



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 15 de dezembro de 2021
(OR. en)

15076/21

**Dossiê interinstitucional:
2021/0405 (NLE)**

**EMPL 560
SOC 746
EDUC 421
ECOFIN 1249**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	10 de dezembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2021) 773 final
Assunto:	Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa às contas de aprendizagem individuais

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 773 final.

Anexo: COM(2021) 773 final



Bruxelas, 10.12.2021
COM(2021) 773 final

2021/0405 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa às contas de aprendizagem individuais

{SEC(2021) 417 final} - {SWD(2021) 368 final} - {SWD(2021) 369 final} -
{SWD(2021) 370 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• **Justificação e objetivos da proposta**

O êxito das transições digital e ecológica depende da existência de trabalhadores com as competências adequadas e a necessidade de agir rapidamente coloca grande pressão nos sistemas de aprendizagem contínua dos Estados-Membros. Além disso, a evolução demográfica na Europa exige que cativemos ao máximo o potencial de cada um para garantir um crescimento sustentável. Por último, a recuperação dos efeitos socioeconómicos da pandemia de COVID-19 exige uma política reforçada em matéria de competências para conseguirmos apoiar com sucesso as transições profissionais necessárias.

O desenvolvimento de competências é uma parte fundamental da resposta a estes desafios. As competências são um elemento central do modo de vida europeu, uma vez que são um motor essencial para o êxito individual num mercado de trabalho em rápida mutação. Um conjunto de competências sólido abre oportunidades, proporciona uma rede de segurança em tempos de incerteza e promove a inclusão e o progresso social. No entanto, em toda a Europa, são muito poucas as pessoas que participam na aprendizagem regular depois de terminarem os seus estudos iniciais. Muitos estão excluídos das oportunidades de serem promovidos ou mudarem de carreira, seja por causa do seu estatuto laboral ou por circunstâncias pessoais, como a falta de financiamento, de tempo ou de motivação para a formação. A pouca noção das próprias necessidades de competências, a pouca transparência das ofertas de formação, a incerteza quanto à qualidade e ao reconhecimento dos programas de formação e a insuficiente adaptação das ofertas disponíveis às necessidades individuais contribuem para a fraca motivação para a formação, num contexto em que as oportunidades de apoio financeiro são limitadas¹.

Em consequência, atualmente, apenas um em cada 10 adultos na Europa segue formação num período de referência de quatro semanas² e menos de metade de todos os adultos fazem atividades de educação ou formação formais ou não formais durante um período de 12 meses. Além disso, quem frequenta o ensino ou a formação não é necessariamente quem dela mais necessita. Por exemplo, os trabalhadores permanentes participam mais frequentemente do que os restantes adultos em ações de aprendizagem (45 % contra 29 %); e os setores, profissões e tipos de emprego com percentagens mais elevadas de trabalhadores menos qualificados encontram-se na cauda da classificação de melhoria de competências³. Globalmente, as mulheres participam ligeiramente mais na educação de adultos do que os homens (38,4 %

¹ Ver secção 2.2 da avaliação de impacto para uma análise dos fatores problemáticos que conduzem a uma participação baixa e desigual na formação.

² Inquérito às forças de trabalho de 2020, variável [TRNG_LFSE_01](#).

³ [Inquérito à Educação de Adultos de 2016](#), com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, excluindo a formação em ambiente de trabalho. Este é o último ano do qual temos dados sobre a participação na educação de adultos nos últimos 12 meses.

contra 36,4 %). No entanto, os homens comunicam um pouco mais do que as mulheres sobre a sua aprendizagem por motivos laborais⁴.

Uma mão de obra qualificada é também um fator essencial para a produtividade, sustentabilidade e inovação das empresas de todas as dimensões, nomeadamente das pequenas e médias empresas (PME). Permite-lhes crescer e contribuir para uma transição ecológica e digital bem sucedida, criando assim empregos de elevada qualidade. Dotar as pessoas das competências adequadas permite igualmente que as empresas tirem partido das tecnologias mais avançadas.

No entanto, a inadequação e a lacuna de competências no mercado de trabalho persistem e estão a aumentar⁵. Por exemplo, já condicionam a transição para uma economia mais ecológica, o que salienta a importância do investimento em competências para alcançar os ambiciosos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, incluindo as metas de redução das emissões⁶. Além disso, travam a transição digital, como reportado por mais de 70 % das empresas ao considerarem que a falta de pessoal com competências digitais adequadas constitui um obstáculo ao investimento⁷. Em especial, as PME encontram-se muitas vezes em desvantagem em comparação com as empresas de maior dimensão no que diz respeito ao apoio ao desenvolvimento de competências do seu pessoal. Os trabalhadores das grandes empresas têm mais probabilidades de participar em ações de formação (55 %) do que os trabalhadores das PME (42 %). As PME incluem microempresas com menos de 10 trabalhadores, que tendem a participar menos em ações de formação (36 %)⁸.

A Comunicação da Comissão intitulada «Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência»⁹ foi publicada em julho de 2020, no auge da pandemia de COVID-19. Apelou a uma revolução das competências e a uma mudança de paradigma das políticas de competências e anunciou 12 ações para realizar esse objetivo. Uma das suas ações anunciou uma iniciativa sobre contas de aprendizagem individuais que permite às pessoas acumular e preservar os direitos de formação para os utilizar para fins de formação, orientação ou validação.

Esta mudança de paradigma em matéria de políticas de competências está também a moldar muitas das principais iniciativas da Comissão:

⁴ 79 % da aprendizagem não formal dos homens estava relacionada com o trabalho, em comparação com 71 % no caso das mulheres. Não existem dados correspondentes para a aprendizagem formal.

⁵ No [inquérito ao investimento do BEI](#), a percentagem de empregadores da UE que consideram as dificuldades em encontrar trabalhadores com as competências adequadas como um obstáculo ao investimento aumentou de 66 % em 2016, para 76 % em 2019, com apenas uma pequena redução para 73 % em 2020, ano da COVID-19.

⁶ OIT (2019), [Skills for a green future: A global view based on 32 country studies](#).

⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital, [COM\(2021\)118 final](#).

⁸ [Inquérito à Educação de Adultos de 2016](#), com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, excluindo a formação em ambiente de trabalho.

⁹ Comunicação da Comissão – Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência, [COM\(2020\) 274 final](#).

- O *plano de ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais* incluía um objetivo central ambicioso em matéria de competências: até 2030, 60 % dos adultos em idade ativa na UE deveriam participar anualmente em ações de formação. Os dirigentes da UE congratularam-se com este objetivo na Declaração do Porto de 8 de maio de 2021 e nas conclusões do Conselho Europeu de 25 de junho de 2021¹⁰.
- O *Pacto Ecológico Europeu*¹¹ reconhece as competências como um fator crucial da transição ecológica para uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva. A Comunicação da Comissão de 14 de julho de 2021, «Objetivo 55»¹², reconhece que a transição ecológica só poderá ter êxito se a UE dispuser da mão de obra qualificada de que necessita para se manter competitiva.
- No seu discurso sobre o estado da União de 2021, a presidente Ursula von der Leyen sublinhou a importância de investir nas competências digitais e a necessidade de chamar a atenção dos dirigentes da UE para este facto. *A Década Digital da Europa*¹³ reitera o objetivo de um mínimo de 80 % da população da UE com competências digitais básicas, pelo menos, e fixa o objetivo de 20 milhões de especialistas em TIC empregados, com convergência de género, até 2030. A proposta recentemente adotada sobre o caminho para o *Guião para a Década Digital*¹⁴ fixa o quadro para fazer avançar este processo.
- A Comunicação da Comissão sobre uma *nova estratégia industrial para a Europa*¹⁵ apela a uma ação decisiva para tornar a aprendizagem ao longo da vida uma realidade para todos e garantir que a educação e a formação acompanham e ajudam a concretizar as transições ecológica e digital.
- O *Mecanismo de Recuperação e Resiliência*¹⁶, que faz parte do Next Generation EU, e o quadro financeiro plurianual estão a proporcionar financiamento da UE sem precedentes para que os Estados-Membros invistam em competências. Todos os Planos nacionais de Recuperação e Resiliência adotados até à data pela Comissão incluem medidas para melhorar e requalificar as competências dos adultos.

Esta iniciativa é necessária porque as iniciativas anteriores se revelaram insuficientes para aumentar substancialmente a participação dos adultos na formação e colmatar as lacunas de

¹⁰ [Declaração do Porto - Consilium \(europa.eu\)](#) e [2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf \(europa.eu\)](#)

¹¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Pacto Ecológico Europeu, [COM \(2019\) 640 final](#).

¹² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática», [COM \(2021\) 550 final](#).

¹³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital», [COM \(2021\) 118 final](#).

¹⁴ Guião para a Década Digital, [COM \(2021\) 574](#).

¹⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa», [COM\(2021\) 350 final](#).

¹⁶ [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.

apoio no acesso à formação. Embora a situação varie consoante os Estados-Membros, todos enfrentam desafios semelhantes, como refletido na análise do Semestre Europeu e nas recomendações específicas por país¹⁷.

A análise da avaliação de impacto¹⁸ mostra que existem **dois grandes fatores problemáticos**: as pessoas recebem **apoio financeiro insuficiente para a formação, nomeadamente para ultrapassar os problemas da disponibilidade de tempo, e não têm motivação suficiente para participar na formação**.

As consequências do problema são múltiplas, desde um maior risco de desemprego, salários mais baixos e uma menor satisfação profissional, até à menor produtividade das empresas, em especial das PME, e, conseqüentemente, a um PIB inferior e uma resiliência mais baixa no conjunto da economia¹⁹.

A menos que sejam tomadas medidas decisivas, prevê-se que a participação na educação de adultos só atinja cerca de 49 % até 2030, ficando assim muito aquém do objetivo de 60 %. É por esta razão que a Comissão propõe uma nova abordagem para apoiar a progressão e a requalificação profissionais na UE, em consonância com a Agenda de Competências, que deixa as pessoas decidir e lhes confere o apoio e os instrumentos de que necessitam para participar regularmente em aprendizagem.

