



Bruxelas, 1 de outubro de 2021  
(OR. en)

11899/21

SOC 518  
EMPL 376  
ECOFIN 848  
EDUC 297

**NOTA**

---

de:	Comité do Emprego
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Principais desafios em matéria de emprego: principais mensagens do COEM baseadas no Relatório Anual sobre o Desempenho do Emprego e no Observatório de Desempenho do Emprego – Aprovação

---

Junto se enviam, à atenção das delegações, as principais mensagens do Comité do Emprego (COEM) baseadas no Relatório Anual sobre o Desempenho do Emprego (RADE) e no Observatório de Desempenho do Emprego (ODE), tendo em vista a sua aprovação pelo Conselho (EPSCO) de 15 de outubro de 2021.

O texto integral do RADE consta do documento: 11899/21 ADD 1.

O ODE consta do documento: 11899/21 ADD 2.

**Principais desafios em matéria de emprego:**  
**principais mensagens do COEM baseadas no Relatório Anual de 2021 sobre o Desempenho do Emprego e no Observatório de Desempenho do Emprego**

1. Em sintonia com o mandato previsto no artigo 150.º do TFUE, o Comité do Emprego elaborou a análise anual da situação do emprego na UE, dirigida ao Conselho. Esta análise consta do Observatório de Desempenho do Emprego (ODE) de 2021, que monitoriza os progressos realizados para atingir as metas da Estratégia Europa 2020 e identifica os principais desafios em matéria de emprego, assim como os resultados positivos do mercado de trabalho em toda a UE e em cada Estado-Membro. O ODE tem por base as conclusões do Quadro de Avaliação Conjunta (QAC) da Estratégia Europa 2021. O QAC é um sistema de avaliação assente em indicadores, elaborado conjuntamente pelo Comité do Emprego, pelo Comité da Proteção Social (CPS) e pela Comissão; trata-se de um instrumento que abrange domínios de ação gerais e específicos no âmbito das Orientações para o Emprego, e que visa identificar sinteticamente os principais desafios e os resultados positivos do mercado de trabalho nesses domínios, e apoiar os Estados-Membros na definição das respetivas prioridades.
2. As principais conclusões do ODE de 2021 são resumidas no Relatório Anual de 2021 sobre o Desempenho do Emprego (RADE), e complementam as constatações da supervisão multilateral do Comité do Emprego sobre a aplicação das recomendações do Conselho no quadro do Semestre Europeu. As conclusões do ODE de 2021 refletem o impacto profundo da pandemia de COVID-19 no mercado de trabalho.

3. A crise colocou os sistemas de saúde dos Estados-Membros sob uma pressão sem precedentes, ao passo que as medidas de distanciamento social afetaram gravemente a produção, o consumo e o investimento. Globalmente, em 2020, o PIB da UE diminuiu 6 % em comparação com o ano anterior. As previsões económicas provisórias do verão de 2021 apontam para uma expansão da economia da UE de 4,8 % em 2021 e de 4,4 % em 2022. Após um aumento de 6,7 % em 2019 para 7,1 % em 2020, prevê-se que a taxa de desemprego continue a aumentar para 7,6 % em 2021 (antes de diminuir para 7 % em 2022)<sup>1</sup>. É de prever que os Estados-Membros saiam da crise de forma desigual, o que poderá comprometer os esforços realizados no passado para aumentar a convergência. Enfrentar estes desafios será crucial para uma recuperação sustentável e inclusiva.
  
4. Na década anterior, a UE registou um forte crescimento do emprego. Desde a adoção da Estratégia UE 2020 em 2010, a taxa de emprego na UE27 (20-64) aumentou um máximo de 5,3 pontos percentuais (de 67,9 % em 2010 para 73,2 % em 2019), registando-se o crescimento mais persistente após 2015. Em 2019, o emprego na UE atingiu novos máximos históricos. A pandemia pôs termo a esta melhoria. Em 2020, a taxa de emprego baixou para 72,5 % (78 % para os homens e 66,9 % para as mulheres). Observou-se uma diminuição da taxa de emprego em todos os Estados-Membros da UE, à exceção de três. Em 2020, quinze Estados-Membros da UE tinham atingido ou ultrapassado os seus objetivos nacionais da Estratégia Europa 2020, enquanto doze ainda não os tinham atingido. Relativamente ao futuro, o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais fixa a meta da UE para a taxa de emprego para 2030 em, pelo menos, 78 %. Este objetivo foi acolhido favoravelmente pelo Conselho Europeu de 25 de junho de 2021, em conformidade com a Declaração do Porto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De acordo com as previsões económicas da primavera de 2021 (note-se que as previsões económicas intercalares do verão não contêm informações sobre o desemprego).

