação).

A fim de atingir o objetivo de garantir clareza e transparência jurídicas da maneira mais eficiente e eficaz, a

[1] O acórdão do TJUE no processo 308/14 *Comissão/Reino Unido* influenciou a avaliação de impacto das diferentes opções. Na sequência do acórdão, os Estados-Membros podem tornar o acesso dos cidadãos economicamente inativos a prestações de assistência social e de segurança social dependentes do cumprimento das condições da Diretiva relativa à livre circulação. A situação é diferente no caso de candidatos a emprego cujo direito de residência decorra diretamente do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Uma vez que o presente relatório foi aprovado pelo Comité de Controlo da Regulamentação antes da prolação deste acórdão, os autores não reviram substancialmente as opções ou a análise do seu impacto, que não refletem este tratamento diferenciado entre cidadãos economicamente inativos e pessoas à procura de emprego.

opção preferida é uma combinação das opções 1a e 1b.

Em matéria de **prestações familiares**, como alternativa ao «*status quo*», foram consideradas duas opções legislativas relativas à relação entre o nível das prestações familiares recebidas e os custos incorridos:

1. Indexação das prestações familiares exportadas para o Estado de residência do filho: a) ajustamento para cima & para baixo, ou b) só para baixo,
2. O Estado de residência tem competência primária para pagar as prestações familiares.

Foi considerada a opção de suprimir a obrigação de exportação de prestações familiares, mas foi rejeitada por razões de ordem jurídica.

Além disso, foi ainda considerada uma opção legislativa horizontal relativa à coordenação de prestações por filhos a cargo. Esta opção tem três variantes: a) direitos individuais para prestações por filhos a cargo ligadas à remuneração, com a obrigação de o Estado-Membro subsidiariamente competente derrogar as disposições anticúmulo (ou seja, pagar a prestação na totalidade), b) a mesma abordagem da alínea a), mas para todas as prestações por filhos a cargo (ligadas ao vencimento e de montante fixo), e c) a mesma abordagem da alínea b), mas com uma derrogação facultativa das disposições anticúmulo (isto é, o Estado subsidiariamente competente pode pagar por inteiro ou apenas um complemento se as suas prestações são mais elevadas do que as do Estado com competência primária).

A opção preferida é a manutenção do *status quo* combinado com a opção horizontal c). Esta combinação garante que a responsabilidade primária pelas prestações familiares seja mantida pelo Estado-Membro da atividade económica onde um progenitor paga impostos e contribuições para a segurança social; desta forma, ficam protegidos os familiares e defendido o interesse superior da criança. Com a introdução da opção horizontal c), também é possível promover o equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar durante os períodos de educação dos filhos, colocando uma tónica acrescida nos direitos individuais e apoiando os Estados-Membros que promovem ativamente um maior equilíbrio entre homens e mulheres sem impor esta obrigação.

Quem apoia cada uma das opções?

No caso das **prestações para cuidados de longa duração**, o cenário de base (*status quo*) recebeu o apoio de oito Estados-Membros[2]; dois opuseram-se a esta opção. O reforço da proteção social para os cidadãos vulneráveis foi também uma preocupação demonstrada por ONG e cidadãos. A opção 1 foi a que obteve maior apoio por parte dos Estados-Membros (16 votos a favor, nenhum contra).
Nenhum Estado-Membro se manifestou a favor da opção 2.

Em relação às **prestações por desemprego**, foi díspar a reação dos Estados-Membros, peritos, parceiros sociais, ONG e outras partes interessadas e, para além da opção horizontal, não houve uma maioria clara em favor de qualquer opção. A maioria das pessoas que respondeu à consulta pública em nome individual manifestou-se a favor da prorrogação do período de exportação das prestações por desemprego e do direito de opção para os trabalhadores fronteiriços.

