



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 12 de outubro de 2021
(OR. en)

12403/21

Dossiê interinstitucional:
2021/0137 (NLE)

SOC 557
EMPL 407
ECOFIN 926
EDUC 320

ATOS LEGISLATIVOS E OUTROS INSTRUMENTOS

Assunto: DECISÃO DO CONSELHO relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

DECISÃO (UE) 2021/... DO CONSELHO

de ...

relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 148.º, n.º 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu¹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu²,

Após consulta ao Comité das Regiões,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego³,

¹ Parecer de 16 de setembro de 2021 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

² Parecer de 23 de setembro de 2021 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

³ Parecer de 24 de junho de 2021 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

Considerando o seguinte:

- (1) Os Estados-Membros e a União devem empenhar-se em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão de obra qualificada, formada e adaptável, bem como mercados de trabalho que estejam orientados para o futuro e que reajam rapidamente à evolução da economia, com vista a alcançar os objetivos de pleno emprego e progresso social, crescimento equilibrado e elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente estabelecidos no artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE). Os Estados-Membros devem considerar a promoção do emprego uma questão de interesse comum e coordenar a sua ação nesse domínio no âmbito do Conselho, tendo em conta as práticas nacionais relativas às responsabilidades dos parceiros sociais.
- (2) Cabe à União combater a exclusão social e a discriminação, promover a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança, tal como estabelecido no artigo 3.º do TUE. Na definição e execução das suas políticas e ações, a União deve ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a pobreza e a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana, conforme estabelecido no artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

- (3) Em conformidade com o TFUE, a União concebeu e aplicou instrumentos de coordenação no domínio das políticas económicas e de emprego. No quadro desses instrumentos, as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros ("orientações") constantes do anexo da Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho¹, juntamente com as orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União constantes da Recomendação (UE) 2015/1184 do Conselho², constituem as Orientações Integradas. Deverão orientar a aplicação das políticas a nível nacional e da União, refletindo a interdependência entre os Estados-Membros. O conjunto de políticas e reformas nacionais e europeias coordenadas daí resultante deverá constituir uma combinação global adequada e sustentável de políticas económicas e de emprego, de que se esperam repercussões positivas.

¹ Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

² Recomendação (UE) n.º 2015/1184 do Conselho, de 14 de julho de 2015, relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União Europeia (JO L 192 de 18.7.2015, p. 27).

- (4) As orientações são coerentes com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, a legislação vigente da União e as várias iniciativas da União, incluindo as Recomendações do Conselho de 10 de março de 2014¹, de 15 de fevereiro de 2016², de 19 de dezembro de 2016³, de 15 de março de 2018⁴, de 22 de maio de 2018⁵, de 22 de maio de 2019⁶, de 8 de novembro de 2019⁷, de 30 de outubro de 2020⁸ e de 24 de novembro de 2020⁹, a Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão¹⁰ e a Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho¹¹.

¹ Recomendação do Conselho, de 10 de março de 2014, relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios (JO C 88 de 27.3.2014, p. 1).

² Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (JO C 67 de 20.2.2016, p. 1).

³ Recomendação do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, sobre percursos de melhoria de competências: novas oportunidades para adultos (JO C 484 de 24.12.2016, p. 1).

⁴ Recomendação do Conselho, de 15 de março de 2018, relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem (JO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

⁵ Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2018, sobre as Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida (JO C 189 de 4.6.2018, p. 1).

⁶ Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2019, relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade (JO C 189 de 5.6.2019, p. 4).

⁷ Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores (JO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

⁸ Recomendação do Conselho de 30 de outubro de 2020 relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (JO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

⁹ Recomendação de 24 de novembro de 2020 sobre o ensino e a formação profissionais (EFP) em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência (JO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

¹⁰ Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão de 4 de março de 2021 sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) (JO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

¹¹ Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14).

- (5) O Semestre Europeu conjuga os diferentes instrumentos num quadro abrangente de coordenação e supervisão das políticas económicas e de emprego. Ao mesmo tempo que prossegue objetivos de sustentabilidade ambiental, produtividade, equidade e estabilidade, o Semestre Europeu integra os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e do seu instrumento de acompanhamento, o painel de indicadores sociais, e prevê um diálogo estreito com os parceiros sociais, a sociedade civil e outras partes interessadas. O Semestre Europeu apoia a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. As políticas económicas e de emprego da União e dos Estados-Membros deverão andar a par da transição da Europa para uma economia digital, com impacto neutro no clima e sustentável do ponto de vista ambiental, reforçando a competitividade, garantindo condições de trabalho adequadas, fomentando a inovação, promovendo a justiça social e a igualdade de oportunidades, bem como combatendo as desigualdades e as disparidades regionais.

