

Bruxelas, 3 de outubro de 2022
(OR. en)

12990/22

SOC 531
EMPL 364
ECOFIN 939
EDUC 331

NOTA PONTO "I/A"

de:	Comité do Emprego
para:	Comité de Representantes Permanentes (1.ª Parte)/Conselho
Assunto:	Principais mensagens do Comité do Emprego 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 de 17 de outubro de 2022.

O texto integral do RADE consta do documento: 12990/22 ADD 1.

O ODE consta do documento: 12990/22 ADD 2.

Principais desafios em matéria de emprego: principais mensagens do Comité do Emprego (COEM) baseadas no Relatório Anual de 2022 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 baseia-se no Observatório de Desempenho do Emprego (ODE¹) de 2022, que foi desenvolvido para monitorizar os progressos realizados para atingir as metas e identificar 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.
2. O ODE de 2022 incorpora, pela primeira vez, as grandes metas da UE para 2030 em matéria de emprego e educação de adultos propostas pela Comissão Europeia no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e saudadas pelos dirigentes da UE na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, e pelo Conselho Europeu de junho de 2021, bem como as metas nacionais conexas, estabelecidas pelos Estados-Membros, na sequência de debates com os serviços da Comissão, e apresentadas no Conselho EPSCO de junho de 2022. A inclusão das metas para 2030 e do conjunto de indicadores principais revistos do painel de indicadores sociais, aprovados pelo EPSCO em junho de 2021, exigiu uma série de ajustamentos à edição de 2022 do ODE².
3. O COEM e o Grupo "Indicadores" do COEM continuarão a refletir sobre os seus instrumentos de monitorização, em conformidade com o apelo feito pelo Conselho EPSCO ao Comité do Emprego e ao Comité da Proteção Social (CPS), em março de 2022³, para que continuassem a trabalhar no desenvolvimento de quadros de monitorização e de avaliação comparativa, bem como num maior alinhamento dos instrumentos de monitorização existentes.

¹ O ODE tem por base as conclusões do Quadro de Avaliação Conjunta (QAC). 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 Para além da mudança das grandes metas e metas nacionais de 2020 para as de 2030, a principal alteração ao ODE deste ano é o aditamento da taxa NEET para o grupo etário 15-29, em consonância com os indicadores principais do painel de indicadores sociais e a Garantia para a Juventude reforçada.

³ Ver documento 6933/22 do Conselho.

4. As principais conclusões do ODE de 2022 são resumidas no Relatório Anual de 2022 sobre o Desempenho do Emprego (RADE), e complementam as constatações da supervisão multilateral do Comité do Emprego sobre a aplicação das recomendações específicas por país (REP) e outras recomendações do Conselho no quadro do Semestre Europeu.
5. Os mercados de trabalho, em especial em alguns Estados-Membros, foram gravemente afetados em 2020 devido à pandemia de COVID-19 e às medidas necessárias para a conter. No entanto, o impacto da crise da COVID-19 no mercado de trabalho foi atenuado pela rápida e decisiva ação política por parte dos Estados-Membros e da UE. As conclusões do ODE de 2022 indicam que a recuperação económica na sequência da crise da COVID-19 se fez sentir fortemente no mercado de trabalho em 2021. Tanto o número de empregados como o total de horas trabalhadas na UE voltaram a subir significativamente durante o ano.
6. A taxa de emprego na UE no grupo etário 20-64 retomou a sua tendência ascendente em 2021 e fixou-se nos 73,1 % (ou seja, acima do nível anterior à pandemia de COVID-19), em comparação com 71,7 % em 2020 e 72,7 % em 2019. Em quase todos os Estados-Membros a taxa de emprego no grupo etário 20-64 registou uma melhoria em 2021, em comparação com 2020. Além disso, em 2021, em 16 dos 27 Estados-Membros da UE, a taxa de emprego no grupo etário 20-64 atingiu ou excedeu o nível anterior à pandemia registado em 2019.
7. Após uma diminuição de 0,9 pontos percentuais (em termos homólogos) em 2020, a taxa de atividade na UE-27 para o grupo etário 15-64 aumentou para 73,6 % em 2021, em comparação com 72,3 % em 2020, sobretudo graças à participação das mulheres e do grupo etário 55-64 no mercado de trabalho. No entanto, a taxa de atividade das mulheres no grupo etário 15-64 permaneceu quase 10 pontos percentuais abaixo da dos homens no mesmo grupo etário.
8. A taxa de desemprego no grupo etário 15-74 registou uma diminuição de 0,2 pontos percentuais em 2021 na UE, atingindo os 7 %. Além disso, a taxa de desemprego da UE no grupo etário 15-24 diminuiu 1 ponto percentual em 2021, passando para 16,6 % (no entanto, continua 1 ponto percentual acima do nível registado em 2019). A crise da COVID-19 teve, em termos comparativos, um impacto mais forte nos jovens, também devido ao facto de estes se encontrarem sobrerrepresentados no setor do trabalho temporário, que foi especialmente afetado. A taxa de pessoas no grupo etário 15-29 que não trabalham, não estudam nem estão em formação (NEET) registou uma diminuição de 0,9 pontos percentuais em 2021 na UE, situando-se nos 13,1 %, em comparação com 14 % em 2020 e 12,9 % em 2019.

