



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 1 de julho de 2019
(OR. en)

10688/19

SOC 521
EMPL 402
ECOFIN 674
EDUC 332

NOTA

de:	Comité do Emprego e Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Avaliação das recomendações específicas por país (REP) de 2019 e da execução das REP de 2018 = Aprovação dos pareceres do Comité do Emprego (COEM) e do Comité da Proteção Social (CPS)

Junto se enviam, à atenção das delegações, os pareceres referidos em epígrafe, tendo em vista a reunião do Conselho (EPSCO) de 8 de julho de 2019.

Parecer horizontal de 2019 sobre o Semestre

Conforme mandatado pelo Conselho, o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) examinaram a implementação dos aspetos relacionados com o mercado de trabalho e dos aspetos sociais das recomendações específicas por país (REP) de 2018. Em junho de 2019, o COEM e o CPS apresentaram ao Conselho uma nota horizontal que continha uma reflexão sobre as propostas de REP de 2019 da Comissão Europeia, algumas das principais mensagens resultantes da supervisão multilateral, pelos Comitês, das reformas das políticas sociais e de emprego dos Estados-Membros, e uma avaliação dos progressos realizados no cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020. A presente nota vem complementar o contributo anterior com uma reflexão sobre os aspetos relacionados com a governação do processo do Semestre Europeu (secção 1), o ponto de vista dos parceiros sociais e das ONG sociais (secção 2) e mensagens temáticas resultantes das análises de supervisão multilateral (secção 3) para ambos os Comitês.¹

Secção 1: o processo das REP no contexto do Semestre Europeu

O Semestre Europeu é um instrumento valioso para a coordenação, a promoção e o acompanhamento dos esforços de reforma dos Estados-Membros. Permite avaliar e apoiar as reformas dos Estados-Membros, bem como o conteúdo e a qualidade da sua combinação global de políticas. O pacote de REP de 2019, apresentado pela Comissão a 5 de junho, baseia-se nos anos anteriores e é reconhecido pelos Comitês como sendo equilibrado e dotado de uma forte dimensão social. Embora tal seja saudado pelos Comitês, alguns Estados-Membros apelaram a uma reflexão sobre o âmbito do Semestre em termos de domínios de ação, tendo salientado que, na sua opinião, o objeto do Semestre se alargou significativamente nos últimos anos. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais ocupa um lugar de destaque e os seus princípios estão bem refletidos no pacote, o que também é de saudar. Alguns Estados-Membros apelaram a uma maior integração dos princípios do Pilar nas REP e foi considerado que uma avaliação contínua em relação a todos os princípios do Pilar constituiria uma via útil para a prossecução dos trabalhos.

¹ As conclusões específicas por país serão apresentadas num anexo ao presente documento.

Este ano, assistiu-se a um aumento do número total de REP, em comparação com o ano anterior, devido nomeadamente ao aditamento de REP específicas sobre o investimento e à integração da Grécia no Semestre Europeu após a sua saída bem-sucedida do programa de assistência financeira. A dimensão social, do emprego e da educação foi reforçada, o que é positivo. Os Comitês reiteram que, num contexto de envelhecimento da população, digitalização e alterações climáticas, o processo do Semestre deverá manter uma abordagem holística, que integre políticas e reformas em todos os domínios pertinentes, incluindo a economia, o emprego, a educação e formação e a inclusão social. As Orientações para o Emprego recém-adotadas fornecem uma base política e jurídica a este respeito.

O pacote deste ano caracteriza-se também por um maior alinhamento entre o investimento e as reformas, bem como pelo maior destaque dado ao investimento nas REP. Os Comitês registam que cada Estado-Membro foi objeto de uma REP em matéria de investimento e que as restantes REP – nomeadamente nos domínios do emprego, da política social e da educação – podem ter uma dimensão de investimento. Os Comitês observam que a integração da dimensão do investimento permite um melhor alinhamento entre os esforços de reforma e as decisões de investimento, reforçando assim ainda mais o Semestre. Vários Estados-Membros apelaram a uma reflexão mais aprofundada sobre a relação entre as necessidades de investimento e os fundos estruturais da UE. Alguns Estados-Membros salientaram também a necessidade de prever uma flexibilidade suficiente no que toca às regras orçamentais e aos domínios de ação em que os investimentos são elegíveis para financiamento a partir dos fundos estruturais da UE.

Os Comitês sublinham que o modo de funcionamento do COEM e do CPS no âmbito do Semestre melhorou ao longo dos anos e destacam os seguintes aspetos relativos ao processo propriamente dito e à elaboração das REP.

No que diz respeito ao **processo**, os Comitês observam que o atraso na apresentação das REP de 2019 foi motivo de preocupação, especialmente porque implicou que o Conselho Europeu não pudesse dar uma aprovação política após uma avaliação suficiente do pacote nos Comitês do Conselho.