No tocante às **prestações sociais**, 11 Estados-Membros apoiaram a alteração do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, de modo a permitir derrogações para a assistência social. Dois Estados-Membros apoiaram a supressão das prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo do regulamento. Quatro Estados-Membros manifestaram-se a favor de orientações administrativas. Por parte dos parceiros sociais, os pontos de vista foram díspares, com alguns a defender salvaguardas reforçadas para proteger os sistemas de segurança social de encargos excessivos e outros a sublinhar os potenciais efeitos negativos sobre os cidadãos vulneráveis. Uma vez que estas medidas constituem a codificação de jurisprudência, não foram objeto da consulta pública.

No caso das **prestações familiares**, o cenário de base foi favorecido por 17 dos 28 Estados-Membros, ONG e parceiros sociais que representam trabalhadores, tal como pela maioria dos respondentes da consulta pública. As opções 1a e 1b receberam pouco apoio dos Estados-Membros [quatro Estados-Membros pronunciaram-se a favor da opção a) e nenhum pela opção b)]. A opção 2 recebeu apoio, enquanto primeira ou segunda escolha, de 10 Estados-Membros, enquanto as opiniões das ONG, dos parceiros sociais e da consulta pública foram divergentes. As opções horizontais foram desenvolvidas em resposta direta às observações de quatro Estados-Membros, do Conselho, do Parlamento Europeu, dos parceiros sociais, do Comité Consultivo para a Igualdade

[2] Os pontos de vista dos Estados-Membros são expressos na Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social.

de Oportunidades entre Mulheres e Homens e de outras partes interessadas, sobre a necessidade de modalidades de trabalho mais flexíveis para apoiar os pais. Porque foram desenvolvidas numa fase posterior do processo de consulta, apenas foi realizada uma consulta informal.

C. Impacto da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se os houver, caso contrário quais são os benefícios das principais opções)?

Prestações para cuidados de longa duração
A opção 1 conduz a maior segurança jurídica, transparência e estabilidade do regime. Um capítulo separado definindo as regras em matéria de prestações para cuidados de longa duração estabelecerá uma distinção clara entre as disposições aplicáveis às prestações por doença e a assistência social. Os cidadãos e as instituições beneficiarão desta clarificação. Os custos de aplicação serão reduzidos, visto não visar uma alteração radical do atual sistema. Ao facilitar a comparação das prestações, esta opção poderá reduzir os litígios entre instituições e poupar tempo e dinheiro gastos em cada caso. É igualmente coerente com o objetivo de aumentar a proteção das pessoas que necessitam de cuidados de longa duração.

Prestações por desemprego
As opções preferidas asseguram uma ligação mais forte entre as instituições competentes e o requerente. A proposta relativa aos trabalhadores fronteiriços e a concessão de um período de exportação mais longo são suscetíveis de facilitar a reintegração no mercado de trabalho, tendo assim um impacto positivo nos trabalhadores móveis; prevê-se um impacto global positivo devido à supressão do procedimento de reembolso. A prorrogação do período de exportação aumentará as possibilidades de integração no mercado de trabalho, mas não tem um impacto económico direto, já que o período de exportação nunca excede o direito subjacente.

Prestações sociais
A opção preferida clarificará os direitos dos cidadãos móveis da UE e permitirá aos cidadãos fazer escolhas informadas. Pode reduzir os custos regulamentares (despesas de contencioso e custos de aconselhamento jurídico) e dar maior visibilidade às atuais salvaguardas para o sistema de previdência do Estado-Membro de acolhimento, preservando, simultaneamente, os direitos dos cidadãos quando exercem o seu direito à livre circulação.

Prestações familiares
O impacto do cenário de base é neutro. A opção horizontal c) pode eliminar os desincentivos para os pais que trabalham a partilhar as responsabilidades de educação dos filhos. Estabelecer que as prestações só podem ser concedidas com base em direitos individuais permitirá uma ligação clara e transparente entre o Estado-Membro que concede a prestação e o beneficiário. Irá também simplificar os procedimentos, reduzindo assim os custos regulamentares para as autoridades públicas e diminuindo os atrasos no tratamento dos pedidos.