9. As previsões económicas provisórias do verão de 2022, publicadas pela Comissão em julho, apontam para um crescimento do PIB real na UE de 2,7 % em 2022 e de 1,5 % em 2023. Esse valor é inferior ao indicado na previsão da primavera de 2022, publicada em maio, com os riscos para a atividade económica e a inflação dependentes da evolução da guerra na Ucrânia e, em especial, as suas implicações no aprovisionamento de gás à Europa. De acordo com a previsão da primavera, o emprego na UE deverá crescer 1,2 % este ano e 0,7 % em 2023, enquanto as taxas de desemprego na UE deverão continuar a diminuir, atingindo os 6,7 % este ano e os 6,5 % em 2023. Os dados relativos ao emprego no primeiro trimestre de 2022 são muito positivos, mas não refletem (plenamente) o impacto da guerra na Ucrânia. Além disso, prevê-se que as pessoas que fogem da guerra e procuram refúgio na UE entrem no mercado de trabalho apenas de forma gradual, com os efeitos tangíveis a ficar visíveis somente a partir do próximo ano.
10. Em 4 de março de 2021, a Comissão Europeia publicou a sua Comunicação sobre o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que delineia ações concretas para continuar a aplicar os princípios do Pilar, no âmbito de um esforço conjunto dos Estados-Membros e da UE, de acordo com as respetivas competências. O Plano de Ação propunha, designadamente, três grandes metas da UE a atingir até ao final de 2030 nos domínios do emprego, da educação de adultos e da redução da pobreza: pelo menos 78 % da população entre os 20 e os 64 anos deverá estar empregada até 2030; pelo menos 60 % dos adultos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos deverão participar em ações de aprendizagem e formação todos os anos; o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social deverá diminuir pelo menos em 15 milhões (em comparação com 2019).
11. A Comissão Europeia também instou os Estados-Membros a definirem as suas próprias metas nacionais nos domínios do emprego, da educação de adultos e da redução da pobreza, de forma a estruturarem as respetivas estratégias políticas e contribuírem para o esforço comum. Até junho de 2022, todos os Estados-Membros tinham já identificado e enviado metas nacionais à Comissão, após discussões bilaterais com os serviços da Comissão e duas discussões multilaterais no COEM-CPS nos meses anteriores. Essas metas nacionais foram apresentadas e debatidas pelos ministros do EPSCO na reunião de junho de 2022.