A estreita cooperação entre os Comitês EPSCO e ECOFIN assegurou o bom desenrolar do processo, apesar do atraso na apresentação das REP. Os Comitês continuaram a desempenhar um papel ativo na preparação da adoção das REP pelas duas formações competentes do Conselho – EPSCO e ECOFIN. A reunião conjunta do Comité de Política Económica (CPE), do COEM e do CPS continua a revelar-se uma forma eficaz de debater várias REP de natureza horizontal. A disponibilização de tempo suficiente para o debate promove a apropriação, permite uma compreensão multilateral mais profunda e genuína e, a longo prazo, contribui para uma melhor execução das reformas.

Foi reconhecida a elevada qualidade dos documentos elaborados pela Comissão ao longo do processo do Semestre. As consultas bilaterais da Comissão com os Estados-Membros sobre os projetos de relatórios foram saudadas, enquanto forma de promover uma melhor compreensão da avaliação e dos desafios e esforços estratégicos com ela relacionados entre os Estados-Membros e a Comissão. Estas consultas podem também contribuir para uma mais forte apropriação das REP a nível nacional, o que é fundamental para o êxito do Semestre. Embora considerem que as consultas constituem um elemento positivo do processo, os Comitês reiteram que é desejável uma participação ainda mais forte e atempada, uma vez que a participação desempenha um papel essencial no reforço da apropriação e, consequentemente, no êxito das reformas.

Os Comitês reiteram igualmente que é necessário encontrar uma forma mais eficaz de dar resposta às observações dos Estados-Membros sobre questões factuais antes das principais reuniões dos Comitês, o que, a par de uma definição clara das prioridades das observações dos Estados-Membros e de uma focalização dessas observações nas REP, permitirá concentrar os debates sobre as questões de fundo.

Os Comitês também se congratulam com o aumento do número de Estados-Membros que apresentaram observações sobre as REP e os considerandos relativos a outros Estados-Membros, uma vez que reflete o interesse comum e os efeitos de repercussão na União Europeia. Estes debates contribuem para reforçar ainda mais a compreensão mútua dos desafios políticos comuns e para aprofundar o intercâmbio de boas práticas.

A interligação dos instrumentos de acompanhamento dos Comitês e a utilização concreta destes instrumentos nas negociações sobre as REP demonstraram uma vez mais a sua eficácia. As conclusões do Observatório de Desempenho do Emprego e do Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social revelaram-se um recurso útil para servir de base aos debates. Os Comitês registam que a Comissão se baseou de forma significativa no trabalho de supervisão multilateral para elaborar as REP e a base factual para as negociações sobre as REP. As conclusões da supervisão, que alimentaram os debates sobre as REP, estiveram frequentemente na origem da resolução definitiva de determinados pontos de debate ou discussão. O trabalho de supervisão, que é bastante exigente em termos de recursos tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros, provou mais uma vez a sua utilidade nesta altura do ciclo. Ao mesmo tempo, foi mencionada, numa ótica de futuro, a necessidade de realizar uma reflexão sobre a forma de aumentar ainda mais a eficiência dos trabalhos preparatórios.

Foi unanimemente reconhecido que, para a execução das reformas e a sua eficácia, continua a ser fundamental uma verdadeira participação dos parceiros sociais, dos representantes da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes.

No que diz respeito à **elaboração** das REP, os Comitês registam a elevada qualidade do texto da Comissão e o facto de que evita formulações redundantes (tais como "continuar a", "prosseguir", "ainda mais"). Do mesmo modo, os Comitês mantiveram a regra geral de não aceitar propostas de alterações que não sejam factuais e que não tenham em conta as conclusões das análises realizadas durante o Semestre. Os Comitês sublinham que as REP deverão proporcionar clareza suficiente sobre o contexto a que fazem referência, mas mantêm que os considerandos não deverão funcionar como substitutos das REP. É também desejável que os considerandos reflitam em maior medida e de forma coerente os progressos realizados pelos Estados-Membros.

Numa perspetiva de **futuro**, os Comitês observam que as REP também deverão reconhecer melhor a realidade política dos processos de reforma. As reformas levam tempo a definir, debater e executar, e são muitas vezes executadas no âmbito de ciclos plurianuais. Por conseguinte, há que refletir sobre a melhor forma de integrar nas REP uma perspetiva de médio prazo, preservando ao mesmo tempo a dinâmica das reformas e a articulação com os ciclos políticos nacionais.

Secção 2: Pontos de vista dos parceiros sociais e dos representantes da sociedade civil

A participação dos parceiros sociais e a consulta da sociedade civil continuam a ser cruciais para uma realização bem-sucedida das reformas políticas. Os dois Comitês realizaram trocas de pontos de vista com a Comissão, os parceiros sociais europeus e as ONG sociais no âmbito da supervisão multilateral exercida pelos Comitês e do novo pacote de REP, como prelúdio do debate sobre as REP propriamente ditas.

Tanto os parceiros sociais europeus como as ONG sociais saudaram o aumento da cooperação com os Comitês e mantiveram uma opinião positiva sobre a sua participação a nível da UE, mas manifestaram preocupações quanto à tempestividade e significado da sua participação a nível nacional, tendo apelado ao reforço da cooperação em todas as fases do Semestre Europeu. Os parceiros sociais salientaram que importa alargar a sua participação, inclusive em temas que vão para além do emprego. Os representantes da sociedade civil realçaram a necessidade de reconhecer melhor o seu papel no Semestre e de estruturar o diálogo civil.