O objetivo geral da iniciativa é apoiar as reformas dos Estados-Membros destinadas a capacitar os adultos para participarem em ações de formação, a fim de aumentar as taxas de participação e reduzir as lacunas de competências. A proposta abrange todos os adultos em idade ativa, independentemente da sua situação laboral ou estatuto profissional²⁰. Por conseguinte, adota uma abordagem totalmente nova em matéria de aprendizagem ao longo da vida, dissociando os direitos de formação do seu financiador inicial e conferindo a cada um a plena propriedade dos direitos. A iniciativa contribui assim para o objetivo da UE de promover uma economia social de mercado altamente competitiva, tendo em vista o pleno emprego e o progresso social. As análises de cenários sugerem que a abordagem proposta faria aumentar a participação na formação em 2030 para níveis acima do objetivo da UE de 60 %²¹.

Em termos concretos, a presente proposta recomenda que os Estados-Membros permitam aos adultos participar em ações de formação, a fim de aumentar as taxas de participação e reduzir as lacunas de competências:

¹⁷ Ver o anexo 6.3 da avaliação de impacto para mais informações sobre as desigualdades na participação na educação de adultos e o anexo 6.4 para uma panorâmica das recomendações específicas por país em matéria de competências.

¹⁸ Ver secção 2 da avaliação de impacto.

¹⁹ Ver secção 2.3 da avaliação de impacto.

²⁰ O termo «situação laboral» inclui todas as pessoas com emprego, os desempregados e as pessoas fora da população ativa. A expressão «estatuto profissional» inclui todos os trabalhadores assalariados independentes do seu estatuto contratual, ou seja, incluindo os trabalhadores por conta própria e outras pessoas em formas atípicas de trabalho.

²¹ Ver secção 6.1 da avaliação de impacto.

- (a) apoiando todos os adultos em idade ativa no acesso à formação, incluindo para as transições profissionais e independentemente da sua situação laboral ou estatuto profissional;
- (b) aumentando os incentivos e a motivação das pessoas para procurarem formação.

Para alcançar estes objetivos, a presente proposta de recomendação convida os Estados-Membros a criar contas individuais de aprendizagem. Estas constituirão o direito à aprendizagem ao longo da vida, através de contas individuais de aprendizagem, como autorização pessoal para participar em ações de formação relevantes para o mercado de trabalho, e de um quadro facilitador que inclua oportunidades de orientação e validação, a fim de apoiar a aceitação efetiva da formação. Tal corresponde à orientação n.º 6 da Decisão do Conselho de 2021 relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros²² («Orientações para o Emprego»), que confirma a versão de 2020²³, que salienta o acesso ao emprego e às competências, e diz dos Estados-Membros que *«deverão procurar reforçar as disposições relativas aos direitos de formação individuais e garantir a sua transferibilidade nas transições profissionais»*.

- **Coerência com disposições existentes da mesma política setorial**

A proposta é coerente e complementar com as atuais iniciativas políticas da UE, a maioria das quais se centra na conceção da oferta de educação e formação de adultos («lado da oferta»), em vez de a tornar acessível aos adultos e incentivá-los a utilizá-la («lado da procura»).

Além disso, as iniciativas existentes têm frequentemente um âmbito limitado, centrando-se apenas em determinados grupos, e não em todos os adultos em idade ativa. Por exemplo, ao adotarem a Recomendação do Conselho de 2016 sobre percursos de melhoria de competências²⁴ (o mais recente importante ato jurídico da UE em matéria de política de educação de adultos), os Estados-Membros concordaram em adotar uma abordagem estratégica e coordenada para oferecer oportunidades de aprendizagem aos 58 milhões de adultos pouco qualificados que existem na UE²⁵. O objetivo é ajudá-los a melhorar as suas competências básicas (ou seja, literacia, numeracia e competências digitais) e/ou a adquirir um conjunto mais vasto de competências, passando para qualificações mais elevadas. O relatório de 2019 sobre a aplicação da recomendação revela variedade das respostas políticas nacionais. Sublinha igualmente que a resposta ao desafio da qualificação de pessoas pouco qualificadas exige uma abordagem sistémica a longo prazo, acompanhada de financiamento, sensibilização e orientação adequados, o que muitas vezes não se verifica. A recomendação tem um grupo-alvo e um âmbito de aplicação mais restritos do que a presente proposta, uma vez que se centra principalmente nas pessoas pouco qualificadas e não recomenda apoio financeiro a aprendentes individuais.

²² [Decisão \(UE\) 2021/1868 do Conselho](#) relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, JO L 379 de 26.10.2021, p. 1.

²³ [Decisão \(UE\) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros](#), p.22.

²⁴ [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.

²⁵ Inquérito às forças de trabalho de 2020, variável [edat_lfs_9901](#).

Esta iniciativa complementa vários instrumentos mencionados no **plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais**²⁶, de março de 2021, que apelam à UE e aos Estados-Membros para que intensifiquem as políticas e o investimento no domínio das competências:

- Juntamente com a presente proposta, a Comissão apresenta uma proposta de **recomendação do Conselho sobre microcredenciais**, uma ação da Agenda de Competências e um instrumento fundamental para a realização de um Espaço Europeu da Educação até 2025²⁷. A recomendação visa ajudar as pessoas a adaptarem-se à evolução das necessidades do mercado de trabalho, promovendo a qualidade, a transparência e o reconhecimento de programas de formação de curta duração. As microcredenciais podem ajudar a garantir que as pessoas que utilizam as suas contas individuais de aprendizagem possam confiar na qualidade da formação e no subsequente reconhecimento dos seus esforços, nomeadamente pelos seus empregadores atuais e futuros. Em conjunto, estas duas iniciativas incentivam a adesão a ações de formação, dotando os adultos dos meios necessários para as seguirem e assegurando-lhes de que serão recompensados pelo esforço desenvolvido.
- **O Pacto para as Competências**²⁸, lançado em novembro de 2020, visa mobilizar as partes interessadas públicas e privadas para que tomem medidas concretas no sentido de melhorar e requalificar as competências dos trabalhadores e, se for caso disso, congreguem esforços em parcerias. Desde então, a Comissão organizou mesas-redondas de alto nível com representantes da indústria, parceiros sociais e prestadores de ensino e formação profissionais (EFP), com vista ao lançamento de parcerias em larga escala nos 14 ecossistemas industriais da Estratégia Industrial da UE. No final de novembro de 2021, tinham sido criadas cinco parcerias deste tipo²⁹, que se comprometeram a aumentar e a requalificar as competências de 1,5 milhões de pessoas nos próximos anos. Até à data, o Pacto para as Competências reuniu mais de 500 membros, incluindo organizações empresariais setoriais, grandes e pequenas empresas, universidades, prestadores de EFP, parceiros sociais, câmaras de comércio, autoridades regionais e locais e serviços de emprego públicos e privados.
- A adoção da presente proposta de recomendação facilitará a aplicação da Recomendação da Comissão **relativa a um apoio ativo e eficaz ao emprego (EASE)**³⁰, adotada em março de 2021, para ajudar os Estados-Membros a «desenvolver pacotes de medidas que facilitem as transições dos trabalhadores no mercado de trabalho, nomeadamente através da promoção de oportunidades de melhoria de competências e requalificação e de medidas de apoio».

²⁶ Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, [COM\(2021\) 102 final](#);

²⁷ Comunicação da Comissão «Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025», [COM\(2020\) 625 final](#).

²⁸ [Pacto para as Competências](#).

²⁹ Abrangem os seguintes ecossistemas industriais: automóvel; microelectrónica; indústria aeroespacial e defesa; construção naval; energia renovável offshore.

³⁰ Recomendação da Comissão, de 4.3.2021, sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE), [COM \(2021\) 1372 final](#).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A base jurídica da recomendação proposta é o artigo 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), conjugado com o artigo 149.º do TFUE, uma vez que o principal objetivo desta iniciativa é apoiar os Estados-Membros na consecução dos objetivos da política de emprego. O artigo 149.º do TFUE prevê medidas não vinculativas no domínio do emprego destinadas a fornecer análises comparativas e aconselhamento e a promover abordagens inovadoras. A recomendação contribuirá para a aplicação do artigo 145.º do Tratado estabelece os procedimentos pelos quais os Estados-Membros e a União se empenharão em *«desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e suscetível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas»*.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

A presente proposta está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, tal como previsto no artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TFUE).

Embora se espere que a iniciativa apoie e acelere os esforços nacionais, respeitará plenamente o princípio da subsidiariedade, deixando aos Estados-Membros a decisão sobre os principais parâmetros de conceção, em especial as fontes de financiamento, o nível dos direitos de formação, os grupos-alvo prioritários (ou seja, as pessoas mais necessitadas de aumentar e requalificar as suas competências) e as oportunidades de formação elegíveis. Embora os Estados-Membros possam tomar medidas para melhorar a situação a nível nacional, uma iniciativa da UE pode apoiar, coordenar e acelerar os esforços nacionais através da partilha de experiências e da promoção de abordagens inovadoras. Pode também contribuir para estabelecer expectativas e criar confiança entre os Estados-Membros e as partes interessadas para um aumento do investimento público e privado em competências, assinalando que todos eles contribuirão para o ativo comum de uma mão de obra qualificada da UE e beneficiarão desse ativo. Na consulta pública, 84 % dos inquiridos³¹ concordaram que a iniciativa poderia também conduzir a uma utilização mais eficiente dos fundos da UE para o desenvolvimento de competências.

A iniciativa pode facilitar o acesso à formação para os cada vez mais numerosos cidadãos da UE que vivem num Estado-Membro diferente do seu país natal, contribuindo assim para a mobilidade laboral na UE e para uma maior integração do mercado único.³² Pode também

³¹ Variando entre 69 % (empresas) e 93 % (ONG e outros). A conformidade foi 12 pontos percentuais superior entre os inquiridos de Estados-Membros com taxas de participação baixas (89 %) relativamente aos que têm taxas altas (77 %).

³² Ver Comissão Europeia (2020), [Relatório anual sobre a mobilidade laboral no interior da UE](#), para as tendências da mobilidade laboral na UE, e Dorn e Zweigmüller (2021), [Migration and Labor Market Integration in Europe](#) (Journal of Economic Perspectives), para um argumento de que a falta de competências limita a mobilidade laboral no interior da UE.

ajudar a criar condições de concorrência equitativas para as empresas no mercado único, melhorando a qualidade e a transparência do mercado da formação em toda a UE.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, tal como previsto no artigo 5.º, n.º 4, do TFUE.