12. As metas nacionais para a taxa de emprego apresentadas pelos Estados-Membros tendem a apresentar, de um modo geral, um nível de ambição muito bom. A maioria dos Estados-Membros definiu metas iguais ou superiores à grande meta da UE de 78 % para 2030 e, com base nas metas apresentadas, a grande meta da UE para 2030 em matéria de emprego está ao nosso alcance (a média ponderada das metas nacionais ascende a 78,5 %). Em média, os Estados-Membros com taxas de emprego iniciais baixas definiram metas mais ambiciosas, tendo em consideração os seus pontos de partida, elemento importante para assegurar a convergência ascendente ao longo da próxima década. Em oito Estados-Membros a taxa de emprego em 2021 já era superior à grande meta da UE de 78 %.
13. A maioria dos Estados-Membros demonstra um elevado nível de ambição no estabelecimento das suas metas nacionais em matéria de aumento da participação na educação de adultos, refletindo os desafios e as oportunidades resultantes das transições ecológica e digital. É particularmente o caso de muitos países que partem de níveis mais baixos, apoiando assim a convergência ascendente na União. Mais importante ainda, os valores mais recentes do indicador relativo à participação na educação de adultos nos últimos 12 meses estão disponíveis para o ano de 2016, tendo sido extraídos de um inquérito sobre a educação de adultos. Após a transição para o inquérito às forças de trabalho da UE como nova fonte de dados em 2022, novos valores ficarão disponíveis em 2023. Por este motivo, alguns Estados-Membros decidiram seguir uma abordagem prudente quando da definição das suas metas nacionais. Se se agregarem as metas nacionais apresentadas (utilizando ponderações pela população) é visível um défice relativamente pequeno de cerca de 2,4 pontos percentuais em relação à ambição a nível da UE para 2030 (57,6 % contra 60 %).

14. Em termos de prioridades temáticas para os Estados-Membros, o ODE de 2022 aponta para uma série de principais desafios em matéria de emprego. Nos domínios das competências e da aprendizagem ao longo da vida, os desafios estão relacionados sobretudo com a inadequação das competências e a baixa participação na formação. No que diz respeito aos sistemas de ensino e formação, as principais questões são a ligação entre os resultados escolares e os contextos socioeconómicos e os baixos níveis de competências básicas. Estão identificados desafios no domínio da participação no mercado de trabalho, nomeadamente para grupos específicos. Alguns países apresentam desafios relacionados com o funcionamento das prestações de desemprego e/ou o impacto dos sistemas fiscais e de segurança social na participação no mercado de trabalho (por exemplo: espiral de salários baixos ou de desemprego). No domínio da igualdade de género uma das principais preocupações é a persistência das disparidades entre homens e mulheres no emprego, enquanto no domínio do equilíbrio entre vida profissional e pessoal, a oferta e utilização de estruturas de acolhimento e o impacto da parentalidade na participação no mercado de trabalho são questões fundamentais. A segmentação do mercado de trabalho também continua a ser uma fonte de preocupação para alguns Estados-Membros, sendo ao mesmo tempo identificados novos desafios no domínio das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e do funcionamento dos serviços públicos de emprego (SPE).
15. A análise identifica igualmente "tendências a acompanhar" e "tendências positivas recentes" comuns à UE. Em especial, o ODE salienta uma série de desenvolvimentos positivos para o período compreendido entre 2020 e 2021: um aumento do emprego total em 18 Estados-Membros; um aumento da taxa de emprego no grupo etário 20-64 em 21 países; um aumento da percentagem de adultos com habilitações médias ou superiores em 17 Estados-Membros; um aumento das taxas de conclusão do ensino superior ou de um nível de ensino equivalente em 13 países; um aumento da participação na aprendizagem ao longo da vida (percentagem de população adulta no grupo etário 25-64 a participar no ensino e na formação nas últimas 4 semanas) em 22 países. Algumas destas tendências anuais são confirmadas pela análise da evolução a mais longo prazo ao longo de três anos.
16. No entanto, o ODE identifica também uma série de tendências negativas para o período compreendido entre 2020 e 2021: um aumento, em 13 Estados-Membros, da inatividade e do trabalho a tempo parcial devido a responsabilidades assumidas a nível pessoal e familiar; um aumento da taxa de risco de pobreza dos desempregados em 11 países e um aumento da taxa NEET para jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos também em 11 países.