De um modo geral, os representantes dos **empregadores**² acolheram favoravelmente o pacote, que consideram equilibrado. As REP tornaram-se mais pertinentes face aos atuais desafios da digitalização, do envelhecimento da população e da descarbonização. Para garantir a convergência económica e social, os representantes dos empregadores defenderam uma maior ênfase na redução dos custos da mão de obra e no combate à carga fiscal sobre o trabalho. As competências – e, em especial, a necessidade de assegurar o nível adequado de competências digitais da mão de obra – foram mencionadas como uma preocupação fundamental. Os défices de competências e a inadequação das competências continuam a ser considerados uma prioridade absoluta, especialmente para as PME, e os representantes acolheriam com agrado debates mais aprofundados sobre o tema com o COEM.

As organizações patronais sublinharam também a necessidade de os Estados-Membros modernizarem os seus sistemas de prestações sociais e melhorarem o direcionamento e a relação custo-eficácia dos investimentos sociais, no âmbito dos esforços mais amplos para reforçar as finanças públicas. Em termos de investimento, são necessários investimentos privados e públicos. Tendo em vista a redução da pobreza, o investimento público desempenha um papel fundamental para a prestação de serviços de boa qualidade. Os Estados-Membros foram também incentivados a partilhar boas práticas e experiência sobre a melhor forma de reduzir a carga fiscal sobre o trabalho, desenvolvendo soluções favoráveis ao emprego para financiar a proteção social.

² BusinessEurope, SMEunited (associação de artesanato e PME na Europa) e Centro Europeu dos Empregadores e Empresas (CEEP).

Os representantes dos **sindicatos**³ destacaram que, na sua opinião, o crescimento económico é frágil e não melhorou significativamente a dimensão social na Europa. Por conseguinte, a abordagem assente nos direitos consagrada no Pilar Europeu dos Direitos Sociais deverá refletir-se mais fortemente no Semestre Europeu, a fim de enfrentar os desafios relacionados com a pobreza, a exclusão social, os salários baixos e o acesso à proteção social. As recentes melhorias surgem na esteira dos anos de crise, caracterizados por níveis de investimento limitados e que ainda estão por recuperar. O Semestre deverá, por isso, seguir um novo modelo para o investimento e a orientação orçamental. Os Estados-Membros deverão dispor de uma certa flexibilidade para ativar o investimento público com vista a criar empregos de qualidade. No que respeita às REP centradas num financiamento mais rigoroso, a Confederação Europeia de Sindicatos (CES) solicita mais flexibilidade para que o Pilar possa ser implementado. Existe margem de manobra orçamental para os Estados-Membros poderem melhorar a situação social. O facto de não terem sido aplicadas as conclusões da análise do diálogo social realizada pelo Comité do Emprego, juntamente com os parceiros sociais, foi também considerado preocupante.

Os representantes da **sociedade civil**⁴ congratularam-se com o aumento da cobertura das questões relacionadas com o mercado de trabalho, a educação e a política social, bem como com a integração do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no pacote de REP de 2019. Constataram também que foi reconhecido o facto de que o investimento e as reformas têm de avançar em paralelo. Os representantes salientaram que, embora os temas relacionados com o emprego e a educação estejam bem contemplados nas recomendações, é necessário dar mais atenção às questões relacionadas com a pobreza e a exclusão social (especialmente entre as crianças e os grupos desfavorecidos), os sem abrigo e a existência de serviços de saúde e de cuidados de longa duração de boa qualidade, sustentáveis e a preços acessíveis. Foi realçado que a atual conjuntura económica favorável constitui uma oportunidade para alcançar uma convergência social ascendente e que a tónica nas reformas deverá continuar a ser forte. É necessário envidar mais esforços em prol daqueles que já se encontram em situação de pobreza e no sentido da execução de reformas, em especial tendo em vista os grupos desfavorecidos. O sistema fiscal e de prestações sociais pode apoiar a participação no mercado de trabalho e reduzir as desigualdades.

³ Confederação Europeia dos Sindicatos (CES).

⁴ Plataforma social, Eurodiaconia, Rede Europeia Antipobreza – EAPN (em abril) e Eurochild.

Secção 3: Mensagens horizontais resultantes da supervisão multilateral e das análises multilaterais da execução

A supervisão multilateral, que consiste na análise pelos pares, nos Comitês, do ponto da situação da execução das REP, é uma das principais tarefas do Comité do Emprego (COEM) e do Comité da Proteção Social (CPS), nomeadamente no contexto do processo do Semestre Europeu.

A. Mensagens resultantes da supervisão multilateral realizada pelo Comité do Emprego

No período compreendido entre outubro de 2018 e abril de 2019, o COEM procedeu a análises de supervisão multilateral e a uma análise por país, tendo analisado as componentes das REP relacionadas com os seguintes domínios de ação: i) desemprego de longa duração; ii) diálogo social; iii) segmentação do mercado de trabalho e trabalho não declarado; iv) participação no mercado de trabalho; v) políticas ativas do mercado de trabalho e serviços públicos de emprego (SPE); vi) educação, competências, EFP e educação de adultos e vii) salários, competitividade e tributação do trabalho.