Não se prevê impacto no que respeita à iniciativa em matéria de questões ambientais.

Quais são os benefícios da opção preferida (se os houver; caso contrário, quais são os benefícios das principais opções)?

Prestações para cuidados de longa duração
Espera-se que os custos de aplicação sejam reduzidos e que, a longo prazo, os Estados-Membros venham a poupar tempo e dinheiro gastos por cada caso.

Prestações por desemprego
A opção preferida para a **totalização dos períodos e o cálculo das prestações** é insuscetível de ter um efeito geral substancial nas despesas. Com base nas regras vigentes, podem esperar-se ganhos globais menores (29 milhões de euros para os 23 Estados-Membros que comunicaram dados).
A prorrogação do **período de exportação** mínimo das prestações por desemprego de 3 para 6 meses não terá qualquer impacto económico direto, já que o período de exportação nunca excede o período do direito subjacente a prestações por desemprego.
A opção preferida para as prestações por desemprego para os **trabalhadores fronteiriços** pode conduzir a um ligeiro aumento dos pagamentos totais (442 milhões de euros em vez de 416 milhões de euros no cenário de base).

Prestações sociais
Porque se trata de codificação de jurisprudência existente, não se esperam custos significativos.

Prestações familiares
O impacto do cenário de base é neutro. A opção horizontal c) pode significar que alguns pais percam direitos existentes com base em direitos derivados. No entanto, tendo em conta o reduzido nível de cumprimento entre os Estados-Membros da exigência de conceder direitos derivados em relação a prestações por filhos a cargo, espera-se um impacto limitado. A opção horizontal pode também ter um impacto económico negativo, uma vez que o Estados-Membros subsidiariamente competentes podem pagar mais em prestações. Todavia, os Estados-Membros terão a faculdade de deixar ou não de aplicar as regras anticúmulo e, por conseguinte, qualquer impacto económico será voluntário. O caráter facultativo da derrogação pode reduzir o impacto positivo desta mudança para os pais que trabalham.

Não se prevê impacto negativo no que respeita à iniciativa em matéria de questões ambientais.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

Não se espera um impacto direto para as empresas, as PME e as microempresas.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

Prestações para cuidados de longa duração:
N/A

Prestações por desemprego:
N/A

Prestações sociais:
N/A

Prestações familiares:
A opção horizontal c) pode aumentar, em média, 60 % as despesas do Estado-Membro subsidiariamente competente. Todavia, os Estados-Membros terão a faculdade de deixar ou não de aplicar as disposições anticúmulo.

Haverá outros impactos significativos?

Prestações para cuidados de longa duração
As novas regras irão contribuir para uma coordenação mais fácil das prestações para cuidados de longa duração e, por conseguinte, para a liberdade de circulação e de residência. Assegurarão que os cidadãos com necessidades de cuidados não fiquem em situação de desvantagem ao exercer o seu direito à livre circulação na UE.

Prestações sociais:
A opção confere maior visibilidade às salvaguardas existentes na legislação da UE para evitar que cidadãos da União economicamente inativos utilizem o sistema de previdência do Estado-Membro de acolhimento para financiar a sua subsistência.

Prestações por desemprego
A prorrogação do período de exportação permitirá que as pessoas que procuram emprego aproveitem melhor o mercado de trabalho europeu.

Prestações familiares
As opções horizontais proporcionam proteção superior aos direitos fundamentais no que toca aos direitos de familiares (artigo 33.º, n.º 2,) a fim de poderem conciliar a vida familiar e a vida profissional.

D. Seguimento

Quando será reexaminada a política?

Os progressos na aplicação da revisão serão avaliados pela Comissão cinco anos após a aplicação do quadro regulamentar revisto.