As ações propostas são proporcionais aos objetivos almejados, dada a urgência do desafio e a ambição expressa pelos Estados-Membros de aumentar significativamente a participação na educação de adultos até 2030 acima dos níveis que se podem razoavelmente esperar alcançar no cenário de base, reforçando as disposições relativas aos direitos individuais em matéria de formação e assegurando a sua transferibilidade durante as transições profissionais.

A recomendação de criar contas pessoais para os direitos de formação é proporcionada, uma vez que essas contas permitem dissociar os direitos de formação do seu financiador inicial e dar às pessoas a plena propriedade dos direitos, o que é essencial para assegurar a transferibilidade dos direitos. As contas pessoais também facilitam modelos flexíveis de financiamento com partilha de custos entre os diferentes financiadores de direitos de formação e apoio modulado por grupos-alvo, tendo em conta uma vasta gama de possíveis modelos nacionais de financiamento e de execução. A aplicação da recomendação proposta relativa às contas individuais de aprendizagem e ao quadro facilitador pode basear-se nas disposições dos Estados-Membros que já existem ou estão previstas nos planos nacionais de recuperação e resiliência. A recomendação permite abordagens diferenciadas que reflitam as diferentes situações económicas, financeiras e sociais dos Estados-Membros e a diversidade das condições de ensino, formação e mercado de trabalho.

Assim, o conteúdo da recomendação proposta não excede o necessário para atingir os seus objetivos.

- **Escolha do instrumento**

À luz do objetivo (apoiar a reforma nos Estados-Membros) e da base jurídica prevista, apenas estão a ser considerados instrumentos não vinculativos. Uma primeira opção consiste em propor uma revisão das Orientações para o Emprego, a fim de apoiar as reformas dos Estados-Membros através do processo do Semestre Europeu e das recomendações específicas por país. As orientações mais recentes de outubro de 2021³³ confirmam a versão de 2020, que já solicita aos Estados-Membros que procurem *«reforçar as disposições relativas aos direitos de formação individuais e garantir a sua transferibilidade nas transições profissionais, designadamente através de contas de aprendizagem individuais, quando tal se justifique»*. No entanto, uma vez que as Orientações para o Emprego são, por natureza, gerais, não fornecem orientações adicionais sobre as modalidades de concretização.

Outra opção é uma comunicação ou recomendação da Comissão que poderia fornecer aos Estados-Membros orientações adicionais e contribuir para a aplicação das recomendações

³³ [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 344/22, e [Decisão \(UE\) 2021/1868 do Conselho](#), de 15 de outubro de 2021, JO L 379/1.

específicas por país. No entanto, não teria a apropriação política dos Estados-Membros, pelo que seria insuficiente para incentivar as reformas necessárias.

O instrumento preferido é uma proposta de recomendação do Conselho, que proporcionará aos Estados-Membros recomendações acordadas em comum sobre um instrumento concreto que os pode ajudar a cumprir o grande objetivo da UE para 2030 em matéria de participação em ações de formação. Cria igualmente um quadro comum de ação que poderá servir de base para a análise subsequente das reformas e dos progressos realizados. Deixando ao critério dos Estados-Membros a decisão sobre parâmetros de conceção, tais como grupos-alvo prioritários, financiamento ou oportunidades de formação elegíveis, a proposta fornece orientações sobre a forma de dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu, que têm em conta as circunstâncias específicas de cada Estado-Membro.

Na consulta pública, 61 %³⁴ dos inquiridos concordaram que uma legislação da UE seguida pelos Estados-Membros numa base voluntária, como uma recomendação do Conselho, seria um meio adequado para alcançar os objetivos desta iniciativa.

3. RESULTADOS DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

A **avaliação de impacto inicial** esteve disponível em linha para ser comentada pelo público entre 23 de março e 20 de abril de 2021. O total de 23 respostas salientava sobretudo a importância de conceber contas individuais de aprendizagem em colaboração com os parceiros sociais, a necessidade de assegurar uma formação de elevada qualidade, a disponibilidade de orientações e informações e de garantir que os grupos vulneráveis teriam a atenção suficiente.

A Comissão realizou uma **consulta pública de 12 semanas** entre 23 de abril e 16 de julho de 2021. Foram recolhidas 216 respostas por parte de 78 cidadãos, 26 autoridades públicas, 46 associações empresariais e empresas, 26 sindicatos e 40 ONG/outros inquiridos. A maioria dos inquiridos (35), dos quais 23 eram organizações a nível da UE, encontrava-se na Bélgica e em Itália (24). Foram ainda recebidas 38 respostas por escrito.

A **consulta pública** confirmou a definição do problema e o potencial valor acrescentado da UE. Os esforços políticos para facilitar a aprendizagem entre os adultos receberam um apoio generalizado, embora menos forte no caso da formação não relacionada com o emprego. Os inquiridos concordaram maioritariamente (84 %) que as contas individuais de aprendizagem poderiam ser eficazes para resolver os condicionalismos financeiros à participação em ações de formação. Também concordaram (82 %) que a motivação para participar em ações de formação pode ser aumentada através de contas de aprendizagem individuais, com pontuações

³⁴ Variando entre 49 % (empresas) e 83 % (ONG e outros inquiridos).

igualmente elevadas em termos de orientação profissional, oportunidades de validação da aprendizagem informal e não formal, um registo público de oportunidades de formação com garantia de qualidade, campanhas de sensibilização nacionais e da UE e uma plataforma digital de balcão único. Todos apelaram a que fosse evitada a complexidade e a burocracia e garantida a facilidade de acesso das pessoas.

Foram organizados onze **eventos de consulta específicos** com diferentes grupos de partes interessadas e parceiros sociais, incluindo ao mais alto nível político³⁵. Quando foram consultados, os parceiros sociais³⁶ concordaram com os objetivos gerais da iniciativa, mas salientaram que as contas individuais de aprendizagem devem ser consideradas «uma entre as várias ferramentas» para os alcançar.

No seu parecer³⁷, o Comité Consultivo para a Formação Profissional (CCFP) concordou que a iniciativa poderia melhorar a motivação e a participação dos adultos na educação e na formação. Ao mesmo tempo, defende que as contas individuais de aprendizagem devem complementar e não substituir a oferta de formação já existente financiada pelo Estado e/ou centrada nos parceiros sociais.

A maioria das partes interessadas e dos parceiros sociais, em especial dos Estados-Membros com sistemas de formação bem desenvolvidos, por exemplo os países nórdicos, sublinhou a importância de integrar novas iniciativas nas infraestruturas de formação nacionais (ou regionais) existentes, respeitando os acordos coletivos de formação já em vigor e que envolvem geralmente empregadores, sindicatos e governos. Regra geral, concordou-se que a tónica de uma nova iniciativa em matéria de direitos à formação deveria ser orientada para o mercado de trabalho e que os impactos seriam reforçados quando os direitos de formação fossem articulados com as orientações, os sistemas de garantia da qualidade e de acreditação da formação.

O Parlamento Europeu, no seu parecer sobre a Agenda Europeia de Competências³⁸, destaca o potencial das contas individuais de aprendizagem, um mecanismo de financiamento considerado fundamental para ajudar a melhorar as competências e a requalificação, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

³⁵ As consultas incluíram uma audição específica dos parceiros sociais a alto nível político, uma consulta do Comité do Emprego (COEM), uma troca de pontos de vista com membros do Comité Económico e Social Europeu (CESE) e do Comité das Regiões (CR), uma troca de pontos de vista com o Comité Consultivo para a Formação Profissional (CCFP) e com os Diretores-Gerais para a Formação Profissional (DGVT), bem como consultas específicas com outros grupos de partes interessadas pertinentes, incluindo o Quadro Europeu de Qualificações (QE) e os grupos consultivos Europass e as redes políticas e a Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego.

³⁶ Audição dos parceiros sociais de 15 de abril de 2021.

³⁷ [Parecer do CCFP sobre Contas individuais de aprendizagem](#)

³⁸ [Resolução do Parlamento Europeu de 11 de fevereiro de 2021 sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência \(2020/2818\(RSP\)\)](#)

As conclusões do Conselho, de 8 de junho de 2020, sobre a requalificação e a melhoria das competências, ³⁹ convidam os Estados-Membros a; «Explorarem possíveis modelos de financiamento público e privado da aprendizagem ao longo da vida e o desenvolvimento de competências a nível individual» e a Comissão a apoiar os Estados-Membros nestes esforços.

No seu parecer de 7 de julho de 2021 sobre a educação de adultos, o Comité Económico e Social Europeu⁴⁰ considera que a aprendizagem ao longo da vida deve tornar-se um estilo de vida para todos e uma realidade no local de trabalho e insta a Comissão e os Estados-Membros a alcançarem e aumentarem o objetivo anual de 60 % de participação na educação de adultos. Recomenda aos Estados-Membros que reforcem a política, a governação e o financiamento da educação de adultos e assegurem a igualdade de acesso à aprendizagem ao longo da vida para todos os adultos.

Um fórum de alto nível sobre contas de aprendizagem individuais atraiu quase 800 participantes de 48 países e o seminário de validação para o estudo de apoio à avaliação de impacto (com cerca de 25 participantes, na sua maioria ONG e autoridades públicas) centrou-se no problema e na análise de impacto.

• **Obtenção e utilização de competências especializadas**

A base factual subjacente à iniciativa inclui:

- um estudo externo de apoio à avaliação de impacto;
- dados pertinentes provenientes de inquéritos a nível da UE, por exemplo, o Inquérito às Forças de Trabalho, o Inquérito à Educação de Adultos, o Inquérito à Formação Profissional Contínua e inquéritos relevantes realizados pela Eurofound e pelo Cedefop sobre a participação e oferta de educação de adultos e sobre obstáculos e incentivos;
- literatura relevante sobre avaliações de experiências internacionais;
- vários resultados interligados da rede independente de peritos em educação de adultos: relatórios por país sobre os regimes de incentivos financeiros disponíveis, uma análise dos dados estatísticos disponíveis e uma análise dos incentivos financeiros diretos dados às pessoas para seguirem formação;
- dados das consultas sobre a Agenda de Competências e o Plano de Ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os resultados das mesas-redondas de alto nível sobre o Pacto para as Competências⁴¹.