Tal como acima referido, as análises de supervisão multilateral do COEM são organizadas por temas. Isso permite tirar conclusões horizontais de cada conjunto de análises, as quais são apresentadas na presente nota.

A análise do COEM sobre a execução da **recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho** teve lugar num contexto de melhoria da situação do mercado de trabalho, mas persistem disparidades na UE.⁵ Além disso, embora todos os Estados-Membros tenham tomado medidas para melhorar a execução da recomendação, o nível de execução varia. A capacidade dos serviços públicos de emprego (SPE) constitui um desafio global e alguns Estados-Membros também registam disparidades regionais significativas no que respeita à prestação de SPE. Em vários Estados-Membros, a elevada taxa de registo dos desempregados de longa duração está estreitamente ligada ao facto de as prestações estarem subordinadas ao registo nos SPE. Alguns puseram em prática políticas destinadas a prevenir o cancelamento do registo, mas muitos ainda precisam de melhorar os esforços de sensibilização das pessoas inativas e de criar incentivos ao registo.

⁵ As mensagens-chave foram enviadas ao Conselho EPSCO em separado, cf. documento do Conselho 14409/18.

A análise confirmou que os serviços adicionais, como as medidas sociais e em matéria de saúde, formação e apoio, são importantes no percurso rumo ao emprego. Foram envidados esforços para melhorar a coordenação entre os diferentes prestadores de serviços; todavia, a coordenação continua a ser um desafio importante. As abordagens nacionais no que respeita à criação de um ponto de contacto único variam, indo da plena integração dos serviços até à mera designação de uma autoridade que deverá atuar como interlocutor único. Na maioria dos Estados-Membros, existem acordos de integração profissional ou medidas equivalentes, mas é necessário fazer mais, especialmente no que respeita à revisão regular das avaliações individuais. Foi apresentada toda uma série de atividades ligadas à participação dos empregadores, nomeadamente pessoal especializado dos SPE e subvenções salariais associadas à formação em contexto laboral. No entanto, em alguns Estados-Membros continua a faltar uma abordagem mais estratégica das parcerias entre as partes interessadas. De um modo geral, embora se tenham registado melhorias substanciais na qualidade e exaustividade dos dados recolhidos com o apoio dos Estados-Membros com base no quadro de indicadores do COEM, são necessários esforços adicionais para melhorar os dados relativos à sustentabilidade dos resultados obtidos para os desempregados de longa duração.

A análise do **diálogo social** incidiu sobre as diferentes dimensões da participação dos parceiros sociais nas reformas e políticas, bem como no Semestre Europeu. Os parceiros sociais nacionais e europeus participaram na análise. Embora exista um quadro jurídico e institucional para o diálogo social na grande maioria dos Estados-Membros, a análise revelou que a participação dos parceiros sociais nacionais na conceção e execução das reformas e políticas sociais e de emprego e do Semestre Europeu varia consoante os Estados-Membros objeto de análise. O COEM salientou a importância de uma participação atempada e significativa.

O COEM tomou igualmente nota dos desafios relacionados com a representatividade dos parceiros sociais em alguns Estados-Membros e sublinhou a necessidade de um apoio eficaz para reforçar a capacidade dos parceiros sociais.

No âmbito da análise das REP sobre **a segmentação do mercado de trabalho e o trabalho não declarado**, observou-se que a natureza da segmentação e do trabalho não declarado é heterogénea nos Estados-Membros da UE, e que as estatísticas, por si só, nem sempre dão uma imagem global da situação. A segmentação e o trabalho não declarado podem ser prejudiciais para a vida das pessoas de muitas formas (por exemplo, suscitam questões ligadas a considerações de saúde e de segurança no trabalho e ao acesso à proteção social), bem como para a economia em geral. Nos últimos anos, os Estados-Membros realizaram uma série de reformas nestes domínios, a fim de promover a contratação permanente e a qualidade do emprego, mas será necessário algum tempo para que sejam visíveis todos os efeitos das reformas. Com efeito, muitas das reformas em curso visam combater as consequências negativas que se fazem sentir atualmente em resultado da liberalização parcial do mercado de trabalho das décadas precedentes (que consistiu em permitir uma utilização mais alargada dos contratos temporários sem alterar a regulamentação relativa aos contratos de duração indeterminada), por exemplo reduzindo as disparidades entre a regulamentação relativa aos contratos de duração indeterminada e a referente aos contratos temporários (incluindo a dimensão da tributação e das contribuições sociais).

O COEM assinalou a dificuldade de criar um consenso sobre as reformas precisas do mercado de trabalho a realizar no atual clima político, o que sublinha o importante papel que os parceiros sociais podem desempenhar e a relevância de um diálogo social eficaz. Tal como acontece em muitos outros domínios, para que as pessoas possam tirar o máximo partido das oportunidades do mercado de trabalho, a formação e as competências são extremamente importantes (e cabe notar que um dos impactos negativos da segmentação é o facto de os empregadores se tornarem relutantes em investir nas competências). Deverá ser dada atenção à necessidade de facultar aos candidatos a emprego orientações e aconselhamento profissional adequados, o que poderá melhorar a qualidade das ofertas de emprego e reduzir a inadequação das competências.