17. O COEM recorda que, no seu parecer horizontal sobre o ciclo de 2022 do Semestre Europeu para o Conselho EPSCO de junho de 2022, registou que a publicação do pacote da primavera de 2022, adotado pela Comissão em 23 de maio, constitui um regresso bem-vindo a um Semestre Europeu abrangente, que inclui relatórios por país e recomendações específicas por país (REP) em matéria não orçamental dirigidos aos Estados-Membros. No entanto, o número de REP nos domínios da competência do EPSCO – por exemplo, os relativos aos desafios em matéria de desemprego – é mais limitado do que nos anteriores ciclos do Semestre Europeu. O COEM reconhece que tal reflete a natureza abrangente dos planos de recuperação e resiliência (PRR) elaborados no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).
18. No domínio do emprego, o pacote da primavera continha sete REP sobre educação e competências, que são particularmente importantes para combater a escassez e a inadequação de competências e assegurar um crescimento inclusivo e sustentável no contexto pós-COVID-19 e à luz da necessidade de assegurar transições ecológica e digital "justas". Foi também dada atenção à equidade da fiscalidade (cinco REP), suscetível de apoiar um modelo de crescimento mais inclusivo e sustentável e reduzir os desincentivos ao trabalho, bem como à integração e participação no mercado de trabalho, nomeadamente através do reforço da igualdade de género (três REP) e da continuação da integração dos grupos mais vulneráveis (três REP), bem como do combate à segmentação do mercado de trabalho (duas REP). Por outro lado, foram propostas duas REP sobre a melhoria da eficácia do diálogo social através de uma participação mais ativa dos parceiros sociais na elaboração de políticas, mas não foram propostas quaisquer recomendações específicas em matéria de emprego dos jovens ou de salários e fixação de salários. Além disso, o pacote da primavera incluía referências horizontais à premência de dar resposta às necessidades imediatas das pessoas que fogem da Ucrânia, mencionando a Diretiva Proteção Temporária lançada em março de 2022. O Conselho EPSCO aprovou, em junho de 2022, os aspetos relativos ao emprego e à política social das REP. As REP de 2022 foram adotadas pelo Conselho em julho de 2022.
19. Os recentes trabalhos de supervisão multilateral do COEM indicam que os Estados-Membros realizaram reformas em todos os domínios de ação identificados pelo ODE como sendo prioritários, mas que subsistem desafios, como sublinhado também pelas REP de 2022.