- (6) As alterações climáticas e os desafios ambientais, a globalização, a digitalização, a inteligência artificial, o teletrabalho, a economia das plataformas e a evolução demográfica estão a transformar as economias e as sociedades europeias. A União e os seus Estados-Membros deverão trabalhar em conjunto para agir eficazmente face a estes fatores estruturais e adaptar os sistemas existentes consoante necessário, reconhecendo a estreita interdependência das economias e dos mercados de trabalho, bem como das políticas conexas, dos Estados-Membros. Para tal, é necessária uma ação política coordenada, ambiciosa e eficaz ao nível da União e dos Estados-Membros, em conformidade com o TFUE, e com as disposições da União em matéria de governação económica e tendo em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Esta ação política deve ser acompanhada de medidas de fomento do investimento sustentável e de um compromisso renovado a favor de reformas devidamente sequenciadas para melhorar o crescimento económico, a criação de empregos de qualidade, a produtividade, as condições de trabalho adequadas, a coesão social e territorial, a convergência ascendente, a resiliência e o exercício da responsabilidade orçamental. Deverá combinar medidas do lado da oferta e do lado da procura, tendo simultaneamente em conta o impacto dessas medidas no ambiente, no emprego e na esfera social.

- (7) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹. Este define 20 princípios e direitos para apoiar o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, estruturados em três categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais. Estes princípios e direitos orientam a estratégia da União, de modo a garantir que as transições para a neutralidade climática e a sustentabilidade ambiental, a digitalização e as alterações demográficas se processam de forma justa e equitativa do ponto de vista social. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, juntamente com o painel de indicadores sociais a este associado, constitui um quadro de referência para monitorizar o desempenho dos Estados-Membros na esfera social e do emprego, dinamizar reformas aos níveis nacional, regional e local e conciliar a dimensão "social" com a dimensão do "mercado" na economia moderna de hoje, nomeadamente através da promoção da economia social. Em 4 de março de 2021, a Comissão apresentou um plano de ação para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (“Plano de Ação”), que inclui metas ambiciosas, mas realistas, e sub-metas complementares para 2030, nos domínios do emprego, das competências, da educação e da proteção social.

¹ Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (JO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

- (8) Em 8 de maio de 2021, na Cimeira Social do Porto, os Chefes de Estado e de Governo reconheceram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais como um elemento fundamental da recuperação, observando que a sua aplicação reforçará os esforços da União no sentido de uma transição digital, ecológica e justa e contribuirá para alcançar uma convergência social e económica ascendente e para enfrentar os desafios demográficos. Frisaram que a dimensão social, o diálogo social e a participação ativa dos parceiros sociais são fulcrais para uma economia social de mercado altamente competitiva. Consideraram que o Plano de Ação fornece orientações úteis para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente nas áreas do emprego, das competências, da saúde e da proteção social. Congratularam-se com as novas grandes metas da União para 2030 para o emprego (78 % da população entre os 20 e os 64 anos deve estar empregada), de competências (60 % de todos os adultos devem participar em ações de formação todos os anos) e de redução da pobreza (em pelo menos 15 milhões de pessoas, incluindo cinco milhões de crianças), bem como com o painel de indicadores sociais revisto, com vista a acompanhar os progressos na aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no âmbito do quadro de coordenação das políticas no contexto do Semestre Europeu. Além disso, observaram que, à medida que a Europa recupera gradualmente da pandemia de COVID-19, a prioridade será passar da proteção para a criação de emprego, e para a melhoria da qualidade do emprego, e frisaram que a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais será essencial para garantir a criação de mais e melhores empregos para todos no quadro de uma recuperação inclusiva. Destacaram o seu empenho na unidade e na solidariedade, o que significa também garantir a igualdade de oportunidades para todos e que ninguém fica para trás.

Afirmaram o seu empenho, tal como estabelecido na Agenda Estratégica do Conselho Europeu para 2019-2024, em continuar a aprofundar a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais a nível da União e a nível nacional, no pleno respeito das respetivas competências e dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Por último, salientaram a importância de acompanhar de perto, inclusive ao mais alto nível, os progressos alcançados na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e das grandes metas da União para 2030.