Em geral, continua a ser importante combinar a dissuasão e a prevenção (por exemplo, através da realização de ações de sensibilização e da melhoria da confiança nas instituições) no combate ao trabalho não declarado, o que requer esforços concertados e coordenação entre instituições, como as inspeções do trabalho, as instituições de segurança social, os SPE e as autoridades fiscais. Em muitos casos, há que mudar as atitudes e os comportamentos culturais, o que, por definição, exige um esforço concertado durante um certo período de tempo. Além disso, é necessário compreender melhor o papel e a função das novas formas de trabalho, incluindo o trabalho em plataformas em linha, atendendo ao aparecimento e à importância crescente destas formas de emprego nos Estados-Membros da UE.

Foram tomadas várias medidas para reforçar as inspeções do trabalho, tanto em termos do número global de inspetores como de disposições destinadas a garantir que estes utilizem os seus recursos de maneira inteligente e direcionada. Os Estados-Membros adotam frequentemente abordagens setoriais ou regionais para agir nos domínios mais afetados. Os dados sugerem que estas medidas estão a produzir resultados tangíveis.

Na sua análise sobre **a participação no mercado de trabalho** o COEM teve em conta duas dimensões diferentes: a participação das pessoas propriamente dita e o aumento do horário de trabalho das pessoas. Em alguns casos, observou-se também uma dimensão regional da participação no mercado de trabalho. A disponibilidade, a qualidade e a acessibilidade dos preços dos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados aos idosos podem desempenhar um papel importante na participação das mulheres no mercado de trabalho. Muitos Estados-Membros estão a envidar esforços para melhorar a prestação de cuidados, e o Fundo Social Europeu (FSE) tem tido um papel crucial em vários países (embora tal suscite questões de sustentabilidade a mais longo prazo). A existência de regimes flexíveis de licenças e de condições de trabalho flexíveis também pode ajudar.

Paralelamente, pode ser útil analisar os regimes de tributação, que podem ter uma influência, em particular, na participação das pessoas que auferem o segundo rendimento da família. Do mesmo modo, uma conceção rigorosa dos sistemas de contribuição pode ajudar as pessoas a entrar e permanecer no mercado de trabalho. Neste contexto, a maneira como o trabalho poderá evoluir de futuro constitui um desafio especial, que deverá ser objeto de acompanhamento. Diversos Estados-Membros estão a tomar medidas para melhorar a transparência e a sensibilização para as disparidades salariais entre homens e mulheres, e será interessante verificar se tais medidas dão frutos.

Para os trabalhadores mais velhos, os esforços destinados a melhorar a participação consistem em limitar o acesso à reforma antecipada e em garantir o acesso a uma formação que seja relevante para o mercado de trabalho. É necessária uma abordagem pluridimensional que integre os serviços sociais e de emprego no que respeita aos grupos desfavorecidos que são confrontados com múltiplos entraves à participação no mercado de trabalho. O recrutamento anónimo é um instrumento que pode ajudar a combater a discriminação enraizada no mercado de trabalho. Embora seja habitual dizer-se que muitas das questões relacionadas com a participação no mercado de trabalho são de alguma forma "culturais", diversas iniciativas recentes coroadas de sucesso demonstram que é possível obter resultados positivos, ainda que tal leve algum tempo.

No âmbito da análise das **políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e dos serviços públicos de emprego (SPE)**, observou-se que, embora se verifique uma melhoria da situação dos mercados de trabalho em toda a UE, os Estados-Membros são cada vez mais confrontados com uma falta de mão de obra qualificada, e que certos grupos não beneficiam dessa melhoria. Há que inscrever o planeamento e a execução das PAMT num contexto mais vasto, complementando e desenvolvendo as medidas de educação e formação, bem como a política social e os serviços sociais. Para tratar estas questões, é importante que haja medidas de formação específicas e métodos bem estruturados para determinar as necessidades do mercado de trabalho (podendo os parceiros sociais desempenhar um papel importante neste contexto). É necessário dispor de uma forma de medir a qualidade e o desempenho dos estabelecimentos de formação e de fornecer informações claras sobre esta matéria a todas as partes interessadas.

A ligação entre a ativação e as prestações é importante para a aceitação pública das políticas, e a forma como são definidos os critérios de procura de emprego deve assegurar a realização do objetivo dessa ligação. A fim de aumentar as possibilidades de emprego e melhorar a empregabilidade, as PAMT devem ser complementadas com serviços de aconselhamento e orientação profissional adequados. De um modo geral, as PAMT deverão ser objeto de acompanhamento, avaliação e análise constantes, a fim de garantir a sua eficácia. No que diz respeito aos SPE, foram introduzidas muitas reformas destinadas a reforçar a sua capacidade e alcance, embora algumas delas tenham tido atrasos consideráveis. O acompanhamento da execução destas reformas será crucial para determinar se estas atingem ou não os objetivos fixados.