20. Os Estados-Membros introduziram ou tencionam introduzir medidas para reforçar as políticas de melhoria de competências e requalificação, formação digital, alargar o apoio aos grupos desfavorecidos e vulneráveis e aumentar o número de agentes que trabalham nos SPE. Deverão ser devidamente desenvolvidos novos modelos de execução das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT), tendo igualmente em vista assegurar um apoio integrado às pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Do mesmo modo, conseguir envolver alguns grupos (nomeadamente os trabalhadores pouco qualificados, as mulheres, os jovens e os trabalhadores mais velhos) continua a ser um desafio em muitos Estados-Membros, ao passo que, para melhor definirem as suas políticas, muitos Estados-Membros precisam também de reforçar os seus sistemas de monitorização e avaliação das PAMT.
21. A crise não alterou radicalmente as principais tendências da segmentação do mercado de trabalho que muitas vezes afetam os grupos desfavorecidos. Os trabalhadores temporários foram os mais expostos à perda de postos de trabalho no auge da crise por estarem menos protegidos contra choques económicos. Em muitos Estados-Membros, a percentagem de trabalhadores temporários involuntários mantém-se elevada (apesar das diminuições relacionadas com o impacto da crise) e as taxas de conversão de contratos temporários ou atípicos em contratos permanentes continuam a ser muito baixas, o que indica a presença de barreiras estruturais que impedem transições suaves no mercado de trabalho. A percentagem de trabalhadores por conta própria dependentes permanece elevada em vários países, o que exige uma atenção especial. Uma legislação eficaz em matéria de proteção do emprego continua a ser um elemento fundamental para prevenir ou reduzir as disparidades regulamentares entre o emprego normal e o emprego atípico e combater a segmentação. Este aspeto é igualmente importante no que diz respeito às novas formas de trabalho, como o trabalho em plataformas digitais, para as quais é essencial regulamentação adequada para garantir condições de trabalho justas.
22. No que diz respeito à tributação do trabalho, no contexto da crise os Estados-Membros têm vindo a ajustar os impostos sobre o trabalho e os incentivos ao trabalho, a fim de aumentar a participação dos grupos vulneráveis no mercado de trabalho. A carga fiscal sobre o trabalho foi fortemente atenuada em alguns Estados-Membros, em especial para os rendimentos baixos e médios, por vezes através de reformas abrangentes dos sistemas fiscais. Alguns Estados-Membros também comunicaram os progressos realizados na redução dos desincentivos ao trabalho para as segundas fontes de rendimento, relacionados com as características dos sistemas fiscais e de segurança social.

23. Num contexto de recuperação após a pandemia, e apesar das perspetivas económicas negativas relacionadas com o impacto da guerra na Ucrânia, os mercados de trabalho europeus são confrontados com crescente escassez de mão de obra e inadequação de competências. Em resposta a esta situação, os Estados-Membros intensificaram os seus esforços para promover o desenvolvimento de competências nas diferentes fases dos sistemas de ensino e formação, com especial destaque para as competências digitais. Muitos Estados-Membros adotaram ou estão a adotar amplas reformas na área do ensino e formação profissionais (EFP), nomeadamente com vista a integrar o EFP num sistema mais abrangente de educação de adultos, adaptado às necessidades do mercado de trabalho. Além disso, foram adotadas medidas para aumentar a flexibilidade do EFP, por exemplo, reforçando a modularidade.
24. A baixa participação dos adultos no ensino e na formação exigirá esforços redobrados à luz da meta da UE para 2030 a este respeito. Os obstáculos à participação na aprendizagem e na formação incluem a falta de motivação, os condicionalismos financeiros, bem como dificuldades em conciliar o tempo de formação com a vida profissional e privada. Estão a ser realizadas reformas neste domínio em todos os Estados-Membros, algumas com uma visão muito abrangente e a longo prazo. Na maioria dos países, o investimento em infraestruturas digitais nos últimos anos permitiu aumentar a oferta de aprendizagem à distância. Noutros casos, foram introduzidas microcredenciais ou formação modular. Outros Estados-Membros recorrem a incentivos financeiros, também sob a forma de contas individuais de formação, no intuito de incentivarem os adultos a tirar partido das oportunidades de aprendizagem. Muitos Estados-Membros também reforçaram a oferta de formação às pessoas empregadas e, em especial, às pessoas ameaçadas de despedimento.
25. No que diz respeito à educação escolar, dando continuidade às medidas já tomadas durante a pandemia de COVID-19, estão a ser feitos investimentos para reforçar as infraestruturas digitais e as ferramentas digitais. É também dada prioridade ao reforço do apoio aos aprendentes desfavorecidos, bem como ao aumento da qualidade e inclusividade dos sistemas de ensino e formação, embora sejam ainda necessários mais esforços para aplicar plenamente as reformas estruturais no domínio da educação. Alguns Estados-Membros continuam a enfrentar importantes desafios, em termos de resultados educativos, patentes no baixo nível de competências básicas e em desigualdades.