³⁹ [Conclusões do Conselho, de 8 de junho de 2020, sobre a requalificação e a melhoria de competências como base para aumentar a sustentabilidade e a empregabilidade, no contexto do apoio à recuperação económica e à coesão social.](#)

⁴⁰ [Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 7 de julho de 2021, sobre a Educação de adultos.](#)

⁴¹ [Pacto para as Competências.](#)

- **Avaliação de Impacto**

A Comissão procedeu à avaliação de impacto das opções políticas. Este trabalho foi apoiado por uma consulta estruturada dentro da Comissão, através de um grupo interserviços⁴². Em 29 de setembro de 2021, a avaliação de impacto foi discutida com o Comité de Controlo da Regulamentação (CCR). Em 1 de outubro de 2021, o CCR emitiu um parecer positivo com reservas, que foram abordadas acrescentando esclarecimentos ao âmbito da iniciativa, ao cenário de base, à descrição dos impactos esperados e à escolha da opção preferida⁴³.

As opções políticas diferiam no modo de prestação dos direitos de formação (vales de formação ou contas pessoais), na dimensão do grupo-alvo e na liberdade de escolha das pessoas para selecionar as oportunidades de formação. A opção política preferida é proporcionar direitos de formação a todos os adultos em idade ativa na forma de contas pessoais, modulando simultaneamente os montantes em função das necessidades de apoio e permitindo que se escolha livremente de um registo público de oportunidades de formação de qualidade, relevantes para o mercado de trabalho e reconhecidas publicamente. Esta opção é mais eficaz na consecução dos objetivos da iniciativa, uma vez que reduz de forma abrangente as lacunas e a fragmentação do apoio e adapta ao mesmo tempo a formação às necessidades individuais⁴⁴.

À luz dos objetivos da iniciativa, da base jurídica e do princípio da subsidiariedade, o instrumento legislativo preferido é uma proposta de recomendação do Conselho, que permite recomendar uma combinação de direitos individuais em matéria de formação e de condições-quadro favoráveis, e permite simultaneamente aos Estados-Membros aplicar as medidas em função das circunstâncias nacionais.

Vantagens da opção preferida: as análises de cenários sugerem que a aplicação da opção preferida poderia levar os níveis de participação na formação, em 2030, para cima do objetivo da UE de 60 % e reduzir as disparidades de participação entre os Estados-Membros. Os principais impactos esperados são o aumento dos salários, o aumento da produtividade das empresas, o aumento do PIB e da coesão social.

Custos da opção preferida: As análises de cenários estimam o custo anual direto dos direitos à formação entre os 17,6 e os 24,5 mil milhões de EUR⁴⁵. Os custos adicionais resultam de uma maior utilização das licenças para formação remuneradas e dos custos de instalação e administrativos, mas espera-se que sejam limitados porque muitos Estados-Membros poderão socorrer-se de infraestruturas importantes já existentes. Se a iniciativa for bem aplicada, os

⁴² Incluindo DG CNECT, EAC, ECFIN, ESTAT, GROW, JRC, JUST, LS, REFORM e SG.

⁴³ Ver anexo 1 da avaliação de impacto.

⁴⁴ Ver secções 2.2 e 7 da Avaliação de Impacto para um debate mais pormenorizado sobre a forma como as medidas políticas recomendadas na presente proposta abordam os obstáculos à participação identificados.

⁴⁵ Estas estimativas são retiradas das análises de cenários apresentadas na secção 6.1 da avaliação de impacto. Baseiam-se no direito à formação de 30 horas para todos os adultos em idade ativa e de 50 horas para as pessoas mais necessitadas de melhoria e requalificação de competências. Os custos monetários por beneficiário dependem dos custos de formação dos Estados-Membros, com uma média estimada da UE de 381 EUR para 30 horas e 631 EUR para 50 horas de formação.

cálculos de custos-benefícios sugerem que os benefícios acima referidos superam significativamente os custos.

Efeito nas empresas (incluindo PME): Espera-se que as empresas beneficiem de uma mão de obra mais qualificada e produtiva e de menos falta de competências, com benefícios especiais para as PME, cujos trabalhadores atualmente seguem menos formação.

Impacto nos orçamentos e administrações nacionais: As modalidades de financiamento são deixadas ao critério dos Estados-Membros. Os cálculos da relação custo-benefício sugerem que os benefícios superam significativamente os custos, de modo a que o financiamento adequado e os mecanismos de partilha de custos possam promover a sustentabilidade das finanças públicas.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

O artigo 14.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que «todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua», tal como consagrado igualmente nos princípios 1, 4 e 5 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Espera-se que a iniciativa tenha um impacto positivo nos direitos fundamentais, colmatando lacunas no acesso à formação contínua. Este impacto é bastante forte, uma vez que a iniciativa abrange todos os adultos em idade ativa, prestando simultaneamente apoio específico às pessoas mais necessitadas de melhoria e requalificação de competências.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Esta iniciativa não requer recursos suplementares do orçamento da UE. As implicações para os orçamentos nacionais dependerão do modelo de financiamento escolhido pelo Estado-Membro em questão.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A presente proposta de recomendação convida os Estados-Membros a trabalharem em conjunto com a Comissão na sua aplicação. Recomenda que os Estados-Membros apliquem os seus princípios o mais rapidamente possível e apresentem um plano que defina as medidas a tomar a nível nacional. Os progressos realizados na execução dos planos devem ser debatidos no contexto da supervisão multilateral do Semestre Europeu no Comité do Emprego, centrando-se nos instrumentos criados pelos Estados-Membros, bem como nos resultados (como a participação na formação e os subsequentes resultados do mercado de trabalho).

Em conjunto com o Comité do Emprego, a Comissão pretende estabelecer um quadro de acompanhamento com indicadores quantitativos e qualitativos comuns, para servir de base para avaliar a aplicação da presente recomendação e a sua revisão. A fim de simplificar as

obrigações dos Estados-Membros em matéria de apresentação de relatórios, este quadro utilizaria, tanto quanto possível, as informações já recolhidas através de outros quadros de acompanhamento e evitaria duplicações de monitorização e comunicação (por exemplo, para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Fundo Social Europeu Mais e o quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação para o Espaço Europeu da Educação).

A Comissão visa avaliar os progressos realizados na aplicação da recomendação proposta, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes interessadas, e apresentará um relatório ao Conselho cinco anos depois da data da sua adoção.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

(Pontos 1-2) O aspeto inovador da presente proposta consiste em **colocar a pessoa diretamente no centro do desenvolvimento de competências**. Recomenda que os Estados-Membros desenvolvam políticas e instrumentos para apoiar todos os adultos em idade ativa no acesso à formação, incluindo para as transições profissionais, independentemente da sua situação laboral ou estatuto profissional, bem como para aumentar os incentivos e a motivação das pessoas para procurarem formação. As contas de aprendizagem individuais e um quadro facilitador, incluindo oportunidades de orientação e validação, podem promover a utilização eficaz desta formação.

(Ponto 3) O **grupo-alvo** da iniciativa são todos os adultos em idade ativa que residam legalmente num Estado-Membro, independentemente do seu nível de habilitações e da situação laboral atual ou tipo de emprego, incluindo, por conseguinte, os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores por conta própria e outros em formas atípicas de trabalho, os desempregados e as pessoas que não fazem parte da população ativa. Por conseguinte, a proposta recomenda a criação de uma conta individual de aprendizagem para cada adulto em idade ativa no Estado-Membro em que reside legalmente.

No entanto, para os trabalhadores fronteiriços da UE e os trabalhadores por conta própria que sejam cidadãos da UE e trabalhem num Estado-Membro diferente daquele em que residem, justifica-se uma exceção. Uma vez que as contas individuais de aprendizagem se destinam principalmente a desenvolver competências relevantes para o mercado de trabalho, o local de residência não seria um critério adequado para determinar em que Estado-Membro deve ser criada a conta individual de aprendizagem para este grupo. Por conseguinte, a proposta recomenda o local de (auto) emprego como critério para determinar onde deve ser criada a conta individual de aprendizagem para os trabalhadores fronteiriços. Este tratamento estaria em conformidade com o princípio da não discriminação dos nacionais no que respeita ao acesso às vantagens sociais estabelecido no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE)n.º 492/2011⁴⁶.

⁴⁶ Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, JO L 141 de 27.5.2011, p. 1.

(Pontos 5-7) A proposta recomenda que os Estados-Membros adotem uma abordagem universal, criando uma conta individual de aprendizagem para cada pessoa abrangida pelo âmbito de aplicação da presente iniciativa e assegurando a prestação anual adequada de direitos individuais de formação. Ao mesmo tempo, insta os Estados-Membros a **modularem o financiamento em função das necessidades individuais**. Esta abordagem «universal, mas diferenciada» foi apoiada pelas partes interessadas na consulta pública. A proposta recomenda a concessão de direitos de formação adicionais às pessoas mais necessitadas de melhoria e requalificação de competências. Consoante o contexto nacional, pode tratar-se de pessoas em situações de emprego específicas (por exemplo, formas atípicas de trabalho), de acordo com o estatuto laboral (empregadas, desempregadas ou não ativas), que trabalhem para empresas em setores significativamente afetados pela transição digital ou ecológica, ou tipos específicos de empresas (por exemplo, microempresas, PME ou pessoas com necessidades específicas em termos de competências (como pessoas pouco qualificadas), ou em grupos etários ou grupos vulneráveis específicos. Os grupos que recebem direitos de formação adicionais podem evoluir com a evolução do mercado de trabalho.

(Pontos 8-9) As contas individuais de aprendizagem apoiam a ideia da partilha de custos, uma vez que permitem que as contribuições de diferentes fontes, como as autoridades públicas e os empregadores, sejam agrupadas e geridas numa única conta. Tal facilita a modulação do apoio através da necessidade de melhoria e requalificação de competências (por exemplo, através do financiamento pelos serviços públicos de emprego de direitos de formação individuais adicionais para os desempregados) e de complementos por parte dos empregadores para os seus trabalhadores, quer voluntários quer em resultado de acordos de negociação coletiva.