- (9) As reformas do mercado de trabalho, incluindo dos mecanismos nacionais de fixação dos salários, devem seguir as práticas nacionais de diálogo social, com vista a proporcionar salários justos que permitam um nível de vida digno e um crescimento sustentável. Devem proporcionar a oportunidade necessária para uma ampla consideração das questões socioeconómicas, incluindo melhorias a nível de sustentabilidade, competitividade, inovação, criação de emprego de qualidade, condições de trabalho, pobreza no trabalho, educação e competências, saúde pública e inclusão, e rendimentos reais. Os Estados-Membros e a União deverão assegurar que o impacto da pandemia de COVID-19 a nível social, no emprego e na economia seja atenuado, e que as transições sejam socialmente justas e equitativas. Deve trabalhar-se no sentido do reforço da economia e dos esforços em favor de uma sociedade inclusiva e resiliente que proteja as pessoas e lhes dê os meios necessários para antecipar e gerir a mudança, permitindo-lhes participar ativamente na sociedade e na economia. É necessário um conjunto coerente de políticas ativas do mercado de trabalho que consistam em incentivos temporários à contratação e à transição, políticas de competências e serviços de emprego melhorados, a fim de apoiar as transições no mercado de trabalho, como destaca a Recomendação (UE) 2021/402.

- (10) A discriminação em todas as suas formas deve ser combatida, a igualdade de género garantida e o emprego dos jovens apoiado. Haverá que garantir acesso e oportunidades para todos e reduzir a pobreza e a exclusão social, incluindo a das crianças, assegurando, em especial, o bom funcionamento dos mercados de trabalho e sistemas de proteção social adequadas e inclusivos, e eliminando os obstáculos à educação, formação e participação no mercado laboral, inclusive através de investimentos na educação e acolhimento na primeira infância e nas competências digitais. À luz da pandemia de COVID-19 e no contexto do envelhecimento das sociedades, é particularmente importante o acesso, em tempo útil e em condições de igualdade, a cuidados continuados e a serviços de saúde a preços comportáveis, inclusive a medidas de prevenção e de promoção dos cuidados de saúde. Deve tirar-se o melhor partido do potencial das pessoas com deficiência no que toca à sua contribuição para o crescimento económico e o desenvolvimento social. A emergência de novos modelos económicos e empresariais na União traz consigo mudanças nas relações laborais. Os Estados-Membros devem garantir que as relações laborais decorrentes das novas formas de trabalho salvaguardam e reforçam o modelo social europeu.

- (11) As Orientações Integradas devem servir de base para recomendações específicas por país que o Conselho pode dirigir aos Estados-Membros. Na sequência do lançamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência pelo Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho¹, a Comissão ajustou o ciclo do Semestre Europeu de 2021 e propôs apenas recomendações sobre a situação orçamental dos Estados-Membros em 2021, tal como previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

¹ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (12) Os Estados-Membros deverão fazer pleno uso da REACT-EU, estabelecida pelo Regulamento (UE) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho¹, que reforça os fundos da política de coesão até 2023, o Fundo Social Europeu Mais, estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho², o novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da União, nomeadamente o Fundo para uma Transição Justa, estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho³, e do InvestEU, estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, a fim de fomentar o emprego, os investimentos sociais, a inclusão social e a acessibilidade, bem como promover as oportunidades de melhoria de competências e requalificação da mão de obra, a aprendizagem ao longo da vida e educação e formação de elevada qualidade para todos, incluindo a literacia e as competências digitais.

¹ Regulamento (UE) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais e às disposições de execução a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respetivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (REACT-EU) (JO L 437 de 28.12.2020, p. 30).

² Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

³ Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que cria o Fundo para uma Transição Justa (JO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

⁴ Regulamento (UE) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de março de 2021 que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (UE) 2015/1017 (JO L 107 de 26.3.2021, p. 30).

Os Estados-Membros devem também utilizar plenamente o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos, estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/691 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021¹, para apoiar os trabalhadores despedidos em resultado de processos de reestruturação de grande dimensão, como a pandemia de COVID-19, e de transformações socioeconómicas resultantes da globalização e de alterações tecnológicas e ambientais. Ainda que se dirijam aos Estados-Membros e à União, as Orientações Integradas devem ser aplicadas em parceria com todas as autoridades nacionais, regionais e locais, associando estreitamente os parlamentos, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.

¹ Regulamento (UE) 2021/691 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos (FEG) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1309/2013 (JO L 153, 3.5.2021, p. 48).

- (13) O Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social devem acompanhar a execução das políticas relevantes à luz das orientações para as políticas de emprego, de acordo com os respetivos mandatos definidos nos Tratados. Esses Comités e outras instâncias preparatórias do Conselho implicadas na coordenação das políticas económicas e sociais deverão trabalhar em estreita colaboração. Deve manter-se o diálogo estratégico entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, em particular no que respeita às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.
- (14) O Comité da Proteção Social foi consultado,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, constantes do anexo da Decisão (UE) 2020/1512, são mantidas para 2021 e devem ser tidas em conta pelos Estados-Membros nas respetivas políticas de emprego e nos programas de reformas.

Artigo 2.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em ..., em

Pelo Conselho

O Presidente