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/50840/2425-06-21-euco-conclusions-pt.pdf>

5. A ação estratégica para lidar com as consequências da pandemia tem sido rápida, com medidas como regimes de tempo de trabalho reduzido para os assalariados, apoios ao rendimento dos trabalhadores independentes, bem como medidas de liquidez para as empresas, adotadas para limitar a perda de emprego durante os períodos de confinamento. Em consequência, a taxa de emprego na UE não registou uma quebra dramática, ao passo que a taxa de desemprego registou apenas um ligeiro aumento. Contudo, o impacto da pandemia em 2020 refletiu-se na deterioração (e volatilidade) de outros indicadores, como o número total de horas trabalhadas, as faltas ao trabalho e as medidas de subutilização da mão de obra.
6. A análise destaca também uma série de tendências negativas (2019-2020): um aumento do custo unitário nominal do trabalho (22 Estados-Membros); uma deterioração da percentagem de novos trabalhadores (21 Estados-Membros); uma redução do emprego total (20 Estados-Membros) e uma deterioração da percentagem da população adulta que participa em ações de educação e formação (19 Estados-Membros). Além disso, identifica os principais desafios em matéria de emprego nos domínios das competências e da aprendizagem ao longo da vida, da participação no mercado de trabalho, dos sistemas de segurança social, dos sistemas de educação e formação e da igualdade de género.
7. No entanto, o ODE também identifica algumas tendências positivas para o período de 2019-2020. Em especial, quinze Estados-Membros registaram um aumento significativo da percentagem de adultos com um grau de instrução médio ou superior. Além disso, a taxa de emprego temporário involuntário diminuiu em dez Estados-Membros, e nove Estados-Membros registaram uma diminuição da disparidade salarial entre homens e mulheres.
8. No seu parecer horizontal sobre o Semestre Europeu para o Conselho (EPSCO) de junho de 2021, o COEM observou que a crise da COVID-19 exigiu a adoção de medidas extraordinárias, que resultaram na criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) – um instrumento de financiamento sem precedentes destinado ao investimento e às reformas, que visa atenuar o impacto económico e social da crise e apoiar uma recuperação económica inclusiva e sustentável, bem como as transições ecológica e digital.

9. O parecer horizontal observa ainda que o Semestre Europeu continua a ser um instrumento de coordenação eficaz para fomentar um crescimento económico sustentável e inclusivo, a competitividade, o emprego e a proteção e a inclusão sociais adequadas, especialmente no contexto da crise atual. No que diz respeito aos ajustamentos processuais relacionados com o ciclo do Semestre Europeu de 2021, os membros do comité consideram que as alterações desencadeadas pelo MRR foram justificadas, uma vez que se concentraram em respostas e reformas estratégicas urgentes de combate à crise. O COEM considera que estes ajustamentos devem permanecer temporários. Existe um forte apoio entre os membros do comité a um regresso atempado a um processo abrangente do Semestre Europeu, já no próximo ciclo. Os esforços para simplificar e otimizar os futuros ciclos do Semestre Europeu deverão incluir o diálogo com os Estados-Membros e um debate adequado nas formações competentes do Conselho e nos seus órgãos consultivos.
10. O COEM congratula-se com os grandes objetivos da UE para 2030 do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e com a ênfase colocada no Semestre Europeu enquanto instrumento essencial de acompanhamento. Os novos grandes objetivos da UE para 2030 nos domínios do emprego, das competências e da política social apresentados no Plano e acolhidos favoravelmente pelo Conselho Europeu dão resposta aos apelos do COEM, do CPS e dos ministros EPSCO para que seja dado seguimento à Estratégia Europa 2020<sup>3</sup>. Os objetivos deverão ser plenamente integrados no Semestre Europeu, com base na experiência adquirida com a Estratégia Europa 2020. O COEM também apoia o objetivo de aperfeiçoar o acompanhamento e a avaliação da situação em matéria social e de emprego em toda a União, subjacente ao painel de indicadores sociais revisto. Para o efeito, o COEM concordou com a inclusão de determinados novos indicadores-chave, propostos pela Comissão, no painel de indicadores sociais<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Os Estados-Membros são igualmente instados a fixar objetivos nacionais ambiciosos que constituam um contributo adequado para a realização dos grandes objetivos da UE, tendo devidamente em conta a posição de partida de cada país.

<sup>4</sup> Estes devem ser utilizados no Relatório Conjunto sobre o Emprego, tendo simultaneamente em conta os esclarecimentos necessários sobre a sua definição e a sua utilização, tal como especificado no anexo do *Parecer do COEM e do CPS sobre a proposta da Comissão relativa a um painel de indicadores sociais revisto*, que foi aprovado pelo Conselho (EPSCO) em 14 de junho.