No âmbito da análise consagrada à **educação, às competências, ao EFP e à educação de adultos**, muitas das REP analisadas diziam respeito a uma reforma profunda da educação. Foi dado um lugar de destaque às competências digitais, muitas vezes no âmbito de uma estratégia mais vasta das administrações públicas. Foi também sublinhada a necessidade de melhorar a taxa de inscrições na área das ciências, das tecnologias, da engenharia e da matemática (CTEM). Ao analisar as iniciativas destinadas a melhorar a atratividade da profissão docente, verifica-se que a remuneração é apenas um elemento (embora importante) do quadro global. Há que dar atenção à mobilidade, à formação e à redução dos encargos administrativos.

No que diz respeito à inclusividade dos sistemas educativos, os Estados-Membros estão a adotar abordagens diferentes. Alguns centram-se na aprendizagem de línguas, outros na educação e acolhimento na primeira infância e outros ainda na garantia da qualidade a todos os níveis. Dado que existem semelhanças entre os desafios que vários Estados-Membros enfrentam, será importante identificar as abordagens que parecem produzir os melhores resultados. O abandono escolar precoce é um problema em vários países. A capacidade e a eficácia dos sistemas de alerta precoce são importantes, mas é também essencial determinar que intervenções devem seguir esse tipo de alerta. A melhor forma de envolver as famílias nestas intervenções também pode constituir um desafio. A inclusividade pode igualmente depender em grande medida das competências dos professores e da sua capacidade de trabalhar com minorias e pessoas oriundas de meios desfavorecidos.

Foram desenvolvidos importantes esforços de reforma em muitos Estados-Membros a fim de melhorar a pertinência do EFP. O financiamento da UE foi frequentemente utilizado para este fim, o que não é obviamente um problema em si, mas levanta a questão da forma de assegurar a sustentabilidade dos projetos. No entanto, é necessário envidar mais esforços para melhorar a atratividade do EFP e da aprendizagem, uma vez que a participação nos mesmos é frequentemente baixa. Há que desenvolver as possibilidades de aprendizagem nas PME. A participação dos parceiros sociais é muitas vezes fundamental para o êxito das reformas em matéria de EFP. Estão atualmente a ser testadas várias abordagens inovadoras tendo em vista melhorar a oferta de educação de adultos e a participação neste tipo de formação, como por exemplo as contas individuais de formação. Para além das estratégias nacionais, os projetos locais desempenham muitas vezes um papel importante para colmatar lacunas específicas em termos de cobertura geográfica.

No âmbito da análise dos **salários, da competitividade e da tributação do trabalho**, observou-se que o crescimento subjacente dos salários continua a ser mais lento do que o previsto tendo em conta a relação histórica entre o crescimento dos salários e o desemprego. As principais causas do fraco crescimento dos salários parecem ser a baixa inflação e o baixo crescimento da produtividade. Mas outros fatores podem também ter tido um papel importante, nomeadamente a mobilidade no interior da UE e o crescimento do trabalho a tempo parcial. Um fenómeno interessante que surgiu em alguns Estados-Membros é o do aumento dos pedidos de benefícios não financeiros a incluir na negociação coletiva, a que corresponde uma redução dos pedidos de aumento salarial. Poderá ser necessária uma análise mais aprofundada em todos estes domínios.

As medidas estratégicas para fazer face ao baixo crescimento dos salários passam por políticas de salário mínimo, pelo reforço do quadro de negociação coletiva, pela fiscalidade e pelos salários da função pública. As medidas indiretas que podem influenciar o crescimento dos salários abrangem políticas que, no espírito do pilar social, alargam os direitos e a voz dos trabalhadores no quadro da negociação coletiva (por exemplo, acesso à segurança social, portabilidade dos direitos, mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores) ou políticas que reduzem a dualidade do mercado de trabalho. Embora o papel dos Estados-Membros consista muitas vezes apenas em assegurar o quadro jurídico em que tem lugar a negociação coletiva, poderá ser interessante analisar possíveis medidas adicionais que incentivem os parceiros sociais a aumentar as suas capacidades e a cobertura das convenções coletivas, ou a celebrar mais convenções coletivas para os setores ou os trabalhadores que atualmente não se encontram cobertos. As políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) continuam a oferecer possibilidades de tornar os mercados de trabalho mais adaptáveis, aumentar a empregabilidade, melhorar a mobilidade profissional e aumentar as possibilidades de emprego para os candidatos a emprego e as pessoas que estão fora do mercado de trabalho. Quando os salários aumentam, a questão do poder de compra tem muitas vezes de ser tida em conta, uma vez que este pode continuar a diminuir (por exemplo devido aos custos de habitação). Alguns Estados-Membros estão a ponderar outras medidas que têm impacto nos salários, por exemplo medidas que aumentam indiretamente a produtividade e o crescimento, estimulando a investigação e o desenvolvimento e investindo no capital humano (educação, competências e aprendizagem ao longo da vida).

B. Mensagens resultantes das análises multilaterais da execução realizadas pelo Comité da Proteção Social

Em março de 2019, o CPS analisou a execução de 38 recomendações nos domínios da sua competência, a saber: i) a proteção social e a inclusão social; ii) as pensões; iii) os cuidados de saúde; e iv) os cuidados de longa duração. Os aspetos relacionados com os cuidados de saúde foram analisados em colaboração com representantes do Grupo de Alto Nível da Saúde Pública do Conselho. As análises foram organizadas do ponto de vista temático, o que permitiu tirar conclusões horizontais em cada domínio temático.