(Ponto 10) A acumulação de direitos individuais de formação numa conta pessoal durante um determinado período permite às pessoas armazenar os seus direitos independentemente da situação laboral ou estatuto profissional, iniciar uma formação mais longa ou mais onerosa, dar formação para transições entre empregos ou responder a necessidades de competências emergentes durante os períodos de crise e no contexto das transições ecológica e digital. Os Estados-Membros podem estabelecer regras relativas aos limites máximos de acumulação ou ao termo dos direitos, a fim de incentivar a sua utilização pelas pessoas.

(Ponto 11) A proposta recomenda que as pessoas beneficiem de direitos de formação no seu local de residência legal, com exceção dos trabalhadores fronteiriços e dos trabalhadores independentes que trabalham num Estado-Membro diferente daquele em que residem e que devem ser abrangidos no Estado-Membro onde trabalham. Uma vez que os direitos não são abrangidos pelo âmbito de aplicação das regras comuns em matéria de proteção dos direitos de segurança social das pessoas que se deslocam no interior da UE⁴⁷, recomenda-se que os Estados-Membros permitam às pessoas preservar a sua conta individual de aprendizagem e os direitos de formação acumulados durante os períodos passados a viver noutra Estado-Membro. Isto permite que as pessoas os gastem no seu regresso ou em ofertas de ensino à distância, em conformidade com as regras em vigor para as contas de aprendizagem

⁴⁷ Os direitos de formação não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do [Regulamento \(CE\) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social](#), JO L 166 de 30.4.2004, p. 1.

individuais no seu Estado-Membro de origem. Ao mesmo tempo, as pessoas teriam direito a uma nova conta individual de aprendizagem no Estado-Membro onde residam na altura, o que facilitaria a mobilidade transfronteiras e sublinharia o princípio de que, uma vez conferidos, os direitos de formação pertencem às pessoas. A transferibilidade dos direitos de formação entre os Estados-Membros será mais explorada quando tiverem sido estabelecidas contas nacionais de aprendizagem individuais e será tida em conta na avaliação da aplicação da presente recomendação. A UE pode facilitar o debate sobre a transferibilidade dos direitos individuais em matéria de formação entre os Estados-Membros.

(Pontos 12-20) É essencial estabelecer um **quadro facilitador** que facilite a aceitação de oportunidades de formação, orientação profissional e validação. Propõe-se que tal inclua oportunidades de orientação profissional e validação, um registo nacional público e um portal digital nacional único que apoie as contas de aprendizagem individuais, permitindo a autenticação eletrónica segura e a ligação a esse registo. O quadro desempenhará um papel crucial na motivação das pessoas para decidirem participar na formação, uma vez que proporcionará uma seleção de oportunidades de formação fiáveis e de qualidade, juntamente com opções de orientação profissional e validação. A cooperação entre os **empregadores**, em especial as **microempresas e as PME**, será também crucial para o êxito da criação do quadro.

(Ponto 12) As consultas identificaram os serviços de orientação profissional como o elemento mais importante de um quadro favorável. Embora esses serviços estejam disponíveis na maioria dos Estados-Membros, o seu alcance é muitas vezes limitado. A fim de orientar as pessoas para as oportunidades de formação que melhor respondem às suas necessidades, recomenda-se que os Estados-Membros melhorem o acesso de todos os adultos à orientação profissional presencial, bem como o acesso a serviços de orientação por meios digitais (em especial através de um registo convivial de oportunidades reconhecidas).

A **validação da aprendizagem anterior** permite às pessoas provar que adquiriram determinadas competências. A recente avaliação da Recomendação do Conselho sobre a validação da aprendizagem não formal e informal⁴⁸ aponta para progressos substanciais, mas identifica também os desafios que persistem e as respostas propostas. Em especial, é necessário assegurar a prestação de apoio individual, uma coordenação mais estreita com os serviços de orientação e uma adaptação eficaz das iniciativas de validação aos grupos desfavorecidos e vulneráveis. A proposta procura dar resposta aos desafios que subsistem em matéria de validação, recomendando aos Estados-Membros que assegurem que as contas de aprendizagem individuais possam ser utilizadas para aceder a oportunidades de validação e que essas oportunidades, incluindo a avaliação de competências presenciais ou em linha, estejam disponíveis e acessíveis. Assim, complementa a proposta relativa a uma abordagem europeia das microcredenciais, que pode também facilitar a validação e o reconhecimento dos resultados da formação.

(Pontos 13-17) Um **registo público nacional** de ofertas reconhecidas de formação com qualidade garantida, e de orientação profissional e validação, aumentaria a motivação das

⁴⁸ Comissão Europeia (2020) [estudo que apoia a avaliação da Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal](#).

peças para frequentarem a formação, informando sobre as oportunidades disponíveis de uma forma facilmente acessível e reduzindo a incerteza quanto à qualidade e ao reconhecimento dos resultados da formação. Registos semelhantes já existem ou estão a ser desenvolvidos em, pelo menos, 12 Estados-Membros. A proposta recomenda que todos os Estados-Membros criem esse registo e o mantenham atualizado, juntamente com um modelo de governação sustentável com regras transparentes para a inclusão de novas ofertas de formação. Só as ofertas de formação, orientação profissional e validação incluídas no registo devem ser elegíveis para financiamento a título de direitos individuais de formação. Também devem ser incluídos neste registo os serviços de orientação profissional e as oportunidades de validação oferecidas gratuitamente pelos Estados-Membros. Os critérios para a inclusão de oportunidades nos registos devem ser formulados a nível dos Estados-Membros, com base em requisitos de qualidade transparentes e em cooperação com os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes e nas informações sobre competências e nos quadros de competências europeus⁴⁹. Os cursos de formação de curta duração incluídos no registo devem ser desenvolvidos em consonância com a abordagem europeia em matéria de microcredenciais, a fim de promover a transparência em matéria de qualidade e reconhecimento dos resultados da formação. Os Estados-Membros são incentivados a abrir o registo nacional de forma transparente às oportunidades de formação oferecidas por prestadores de outros países, desde que sejam de qualidade digna de confiança. Tal como confirmado pelas consultas, os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes podem acrescentar valor à governação desses registos e estão dispostos a fazê-lo.

(*Ponto 18*) A proposta recomenda que os Estados-Membros criem e mantenham um **portal digital nacional único**, facilmente acessível através de dispositivos móveis (por exemplo, através de uma aplicação digital), a fim de aumentar a transparência das oportunidades de formação e o apoio disponíveis a nível nacional e permitir que os utilizadores tenham acesso às suas contas individuais, revejam os seus direitos individuais de formação e consultem o registo nacional.

(*Pontos 19-20*) **As licenças pagas para formação** permitem que os trabalhadores mantenham o seu salário ou um rendimento de substituição durante períodos de formação que podem durar alguns dias ou vários meses. Tais disposições já existem em 24 Estados-Membros, dos quais 12 são signatários da Convenção relativa à Licença com Vencimento para Formação, da OIT⁵⁰. No entanto, o acesso a licenças para formação remuneradas é muitas vezes restringido por características específicas da relação de trabalho. Os critérios de elegibilidade restritivos e a falta de informação por parte dos potenciais beneficiários fazem com que menos de 1 % da população empregada tenda a utilizar as disposições em vigor⁵¹. Por conseguinte, os Estados-Membros são também convidados a adotar disposições universais em matéria de licenças para

⁴⁹ Por exemplo, quadros europeus de competências digitais (DigiComp), de competências pessoais, sociais e de aprendizagem para aprender (LifeComp), de competências empresariais (EntreComp) e de competências em matéria de sustentabilidade (GreenComp).

⁵⁰ A partir de 1 de fevereiro de 2020, de acordo com uma versão preliminar da base de dados do Cedefop atualizada [Financing Adult Learning](#) (próxima atualização), apresentada no Anexo 8.2. A última ratificação por um Estado-Membro da [Convenção relativa à Licença com Vencimento para Formação](#) da OIT teve lugar em 1993.

⁵¹ Cedefop (2012), [Licença para Formação. Políticas e práticas na Europa](#).

formação remuneradas ou a rever as disposições existentes, a fim de garantir que abrangem todos os trabalhadores assalariados, e incluir apoio financeiro aos empregadores cujos trabalhadores recorram a licenças para formação remuneradas (em especial as PME, que enfrentam maiores desafios). A proposta recomenda o reforço das ligações entre as disposições relativas às licenças para formação remuneradas e outras medidas de apoio disponíveis, deixando ao mesmo tempo a responsabilidade dos Estados-Membros quanto às modalidades pormenorizadas.

(*Ponto 21*) A proposta recomenda igualmente que os Estados-Membros organizem **amplas atividades e campanhas de sensibilização**, em especial entre as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Estas são fundamentais para assegurar uma taxa mais elevada de participação dos adultos nas oportunidades de aprendizagem, nomeadamente entre grupos com pouca sensibilização para as necessidades e oportunidades de melhoria e requalificação de competências. A cooperação entre autoridades públicas, parceiros sociais, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas pode aumentar a eficácia dessas atividades.

(*Ponto 22*) A fim de apoiar a execução desta iniciativa, recomenda-se que os Estados-Membros estabeleçam **mecanismos de acompanhamento para assegurar a melhoria contínua** das contas individuais de aprendizagem e do quadro facilitador. Os ajustamentos subsequentes para alcançar os objetivos da presente recomendação da forma mais eficiente poderão dizer respeito ao número de direitos individuais de formação, à definição das pessoas que mais necessitam de requalificação ou atualização ou à integração convivial dos vários elementos do quadro facilitador.

(*Pontos 23-26*) As disposições destinadas a assegurar o **financiamento** adequado e sustentável das contas individuais de aprendizagem devem ser determinadas a nível nacional, em função das circunstâncias nacionais e com especial atenção para as PME. Embora a responsabilidade pela aplicação da recomendação continue a caber aos Estados-Membros, a proposta recomenda que se facilite a combinação de diferentes fontes de financiamento públicas e privadas, que podem, por exemplo, incluir complementos de remuneração voluntários por parte dos empregadores. Os Estados-Membros podem também beneficiar do apoio de vários fundos da UE, em especial os fundos da política de coesão, incluindo o Fundo Social Europeu Mais⁵², o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional⁵³ e o Fundo para uma Transição Justa⁵⁴, bem como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁵⁵ no âmbito do NextGenerationEU, se tiverem incluído reformas e investimentos relevantes nos seus planos de recuperação e resiliência. O Instrumento de Assistência Técnica pode fornecer conhecimentos especializados específicos para conceber e executar reformas que apoiem a criação de contas individuais de aprendizagem e o respetivo quadro facilitador.