26. Em resposta ao impacto desproporcionado da crise da COVID-19 nos jovens, os Estados-Membros continuaram a dar provas de forte empenho político no sentido de implementar a Garantia para a Juventude reforçada. Ao mesmo tempo, subsistem desafios. As cicatrizes deixadas pela crise nos jovens, especialmente nos mais vulneráveis, evidenciam a importância de chegar aos chamados jovens NEET inativos e vulneráveis. A importância de uma abordagem preventiva para reduzir o abandono escolar precoce e da inatividade é comumente reconhecida. Há que prestar especial atenção às mulheres inativas, bem como aos jovens NEET que vivem em zonas remotas ou rurais e aos que se veem confrontados com múltiplas barreiras socioeconómicas. A qualidade das ofertas no âmbito da Garantia para a Juventude melhorou na maioria dos países e são satisfatórios os resultados que registam em termos de capacidade de oferta de emprego estável aos jovens. No entanto, em alguns Estados-Membros a taxa de retorno⁴ no âmbito da Garantia para a Juventude continua a ser uma preocupação.
27. O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente em termos de aumento do número de horas de trabalho e de redução das disparidades de género no emprego, continua a ser um desafio em muitos países europeus. O impacto considerável da parentalidade ou das responsabilidades de prestação de cuidados na oferta de trabalho às mulheres na maioria dos países da UE indica que a disponibilidade limitada de estruturas de acolhimento e acolhimento na primeira infância e de cuidados continuados constitui um dos principais obstáculos à consecução de um mercado de trabalho mais equilibrado em termos de género. Concretamente, embora as medidas destinadas a melhorar a participação e a qualidade da educação e acolhimento na primeira infância tenham sido amplamente reforçadas em toda a Europa, fazendo com que a UE atingisse, em média, as metas de Barcelona, a percentagem de crianças com menos de três anos em estruturas formais de acolhimento de crianças continua a ser extremamente baixa em alguns Estados-Membros. Perante o cenário do envelhecimento da população, a expansão dos serviços de cuidados continuados constitui um desafio emergente que vai além do objetivo de aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho.

⁴ Neste contexto, "retorno" refere-se ao facto de os jovens entrarem várias vezes nos esquemas da Garantia para a Juventude.

28. A análise do COEM sobre o diálogo social e a participação dos parceiros sociais destacou a importância de assegurar um papel substantivo para o diálogo social e ir além de um mero processo formal no que diz respeito à consulta e ao envolvimento dos parceiros sociais. Em alguns países, continua a ser necessário resolver a questão da fragmentação dos organismos que são palco das consultas e, mais importante ainda, assegurar uma representação adequada de todos os parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.
29. O COEM considera que o Semestre Europeu continua a ser um instrumento de coordenação eficaz para promover o crescimento económico sustentável e inclusivo, a competitividade, o emprego, as competências e a proteção e inclusão sociais adequadas, em especial tendo em conta as transições ecológica e digital e as alterações demográficas, bem como no rescaldo da pandemia de COVID-19 e no atual contexto geopolítico sem precedentes causado pela invasão rusa da Ucrânia.
30. O ciclo de 2023 do Semestre Europeu deverá continuar a dar resposta aos desafios atuais e futuros do mercado de trabalho, nomeadamente no que se refere ao atual contexto geopolítico e à incerteza das perspetivas macroeconómicas, apoiando ao mesmo tempo as transições ecológica e digital. Como salientado no ODE, para atingir as grandes metas para 2030 é necessário dar resposta aos desafios estruturais nos domínios da participação no mercado de trabalho e das políticas ativas do mercado de trabalho, da educação, das competências e da aprendizagem ao longo da vida, do funcionamento dos sistemas fiscais e de segurança social, da igualdade de género e do equilíbrio entre vida profissional e pessoal, bem como da segmentação do mercado de trabalho.
-