Reformas no domínio da inclusão social e da proteção social

A expansão contínua da economia europeia nos últimos anos resultou numa melhoria das condições do mercado de trabalho e num aumento dos rendimentos das famílias, o que levou à diminuição do número de pessoas que vivem em risco de pobreza ou de exclusão social para valores inferiores aos níveis anteriores à crise⁶. No entanto, apesar destas evoluções positivas, a inclusividade da recuperação continua a ser motivo de preocupação, uma vez que persistem grandes desigualdades e que as pessoas em situação vulnerável correm o risco de ficar para trás. Para enfrentar estes desafios, continua a ser essencial dispor de sistemas de proteção social bem concebidos, que invistam na participação ativa das pessoas na sociedade e na economia e que assegurem a proteção contra os riscos ao longo de toda a vida.

No âmbito das suas análises multilaterais da execução de 2019, o CPS analisou os progressos realizados no que diz respeito a onze recomendações nos domínios da proteção social e da inclusão social. Tal como nos anos anteriores, a maioria das REP neste domínio temático continua a centrar-se fortemente na inclusão ativa, em especial na melhoria da cobertura e da adequação das prestações sociais e na redução das disparidades regionais e da fragmentação dos regimes de apoio ao rendimento. Outras recomendações dirigidas aos Estados-Membros apelavam a que se colmassem as lacunas na proteção social das pessoas que trabalham com contratos atípicos, se melhorassem a conceção dos sistemas fiscais e de prestações e a composição das despesas sociais, e se prestassem serviços de elevada qualidade (serviços de acolhimento de crianças e habitação).

As análises multilaterais do CPS revelaram que os Estados-Membros continuam a envidar esforços para resolver os problemas identificados, mas a execução das reformas parece ter abrandado. Em especial, o Comité considerou que, ao longo do último ano, os progressos foram limitados em quase dois terços dos Estados-Membros analisados. Em comparação, as conclusões do ano anterior mostravam progressos limitados no que respeita a cerca de um terço das REP analisadas, ao passo que as restantes REP evidenciavam alguns avanços, ou mesmo avanços substanciais. Em alguns Estados-Membros, a execução das reformas sofreu atrasos devido à necessidade de alcançar o objetivo orçamental de médio prazo e de satisfazer os requisitos necessários para cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

⁶ 22,4 % da população da UE em 2017.

À luz deste desempenho e das incertezas que pairam sobre as futuras perspetivas económicas, o CPS sublinha que é urgente que os Estados-Membros renovem e acelerem os seus esforços de reforma. A inclusão social, o investimento e a proteção, em conformidade com os princípios pertinentes estabelecidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e inspirados na abordagem de inclusão ativa, deverão continuar a ser objetivos orientadores das reformas dos Estados-Membros.

Reformas no domínio das pensões

As pensões, dado o seu peso orçamental e a sua elevada importância social, têm sido um dos elementos mais importantes das agendas de reforma dos Estados-Membros desde o início do Semestre Europeu. Ao longo da última década, as reformas dos sistemas de pensões centraram-se na adaptação desses sistemas à evolução demográfica e na garantia da sua sustentabilidade financeira. Mais recentemente, as questões ligadas à adequação começaram a ganhar relevo, mas nas REP de 2018 continuou a ser dado grande destaque às reformas ligadas à sustentabilidade.

O CPS analisou a execução de treze recomendações no domínio das pensões, a maior parte das quais abrangia vários aspetos dos sistemas de pensões. Nove recomendações salientavam a sustentabilidade das pensões e cinco a sua adequação ou equidade. Três Estados-Membros eram incentivados a uniformizar as regras aplicáveis a diferentes grupos da população; outras recomendações insistiam no prolongamento da vida ativa ou nos regimes complementares de pensão.

As análises multilaterais da execução das REP de 2018 revelaram que vários países já introduziram e continuam a aplicar medidas para fazer face aos desafios em matéria de sustentabilidade dos seus sistemas de pensões. Estas medidas incluem o aumento da idade de reforma, o estabelecimento de condições de elegibilidade mais rigorosas e a limitação das possibilidades de reforma antecipada. Alguns Estados-Membros tomaram medidas para rever os mecanismos de cálculo das pensões ou para alargar os incentivos ao adiamento da reforma. Outros países comunicaram medidas destinadas a melhorar a adequação das pensões, que incluem aumentos das pensões mínimas, pagamentos extraordinários a favor das pensões mais baixas, bem como a indexação. Um pequeno número de Estados-Membros deu início a reformas substanciais dos seus sistemas de pensões, que deverão produzir resultados nos próximos anos.

A avaliação do CPS revelou que cerca de metade dos Estados-Membros analisados realizou alguns progressos, ou mesmo progressos substanciais, ao passo que na avaliação do ano passado tal era o caso apenas para um terço dos Estados-Membros. No entanto, este ano houve dois Estados-Membros que não registaram quaisquer progressos no cumprimento dos requisitos das respetivas recomendações.