⁵² [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.

⁵³ [Regulamento \(UE\) 2021/1058](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, JO L 231 de 30.6.2021, p. 60.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ [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.

(*Ponto 27*) Tal como explicado acima, **o apoio da UE** centrar-se-á no aproveitamento do financiamento sem precedentes da UE à disposição dos Estados-Membros para o desenvolvimento de competências a partir do NextGenerationEU e do quadro financeiro plurianual. A UE apoiará igualmente o desenvolvimento de competências através de iniciativas pertinentes, como o Pacto para as Competências, o Plano de Ação para a Cooperação Setorial em matéria de Competências, a Coligação para a criação de competências e emprego na área digital, a Plataforma Eletrónica para a Educação de Adultos na Europa (EPALE) e outras medidas adequadas do programa Erasmus+, bem como projetos de cooperação entre parceiros sociais a nível da UE. Pode igualmente apoiar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas na aplicação da recomendação. Os trabalhos sobre a plataforma Europass devem centrar-se na garantia da interoperabilidade, ou seja, na ligação com portais digitais nacionais únicos para contas de aprendizagem individuais.

(*Pontos 28-30*) Os **relatórios e a avaliação** basear-se-ão no acompanhamento da supervisão multilateral realizada pelo Comité do Emprego no âmbito do ciclo do Semestre Europeu, com base num quadro de acompanhamento e disposições de acompanhamento acordados. Recomenda-se que os Estados-Membros elaborem um plano de execução no prazo de 12 meses a contar da adoção da recomendação. Sugere-se uma primeira avaliação cinco anos após a adoção.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

Relativa a contas individuais de aprendizagem

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º, em conjugação com o artigo 149.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) As competências e a formação são cruciais para reforçar a competitividade sustentável da UE, apoiar uma recuperação geradora de emprego da pandemia de COVID-19 e assegurar uma transição digital e ecológica socialmente justa. À medida que os mercados de trabalho evoluem, as pessoas têm de acompanhar o ritmo, melhorando as suas competências. Novas e melhores competências abrem mais oportunidades e capacitam as pessoas para desempenharem um papel ativo na gestão das transições no mercado de trabalho e participarem plenamente na sociedade, no contexto das alterações demográficas. Além disso, a melhoria das competências dos adultos pode ser um instrumento poderoso para promover a justiça social e a inclusão para uma transição justa.
- (2) O artigo 14.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE estabelece que todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua. O primeiro princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁵⁶, estabelece que Todas as pessoas têm direito a uma educação, uma formação e uma aprendizagem ao longo da vida inclusivas e de qualidade, que lhes permitam manter e adquirir as competências necessárias para participar plenamente na sociedade e gerir com êxito as transições no mercado de trabalho. O princípio quatro diz que todas as pessoas têm o direito de beneficiar, em tempo útil, de uma assistência individualizada para melhorar as suas perspetivas de trabalho por conta de outrem ou por conta própria. O princípio cinco defende o emprego seguro e adaptável, independentemente do tipo e da duração da relação de trabalho, os trabalhadores têm direito a um tratamento justo e equitativo em matéria de condições de trabalho, acesso à proteção social e formação.
- (3) Em 25 de junho de 2021, o Conselho Europeu congratulou-se com os grandes objetivos da UE do plano de ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais,

⁵⁶

[Pilar Europeu dos Direitos Sociais.](#)

em consonância com a Declaração do Porto⁵⁷, apoiando assim a ambição de assegurar que, até 2030, pelo menos 60 % de todos os adultos participem anualmente em ações de formação. No entanto, a participação na educação de adultos na UE estagnou ao longo da última década; 21 Estados-Membros ficaram aquém do objetivo fixado a nível da UE para 2020. Para muitos adultos, como os que se encontram em formas atípicas de trabalho, os trabalhadores das pequenas e médias empresas (PME), os desempregados, as pessoas inativas e as pessoas pouco qualificadas, as oportunidades de desenvolvimento de competências estão muitas vezes fora de alcance.

- (4) A Agenda Europeia de Competências⁵⁸, adotada em julho de 2020, apela a uma revolução das competências para transformar as transições ecológica e digital em oportunidades de recuperação rápida e justa. Nela se anuncia, nomeadamente, que a Comissão explorará as contas de aprendizagem individuais como instrumento de apoio à atualização e requalificação de adultos em idade ativa, complementando outras ações destinadas aos empregadores e aos prestadores de ensino e formação.
- (5) As competências para a transição ecológica e a ascensão e requalificação da mão de obra serão necessárias no contexto da transição para uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva, tal como estabelecido no Pacto Ecológico Europeu⁵⁹ para a neutralidade climática até 2050. A Comunicação da Comissão «Objetivo 55»⁶⁰ reconhece que a transição ecológica só poderá ter êxito se a UE dispuser da mão de obra qualificada de que necessita para se manter competitiva e aponta para as ações emblemáticas da Agenda de Competências para dotar as pessoas das competências necessárias para as transições ecológica e digital.
- (6) A Década Digital da Europa⁶¹ reitera o objetivo de garantir um mínimo de 80 % da população da UE com competências digitais básicas, pelo menos, até 2030, e fixa o objetivo de 20 milhões de especialistas em TIC empregados, com convergência de género, até 2030. A proposta da Comissão sobre o caminho para o Guião para a Década Digital⁶² sugere que se fixe um quadro para fazer avançar este processo. O Plano de Ação para a Educação Digital

⁵⁷ [Conclusões do Conselho Europeu](#), 24-25 de junho de 2021, na sequência da [Declaração do Porto](#) de 8 de maio de 2021.

⁵⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência, [COM\(2021\) 274 final](#).

⁵⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Pacto Ecológico Europeu, [COM \(2019\) 640 final](#)).

⁶⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática», [COM \(2021\) 550 final](#).

⁶¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões; «Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital», [COM \(2021\) 118 final](#)).

⁶² Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa para 2030 intitulado «Guião para a Década Digital» [COM\(2021\)574](#).

2021-2027⁶³ salienta que devem ser utilizados meios tecnológicos para facilitar a acessibilidade e reforçar a flexibilidade das oportunidades de aprendizagem, incluindo a requalificação e a atualização.

- (7) A Comunicação da Comissão sobre uma nova estratégia industrial para a Europa⁶⁴ apela a uma ação decisiva para tornar a aprendizagem ao longo da vida uma realidade para todos e garantir que a educação e a formação acompanham e ajudam a concretizar as transições ecológica e digital.
- (8) As conclusões do Conselho de 8 de junho de 2020⁶⁵ convidam os Estados-Membros a «Explorarem possíveis modelos de financiamento público e privado da aprendizagem ao longo da vida e o desenvolvimento de competências a nível individual» e instam a Comissão a apoiar os Estados-Membros nestes esforços.
- (9) O apoio financeiro insuficiente dado às pessoas é um dos principais obstáculos que influenciam a participação na aprendizagem. Em geral, os investimentos públicos e privados são insuficientes. A maior parte da formação profissional na UE é patrocinada pelos empregadores. No entanto, muitas empresas, em especial as PME, não oferecem nem financiam formação para o seu pessoal e os trabalhadores atípicos têm menos ou nenhum acesso a formação patrocinada pelos empregadores. Estas desigualdades comprometem o bem-estar e a saúde, reduzem a competitividade económica, resultam em oportunidades perdidas e obstáculos à inovação e correm o risco de deixar as pessoas para trás na transição para atividades económicas mais sustentáveis.
- (10) Para além dos custos diretos, as limitações de tempo são um fator importante que impede os adultos de procurarem formação. A maioria dos Estados-Membros é signatária da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa à Licença com Vencimento para Formação e já a transpôs para o direito nacional. No entanto, a sensibilização e o recurso a licenças para formação são baixos em muitos Estados-Membros e, muitas vezes, as disposições não abrangem os trabalhadores atípicos ou não permitem que os adultos procurem educação e formação durante períodos de desemprego ou de baixa atividade económica.
- (11) Muitos adultos, especialmente entre os pouco qualificados e os mais afastados do mercado de trabalho, não estão motivados para frequentar uma formação. Podem não estar cientes das suas próprias necessidades em termos de competências, podem não saber se o apoio e a formação estão disponíveis, se são de boa qualidade e reconhecidos no mercado de trabalho. Além disso, as pessoas podem não ser motivadas para participar numa formação que tenha sido escolhida sem as consultar e que não esteja adaptada às suas necessidades.

⁶³ [Comunicação da Comissão](#) ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa ao Plano de Ação para a Educação Digital, COM/2018/022 final.

⁶⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa», [COM\(2021\) 350 final](#).

⁶⁵ [Conclusões do Conselho, de 8 de junho de 2020](#), sobre a requalificação e a melhoria de competências como base para aumentar a sustentabilidade e a empregabilidade, no contexto do apoio à recuperação económica e à coesão social.

- (12) É necessária uma nova abordagem para a requalificação e atualização na UE, que complemente os instrumentos existentes e dê seguimento aos compromissos políticos, deixando as pessoas dirigir a sua vida e dotando-as do apoio e das ferramentas de que necessitam para melhorar as suas competências ou para se requalificarem, a todos os níveis de competências.
- (13) No seu parecer de agosto de 2021⁶⁶ sobre a iniciativa da UE relativa às contas individuais de aprendizagem e ao reforço da oferta de formação na Europa, o Comité Consultivo para a Formação Profissional defende que tal iniciativa deve melhorar o envolvimento, a motivação e a participação dos adultos no ensino e na formação. O principal desafio consiste em melhorar a correspondência entre competências e empregos e garantir o acesso a opções de formação diversificadas e de qualidade através de uma oferta mais pertinente e mais bem direcionada.
- (14) Os problemas acima descritos podem ser resolvidos através da concessão de apoio financeiro direto às pessoas através de direitos de formação em contas individuais de aprendizagem e da criação de um quadro geral que lhes permita aceder a oportunidades de formação, informação, orientação, licenças para formação remuneradas e reconhecimento dos resultados da formação.
- (15) O direito a uma formação adequada deve ser definido a nível nacional, em função das necessidades de formação das pessoas; por exemplo, permitir atividades de formação reconhecidas com um valor de 30 horas por ano para todos e aumentar para 50 horas para as pessoas mais necessitadas. A modulação do financiamento em função das necessidades pode aumentar a eficiência da iniciativa. Os Estados-Membros podem estabelecer direitos de formação adicionais para as pessoas mais necessitadas, em função do contexto nacional e da evolução do mercado de trabalho. Por exemplo, os Estados-Membros poderiam complementar as contas individuais de aprendizagem em setores estratégicos⁶⁷, a fim de apoiar as transições ecológica e digital. Para além dos direitos financeiros, a relevância, a utilidade e o reconhecimento da formação são fatores fundamentais que afetam a aceitação. Os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes devem ser consultados sobre estas questões.
- (16) As contas individuais de aprendizagem devem permitir que as pessoas acumulem e utilizem direitos de formação durante um determinado período, de modo a poderem receber formação mais longa ou mais dispendiosa durante períodos de recessão económica, em resposta a necessidades emergentes em matéria de competências. As pessoas devem poder conservar os seus direitos individuais de formação independentemente da situação laboral ou estatuto profissional e das mudanças de carreira. Os Estados-Membros devem estabelecer regras para a caducidade dos direitos que incentivem os aprendentes a utilizá-los plenamente.