11. Apesar das adaptações do Semestre Europeu de 2021, o COEM continuou a acompanhar os esforços dos Estados-Membros para dar resposta às recomendações específicas por país para 2019 e 2020. As análises conduzidas pelo COEM mostram que o deflagrar da pandemia obrigou os Estados-Membros a concentrarem os seus esforços na atenuação do impacto da crise nos trabalhadores, nas famílias e nas empresas. Os regimes de tempo de trabalho reduzido e os subsídios salariais foram amplamente utilizados para apoiar a manutenção do emprego, em alguns casos com base em instrumentos existentes – ainda que alargados e/ou adaptados – noutros, através da introdução de novas medidas. Foram concedidas diferentes formas de assistência financeira, em especial aos trabalhadores por conta própria ou aos trabalhadores com contratos atípicos, nomeadamente aos trabalhadores sazonais e a outros grupos vulneráveis (sendo os jovens e as mulheres habitualmente sobrerrepresentados entre os contratados a termo certo). O apoio em tempo útil desempenhou um papel crucial na atenuação do impacto global da crise nos níveis de emprego, na garantia da manutenção do emprego e na criação de bases para gerir as transições profissionais.
12. Os Estados-Membros reforçaram as políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT), nomeadamente no que diz respeito à formação e ao aconselhamento destinados aos candidatos a emprego e aos trabalhadores em risco elevado de perder os seus empregos. Foram criados percursos de aprendizagem à distância, de melhoria de competências, de requalificação e de formação digital com vista a apoiar tanto os trabalhadores como os candidatos a emprego. Além disso, foram envidados esforços para reforçar o quadro de pessoal e melhorar o equipamento tecnológico utilizado nos serviços públicos de emprego (SPE), nomeadamente investindo na digitalização dos serviços, a fim de aumentar a sua capacidade e assegurar a continuidade durante e após a pandemia. Os Estados-Membros aplicaram também com frequência regimes de trabalho flexíveis, incluindo o teletrabalho.
13. Paralelamente, os Estados-Membros visam facilitar a recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, prestando especial atenção às perspetivas de emprego dos grupos mais atingidos pela crise, em especial os jovens, as mulheres, as pessoas com deficiência e as pessoas oriundas da imigração. A Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego (EASE) na sequência da crise da COVID-19 apoia estes esforços definindo uma abordagem estratégica para promover a criação de emprego e as transições entre empregos, nomeadamente para os setores digital e verde.

14. Ao mesmo tempo, em vários Estados-Membros subsistem desafios importantes no que diz respeito à capacidade e à organização dos SPE, ao acesso dos candidatos a emprego às PAMT, ao apoio eficaz e direcionado aos candidatos a emprego, aos jovens NEET e a outros grupos vulneráveis e à eliminação dos obstáculos à participação no mercado de trabalho.
15. A crise afetou negativamente a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, uma vez que teve um impacto no acesso e na disponibilidade de aconselhamento individualizado ou na definição de perfis, bem como no registo e na prestação de serviços integrados. Devido a razões relacionadas com a saúde e a segurança, muitos Estados-Membros envidaram esforços para disponibilizarem serviços em linha. No entanto, esta transição digital produziu resultados díspares, nomeadamente devido à desigualdade no acesso aos serviços em linha por parte dos desempregados de longa duração e dos inativos, em particular daqueles com menos competências em TIC.
16. No que diz respeito à situação das mulheres no mercado de trabalho, vários Estados-Membros partilham uma série de desafios estratégicos comuns, especialmente no que diz respeito às persistentes disparidades no emprego, à elevada proporção de mulheres a trabalhar a tempo parcial, às disparidades salariais e de pensões entre homens e mulheres e à forte dimensão de género no setor dos cuidados continuados. Com o objetivo de reforçar as oportunidades das mulheres no mercado de trabalho, os Estados-Membros investiram na educação e acolhimento na primeira infância (EAPI), com vista a melhorar a disponibilidade e a qualidade dos serviços. Neste contexto, a coordenação entre os diferentes níveis de governação pode ser pertinente para garantir a disponibilidade dos serviços. Além disso, alguns Estados-Membros fizeram reformas ao nível das licenças e das prestações parentais, bem como das prestações de paternidade alargadas, a fim de melhorar o equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar.