À luz desta avaliação, o CPS considera que, para fazer face às crescentes pressões demográficas nas nossas sociedades em envelhecimento, são necessários mais esforços em alguns Estados-Membros, ao passo que os Estados-Membros que já adotaram reformas têm de as aplicar de forma rigorosa e evitar retrocessos. As questões de adequação deverão ocupar um lugar de maior destaque nas agendas de reforma dos Estados-Membros. À medida que a esperança de vida aumenta, será fundamental prolongar a vida ativa para que homens e mulheres possam ter acesso a pensões adequadas. As agendas de reforma dos Estados-Membros deverão incluir medidas conducentes a uma atividade profissional mais longa, a um abandono mais tardio do mercado de trabalho, bem como à igualdade de condições na aquisição dos direitos de pensão.

Reformas no domínio dos cuidados de saúde

A existência de sistemas de saúde universais e sustentáveis, que ofereçam um acesso garantido a cuidados de saúde atempados, de elevada qualidade e a preços acessíveis, é um elemento fundamental do modelo social europeu. Embora os sistemas de saúde variem em toda a UE, muitos dos desafios são comuns. O envelhecimento da população, o aumento dos custos das tecnologias e medicamentos inovadores, e a escassez ou a distribuição desigual dos profissionais de saúde são alguns dos fatores que colocam os sistemas de saúde dos Estados-Membros sob pressão.

No Semestre de 2018, doze Estados-Membros foram objeto de REP no domínio dos cuidados de saúde. No total, sete Estados-Membros receberam recomendações para melhorar a sustentabilidade orçamental e a relação custo-eficácia dos seus sistemas. Dois desses Estados-Membros também partilhavam desafios em matéria de acessibilidade com os restantes países analisados.

As análises multilaterais, realizadas em conjunto com representantes do Grupo de Alto Nível da Saúde Pública do Conselho, demonstraram que todos os Estados-Membros analisados estão a reformar os seus sistemas de saúde para dar resposta aos desafios identificados, ainda que num grau variável de intensidade. Os esforços de reforma vão desde pacotes de reformas abrangentes (que exigem abordagens de longo prazo para a adoção e execução e podem, por conseguinte, estar sujeitos a atrasos) a medidas de curto prazo (que, no entanto, nem sempre abordam os problemas de fundo). As reformas incluem o seguinte: medidas destinadas a reforçar a prestação de cuidados primários e integrados e a retirar alguns serviços do setor dos cuidados hospitalares em regime de internamento; percursos de cuidados melhorados e integrados para os doentes crónicos, programas reforçados de rastreio e de prevenção, incentivos para que os doentes, médicos e farmacêuticos limitem as despesas farmacêuticas, medidas para melhorar o acesso dos mais vulneráveis a determinados medicamentos e tratamentos, por exemplo; esforços para promover estilos de vida mais saudáveis (inclusive entre a população mais jovem), bem como medidas para fazer face à escassez de pessoal, aos salários baixos e à distribuição territorial desigual dos profissionais de saúde em alguns Estados-Membros.

Apesar dos esforços dos Estados-Membros, os progressos na reforma dos sistemas de saúde parecem ter abrandado desde junho de 2018. A avaliação realizada este ano pelo CPS indica que cerca de metade dos países analisados realizou alguns progressos, ou mesmo progressos substanciais, na resposta aos desafios identificados, ao passo que na outra metade os progressos foram limitados. Em contrapartida, a grande maioria dos Estados-Membros analisados no ano passado tinha realizado alguns progressos, ou mesmo progressos substanciais. O Comité salienta a necessidade de prosseguir, acelerar e aprofundar as reformas iniciadas, em especial no que diz respeito à melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas de saúde. São necessárias medidas preventivas adequadas para reforçar a sustentabilidade sem comprometer a qualidade e o acesso aos serviços. São também necessários mais esforços para a integração de diferentes serviços de saúde e uma melhor coordenação entre os serviços de saúde e os serviços sociais.

Reformas no domínio dos cuidados de longa duração

Em 2018, três Estados-Membros foram objeto de REP sobre questões relacionadas com os cuidados de longa duração, centradas essencialmente na melhoria da relação custo-eficácia, mas também na abordagem da fragmentação e da governação dos serviços. As medidas comunicadas incluem a experimentação de novas soluções para a prestação integrada de cuidados de longa duração no domicílio, a racionalização dos cuidados às pessoas com doenças crónicas, bem como a criação de mecanismos unificados para avaliar as necessidades dos doentes em termos de cuidados.

Continuam a ser válidas as preocupações relativas à prestação de serviços de cuidados de longa duração formais para satisfazer as necessidades crescentes, atendendo ao envelhecimento da população em toda a Europa. Tendo em conta a pressão exercida sobre a sustentabilidade e o funcionamento dos sistemas de cuidados de longa duração, o CPS reconhece que é necessária uma abordagem política cada vez mais proativa, que procure simultaneamente reforçar a prevenção e promover uma prestação de cuidados eficiente e eficaz em termos de custos, sem comprometer a sua qualidade e acessibilidade, nem as condições para uma vida autónoma.