⁶⁶

[Parecer do CCFP sobre Contas individuais de aprendizagem](#)

⁶⁷

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: Construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa [[COM \(2021\) 350 final](#)] identifica 14 ecossistemas industriais para apoio específico, incluindo o desenvolvimento de competências da sua mão de obra atual e futura.

- (17) As pessoas devem ser autorizadas a utilizar os seus direitos individuais de formação, mesmo a partir do estrangeiro, se tiverem acesso a formação reconhecida e garantida de qualidade a partir do registo nacional da sua conta de aprendizagem. A transferibilidade dos direitos entre Estados-Membros é uma característica desejada a mais longo prazo, que requer uma análise mais aprofundada.
- (18) A fim de ajudar as pessoas a identificar um percurso de formação adequado e, assim, aumentar a sua motivação para aprender, bem como o acesso a oportunidades de orientação profissional e validação, devem ser disponibilizados registos públicos atualizados de formação reconhecida através de portais digitais nacionais únicos, acessíveis a todos, incluindo pessoas com deficiência, e devidamente interligados com a plataforma Europass.
- (19) Deve ser possível utilizar contas de aprendizagem individuais para aceder à validação, incluindo oportunidades de avaliação de competências. A recente avaliação da Recomendação do Conselho sobre a validação da aprendizagem não formal e informal⁶⁸ aponta para progressos substanciais, mas identifica também os desafios que persistem e as respostas propostas. Em especial, é necessário assegurar a prestação de apoio individual, uma coordenação mais estreita com os serviços de orientação e uma adaptação eficaz das iniciativas de validação para os grupos desfavorecidos e vulneráveis. Os Estados-Membros devem incentivar a disponibilização de microcredenciais, se for caso disso, com base nas necessidades identificadas e em consonância com a abordagem europeia em matéria de microcredenciais.
- (20) A presente recomendação apoia a aplicação de licenças para formação remuneradas. A concessão adequada de licenças para formação remuneradas, em conformidade com a Convenção da OIT relativa à Licença com Vencimento para Formação⁶⁹ (ratificada por 12 Estados-Membros), permitiria aos trabalhadores manter o seu salário ou um rendimento de substituição durante períodos de formação que variam entre alguns dias e vários meses. Os Estados-Membros devem ser incentivados a encetar um diálogo com os parceiros sociais sobre disposições que permitam aos trabalhadores participar em ações de formação durante o horário de trabalho, utilizando as suas contas de aprendizagem individuais. A este respeito, deve ser tida em conta a situação específica das PME e, em especial, das microempresas.
- (21) As atividades e campanhas de sensibilização são fundamentais para assegurar taxas elevadas de participação dos adultos nas oportunidades de aprendizagem, em especial entre os grupos com pouca sensibilização para a melhoria e a requalificação de competências, como os mais afastados do mercado de trabalho. A cooperação entre as autoridades públicas, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas, com base no entendimento comum de que a requalificação e a atualização são um meio de investimento, pode aumentar a eficácia dessas atividades e campanhas de

⁶⁸ Comissão Europeia (2020) [estudo que apoia a avaliação da Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal](#).

⁶⁹ A partir de 1 de fevereiro de 2020, de acordo com uma versão preliminar da base de dados do Cedefop atualizada [Financing Adult Learning](#) (próxima atualização), apresentada no Anexo 8.2. A última ratificação por um Estado-Membro da [Convenção relativa à Licença com Vencimento para Formação](#) da OIT teve lugar em 1993.

sensibilização. A atenção dada à acessibilidade deve facilitar a participação de adultos com deficiência.

- (22) Os mecanismos de acompanhamento e a melhoria contínua das contas individuais de aprendizagem e do quadro facilitador são fundamentais para apoiar a execução. Os ajustamentos subsequentes poderão dizer respeito ao montante dos direitos individuais de formação, aos grupos prioritários ou à integração convivial dos vários elementos do quadro facilitador.
- (23) Um financiamento adequado é uma característica essencial dos sistemas bem sucedidos de contas individuais de aprendizagem. As contas individuais de aprendizagem devem facilitar a partilha de custos entre as diferentes fontes de financiamento, como as autoridades públicas e os empregadores, permitindo que diferentes financiadores contribuam para a conta. Uma combinação de fontes de financiamento públicas e privadas deverá assegurar a sustentabilidade da iniciativa nos Estados-Membros, que é fundamental para o seu êxito. Tal facilita a modulação do apoio e dos complementos por parte dos empregadores para os seus trabalhadores, quer dados de modo voluntário quer em resultado de acordos de negociação coletiva.
- (24) Os fundos da UE, como o Fundo Social Europeu Mais⁷⁰, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo para uma Transição Justa e, se for caso disso, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência no âmbito do Next Generation EU⁷¹, bem como conhecimentos especializados específicos através do Instrumento de Assistência Técnica, podem apoiar a criação de contas individuais de aprendizagem e o respetivo quadro facilitador. A aprendizagem mútua, facilitada pela Comissão, pode também apoiar o processo.
- (25) A presente recomendação não prejudica a competência exclusiva dos Estados-Membros no que diz respeito à organização e ao conteúdo dos seus sistemas de educação/formação de adultos, nem deve impedir que mantenham ou estabeleçam disposições mais avançadas em matéria de educação/formação de adultos do que as aqui recomendadas.
- (26) Os Estados-Membros devem envolver os parceiros sociais e as partes interessadas, incluindo as organizações da sociedade civil, na conceção das reformas. A presente recomendação não limita a autonomia dos parceiros sociais nos casos em que sejam responsáveis pela criação e pela gestão de regimes de formação.
- (27) As medidas descritas na presente recomendação não devem substituir a oferta de formação por parte dos empregadores, por serviços de emprego públicos e privados, nem o apoio público a instituições de ensino e formação ou outros tipos de apoio.

⁷⁰ [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.

⁷¹ O instrumento [Next Generation EU](#) baseia-se no aproveitamento de todo o potencial do orçamento da União, ajudando a reconstruir uma Europa mais verde, mais digital e mais resiliente.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Objetivos

1. O objetivo geral da recomendação é apoiar as reformas dos Estados-Membros destinadas a capacitar os adultos para participarem em ações de formação, a fim de aumentar as taxas de participação e reduzir as lacunas de competências. A recomendação contribui assim para o objetivo da UE de promover uma economia social de mercado altamente competitiva, tendo em vista o pleno emprego e o progresso social. Mais especificamente, visa:
 - (a) apoiar todos os adultos em idade ativa no acesso à formação, incluindo para as transições profissionais e independentemente da sua situação laboral ou estatuto profissional;
 - (b) aumentar os incentivos e a motivação das pessoas para procurarem formação.
2. Para tal, recomenda-se que os Estados-Membros criem contas individuais de aprendizagem para as pessoas participarem em ações de formação relevantes para o mercado de trabalho e um quadro facilitador que inclua oportunidades de orientação e validação, a fim de apoiar a utilização efetiva da formação.

Âmbito de aplicação

3. A presente recomendação abrange os adultos em idade ativa que residam legalmente num Estado-Membro, independentemente do seu nível de habilitações e da sua situação laboral ou estatuto profissional na altura. Os Estados-Membros devem criar uma conta individual de aprendizagem para cada pessoa pertencente a este grupo.

A título de derrogação, os trabalhadores fronteiriços e os trabalhadores por conta própria que trabalhem num Estado-Membro que não seja aquele em que residem devem ser abrangidos no Estado-Membro onde trabalham.

Definições

4. Para efeitos da presente recomendação, aplicam-se as seguintes definições:
 - (a) O «direito individual à formação» é o direito de acesso a um orçamento individual à disposição de uma pessoa para cobrir os custos diretos de formação, orientação e aconselhamento relevantes para o mercado de trabalho, avaliação ou validação de competências elegíveis para financiamento.
 - (b) A «conta individual de aprendizagem» é um modo de prestação de direitos individuais de formação. Trata-se de uma conta pessoal que permite às pessoas acumular e preservar os seus direitos ao longo do tempo, a fim de os utilizar em qualquer oportunidade de formação, orientação ou validação elegíveis que considerem mais úteis e sempre que o desejem, em conformidade com as regras nacionais. Concede à pessoa a plena propriedade dos direitos, independentemente da fonte de financiamento.
 - (c) A «transferibilidade» dos direitos individuais de formação significa que, uma vez concedidos, esses direitos continuam a ser da pessoa em causa, nomeadamente durante as transições entre empregos, do emprego para a aprendizagem, do emprego para o desemprego e entre atividade e inatividade.

- (d) O «quadro facilitador» inclui o apoio que promove a utilização efetiva dos direitos individuais em matéria de formação. Inclui também oportunidades de orientação e validação de carreira, um registo nacional de oportunidades elegíveis para financiamento a título de direitos de formação individuais, um portal digital nacional único para aceder à conta individual de aprendizagem e ao registo nacional, bem como licenças para formação remuneradas.