17. Os desafios relacionados com a segmentação do mercado de trabalho continuam a ter uma relevância estrutural. A pandemia revelou vulnerabilidades preexistentes, com a destruição de postos de trabalho a incidir principalmente em setores onde predominam formas de emprego menos seguras (incluindo o emprego por conta própria) e tendo os jovens e os grupos vulneráveis sido afetados de forma desproporcionada. Antes da crise da COVID-19, foram realizadas várias reformas para combater a segmentação do mercado de trabalho, mas, em alguns casos, a pandemia veio abrandar significativamente o ritmo da execução dessas reformas. Em muitos Estados-Membros, a ação das inspeções do trabalho, bem como as medidas destinadas a reforçar a sua capacidade, são elementos essenciais para reduzir a segmentação do mercado de trabalho. Para o efeito, as políticas que oferecem incentivos como os subsídios à contratação, bem como as medidas de execução sob a forma de coimas, podem ser combinadas de forma eficaz. Continua a ser importante analisar a legislação em matéria de proteção do emprego e as lacunas a nível regulamentar para colmatar a segmentação. Ao mesmo tempo, o aumento das novas formas de trabalho, em especial o trabalho em plataformas em linha, exigirá uma análise mais aprofundada relativamente às condições de trabalho dos trabalhadores em causa.
18. No que diz respeito à tributação do trabalho, registaram-se progressos no sentido de reduzir a carga fiscal sobre o trabalho, especialmente no caso de rendimentos baixos e médios, principalmente através de medidas de desagravamento fiscal e de cortes nas contribuições para a segurança social. No entanto, subsistem outras questões relacionadas com o sistema fiscal, nomeadamente lacunas ou ineficiências específicas, bem como desincentivos ao trabalho para o elemento do casal que é a segunda fonte de rendimento familiar. No que diz respeito ao trabalho não declarado, as estratégias multidimensionais e o papel crucial das inspeções do trabalho e a colaboração entre as diferentes autoridades foram identificadas como cruciais.

19. O investimento na melhoria de competências, na educação de adultos e na aprendizagem ao longo da vida continua a ser uma prioridade estratégica. A fim de fazer face à crise, vários Estados-Membros afetaram orçamentos adicionais para reforçar os investimentos na educação e nas competências, especialmente em competências digitais básicas, infraestruturas e soluções em linha, como as plataformas digitais. Os Estados-Membros tendem a combinar esta resposta à pandemia de COVID-19 com uma perspetiva a longo prazo de apoio a transições eficazes no mercado de trabalho, abordando assim os desafios das transições digital e ecológica. Foram envidados importantes esforços de reforma e de investimento em todos os níveis de educação – incluindo a educação e acolhimento na primeira infância (EAPI), a educação de base, o ensino e a formação profissionais (EFP) iniciais e contínuos, o ensino superior e a educação de adultos. Os Estados-Membros também adotaram medidas para tornar os sistemas de educação e formação mais adequados às necessidades do mercado de trabalho, para resolver questões relacionadas com as disparidades educativas e para reduzir o fosso digital.
20. No entanto, os progressos no sentido da aplicação das REP para 2019 e para 2020 são desiguais. Os desafios estruturais ainda representam uma preocupação importante em alguns Estados-Membros e exigem uma ação mais aprofundada, em especial no que toca ao abandono escolar precoce, aos resultados educativos na educação de base e no EFP (nomeadamente em relação às taxas de insucesso escolar e aos resultados PISA), à baixa participação na educação de adultos, à subqualificação da mão de obra, às desigualdades sociais e territoriais no acesso à educação, à formação, às competências digitais e às infraestruturas. A crise da COVID-19 agravou os desafios preexistentes com os confinamentos contínuos e as medidas de distanciamento social, acentuando as questões relacionadas com o fosso digital e a desigualdade no acesso à educação e à formação. Em relação a este aspeto, foi salientada a situação difícil dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, assim como os desafios enfrentados pelas pessoas com deficiência no setor da educação e no acesso ao mercado de trabalho. Em resposta, os Estados-Membros já estão a utilizar amplamente ou preveem utilizar, para além do financiamento nacional, fundos da UE disponíveis, como o Fundo Social Europeu Mais e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a fim de levar a cabo as reformas pertinentes.

21. Tal como salientado pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais, um diálogo social eficaz e uma consulta dos parceiros sociais sobre a conceção e a execução das políticas, de acordo com as práticas nacionais, são cruciais para alcançar resultados políticos válidos e sustentáveis. A avaliação dos progressos realizados no sentido da aplicação das recomendações específicas por país em matéria de diálogo social revelou que nos Estados-Membros em causa existem quadros para o diálogo social, mas são necessários esforços suplementares para estabelecer uma participação significativa dos parceiros sociais. Subsistem preocupações significativas no que diz respeito aos aspetos práticos da consulta dos parceiros sociais em termos de transparência, atualidade e pertinência, bem como quanto ao seu impacto real na elaboração de políticas. Foram comunicados alguns desenvolvimentos encorajadores, em especial no que diz respeito à intensificação da participação dos parceiros sociais na conceção de medidas de combate à crise e na fixação do salário mínimo. O reforço das capacidades dos parceiros sociais com perspetivas a mais longo prazo continua a ser um objetivo importante.

---