Conta individual de aprendizagem

5. Os Estados-Membros devem criar uma conta individual de aprendizagem para cada pessoa abrangida pelo âmbito de aplicação da iniciativa, após consulta dos parceiros sociais e das partes interessadas pertinentes;
6. Os Estados-Membros devem assegurar uma provisão anual adequada para cada conta individual de aprendizagem que possa ser acumulada e utilizada durante um determinado período, a fim de permitir uma formação mais substancial;
7. Os Estados-Membros devem completar com direitos de formação individuais adicionais as contas das pessoas que mais necessitam de requalificação e atualização de competências, com base nas necessidades nacionais ou setoriais, na situação laboral ou contratual da pessoa ou no seu nível de qualificação, bem como quaisquer outras circunstâncias pertinentes e de acordo com critérios claros e transparentes, após consulta dos parceiros sociais e das partes interessadas pertinentes;
8. Os Estados-Membros devem convidar os empregadores a conceder direitos de formação individuais adicionais às contas individuais de aprendizagem dos seus trabalhadores e de outras pessoas que trabalham na sua cadeia de valor industrial, em especial as que trabalham em PME;
9. Os Estados-Membros devem convidar os serviços de emprego públicos e privados a proporcionarem direitos de formação individuais adicionais às contas individuais de aprendizagem das pessoas mais necessitadas de requalificação e atualização;
10. Os Estados-Membros devem definir as condições em que os direitos individuais de formação podem ser acumulados e armazenados, a fim de encontrar um equilíbrio entre permitir que as pessoas acumulem os seus direitos para financiar cursos de formação mais longos e incentivá-las a fazer uso regular dos seus direitos ao longo da sua vida ativa;
11. Os Estados-Membros devem assegurar que os direitos individuais de formação acumulados numa conta num Estado-Membro são armazenados ou podem ser utilizados para oportunidades de formação, orientação profissional e validação elegíveis nesse Estado-Membro, mesmo durante os períodos em que a pessoa vive noutra Estado-Membro.

Quadro de viabilização

Recomenda-se que os Estados-Membros integrem as contas individuais de aprendizagem num quadro propício que inclua:

- **Orientação e validação de carreira**

12. Os Estados-Membros devem assegurar que os serviços de orientação profissional e as oportunidades de validação⁷², incluindo oportunidades de avaliação de competências, presencialmente ou em linha, sejam disponibilizados e acessíveis a todos os titulares de uma conta individual de aprendizagem, gratuitamente ou utilizando os seus direitos individuais de formação.

– **Um registo nacional das oportunidades de formação, orientação profissional e validação de qualidade elegíveis**

13. Os Estados-Membros devem criar e manter atualizado um registo público das oportunidades de formação, orientação profissional e validação elegíveis para financiamento de direitos individuais de formação, compatível com o modelo europeu de aprendizagem. Também devem ser incluídos neste registo os serviços de orientação profissional e as oportunidades de validação oferecidas gratuitamente pelos Estados-Membros;

14. Os Estados-Membros devem estabelecer e publicar regras claras para a inclusão no registo de várias formas de formação, orientação profissional e oportunidades de validação relevantes para o mercado de trabalho, com base em requisitos de qualidade transparentes e em informações sobre competências e em cooperação com os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes. Devem revê-las regularmente, a fim de assegurar a capacidade de resposta às necessidades do mercado de trabalho;

15. Os Estados-Membros devem incentivar os prestadores de oportunidades de aprendizagem formal e não formal a desenvolverem e alargarem a sua oferta com base nas necessidades identificadas, nomeadamente, se for caso disso, fornecendo microcredenciais de acordo com a abordagem da UE⁷³ e recorrendo aos quadros de competências nacionais e da UE;

16. Os Estados-Membros devem convidar os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes a participar no processo de definição dos critérios de elegibilidade para a formação incluída no registo;

17. Os Estados-Membros devem abrir o registo nacional de forma transparente às oportunidades de formação oferecidas por prestadores de outros países.

– **Portal digital nacional único de apoio às contas individuais de aprendizagem**

18. Os Estados-Membros devem permitir e apoiar as pessoas a aceder à sua conta individual de aprendizagem e a navegar facilmente no registo através de autenticação eletrónica segura num portal⁷⁴ digital nacional único⁷⁵, facilmente acessível a partir de dispositivos móveis e que deve estar interligado com a plataforma Europass.

⁷² Em conformidade com a Recomendação do Conselho, de 20 de dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal. JO C 398 de 22.12.2012, p. 1.

⁷³ Em conformidade com a recomendação do Conselho sobre as microcredenciais em favor da aprendizagem ao longo da vida e da empregabilidade

⁷⁴ Em sintonia com os requisitos de acessibilidade da Diretiva (UE) 2019/882 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços, JO L 151 de 7.6.2019, p. 70.

– **Licença para formação remunerada**

19. Os Estados-Membros devem encetar um diálogo com os parceiros sociais sobre disposições que permitam aos trabalhadores participar em ações de formação durante o horário de trabalho, utilizando as suas contas de aprendizagem individuais.
20. Os Estados-Membros devem introduzir disposições em matéria de licenças para formação remuneradas ou rever a adequação das disposições existentes, em conformidade com a Convenção relativa à Licença com Vencimento para Formação, da OIT, tendo em conta:
 - (a) cobertura de todos os tipos de relação de trabalho e dos trabalhadores por conta própria;
 - (b) apoio financeiro e não financeiro aos empregadores (em especial às PME) cujos trabalhadores recorram a licenças para formação remuneradas;
 - (c) necessidade de assegurar a aplicação efetiva dessas disposições.

Divulgação e sensibilização

21. Os Estados-Membros devem, em conjunto com os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil, as organizações regionais e locais e outros intervenientes relevantes, empreender amplas atividades e campanhas de sensibilização e divulgação, adaptadas às necessidades dos potenciais beneficiários do regime de contas de aprendizagem individuais, em especial as pessoas que mais necessitam de formação e requalificação, tal como definido a nível nacional, a fim de informar e motivar as pessoas elegíveis sobre os seus direitos e benefícios no que diz respeito às contas individuais de aprendizagem e ao quadro facilitador. As atividades de sensibilização devem também visar, em especial, os trabalhadores das PME.

Acompanhamento e melhoria contínua

22. Os Estados-Membros devem acompanhar e avaliar sistematicamente o funcionamento das contas individuais de aprendizagem e o quadro facilitador e fazer os ajustamentos necessários para alcançar o objetivo da presente recomendação da forma mais eficiente, por exemplo no que diz respeito ao montante dos direitos de formação, à definição das pessoas mais necessitadas de formação e requalificação e à integração convivial dos vários elementos do quadro facilitador. Os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes devem ser consultados neste processo.

Financiamento

23. Os Estados-Membros devem assegurar o financiamento adequado e sustentável das contas individuais de aprendizagem, tendo em conta as circunstâncias nacionais, com especial atenção para as PME;

⁷⁵ Os portais devem ser criados em conformidade com os princípios da Comunicação da Comissão sobre um Quadro Europeu de Interoperabilidade, [COM \(2017\) 134 final](#).

24. Os Estados-Membros devem facilitar a combinação de diferentes fontes de financiamento público e privado, a fim de contribuir para os direitos individuais em matéria de formação, nomeadamente como resultado da negociação pelos parceiros sociais;
25. Os Estados-Membros devem assegurar um financiamento adequado e sustentável do quadro facilitador e das atividades de divulgação e sensibilização acima referidas;
26. Os Estados-Membros devem maximizar o recurso e a utilização eficiente aos fundos e instrumentos da UE, em especial o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo para uma Transição Justa, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o Instrumento de Assistência Técnica, a fim de:
 - (a) criar contas nacionais individuais de aprendizagem, integradas num quadro facilitador, nomeadamente através do desenvolvimento de um portal digital nacional único para as contas de aprendizagem individuais e serviços reconhecidos conexos, e da criação de registos nacionais de formação reconhecidas;
 - (b) acrescentar direitos individuais de formação adicionais às contas das pessoas que mais necessitam de requalificação e atualização, refletindo as prioridades da UE, nomeadamente para as transições ecológica e digital;
 - (c) criar e proporcionar oportunidades de orientação profissional e validação;
 - (d) organizar atividades de divulgação e sensibilização.

Apoio da União

27. O Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de apoiar a implementação da presente recomendação socorrendo-se dos conhecimentos especializados do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), da Fundação Europeia para a Formação (ETF), da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) e da Autoridade Europeia do Trabalho (AET):
 - (a) facilitando a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros para apoiar a conceção e a realização de reformas adequadas para a aplicação da presente recomendação;
 - (b) alargando a base de conhecimentos sobre as contas individuais de aprendizagem e questões conexas e desenvolvendo material de orientação pertinente;
 - (c) explorando novos desenvolvimentos na plataforma Europass, em especial para assegurar a interoperabilidade com os portais digitais nacionais únicos para as contas de aprendizagem individuais, e tornando visíveis as oportunidades de aprendizagem, orientação profissional e validação para as quais podem ser utilizados os diferentes direitos de formação individuais nacionais.

Relatórios e avaliação

28. Os Estados-Membros devem aplicar os princípios estabelecidos na presente recomendação o mais rapidamente possível e apresentar à Comissão um plano que estabeleça as medidas correspondentes a tomar a nível nacional até (*inserir data correspondente a 12 meses após a adoção pelo Conselho*). Os progressos na execução dos planos devem ser acompanhados no contexto da supervisão multilateral no Comité do Emprego, no âmbito do ciclo do Semestre Europeu. O

quadro de monitorização deve, se for caso disso, utilizar as informações já recolhidas através de outros quadros de monitorização e evitar duplicações.

29. Até (*inserir data, 12 meses após a adoção pelo Conselho*), a Comissão e o Comité do Emprego devem estabelecer conjuntamente um quadro de acompanhamento com indicadores quantitativos e qualitativos comuns para avaliar a aplicação da presente recomendação e os seus resultados, bem como disposições de acompanhamento que permitam a sua revisão. A Comissão deve assegurar que o quadro de monitorização utiliza os dados dos outros quadros de acompanhamento da UE e que não cria encargos administrativos indevidos.
30. A Comissão acompanhará e avaliará os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes interessadas, e apresentará um relatório ao Conselho no prazo de cinco anos a contar da data da sua adoção. Ao avaliar a pertinência da iniciativa, essa avaliação poderá igualmente incidir na transferibilidade dos direitos individuais de formação entre os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*