



Bruxelas, 17 de novembro de 2023  
(OR. en)

15439/23

SOC 787  
EMPL 564  
CLIMA 560  
ECOFIN 1189

**NOTA**

---

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Principais mensagens do COEM e do CPS sobre a aplicação da Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática – Aprovação

---

Junto se enviam, à atenção das delegações, as principais mensagens do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social sobre a aplicação da Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática, a aprovar pelo Conselho (EPSCO) na sua reunião de 27 e 28 de novembro de 2023.

As conclusões específicas por país da análise do Grupo de Análise Política do COEM constam da adenda ao presente documento.

**Análises do COEM e do CPS sobre a aplicação da Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática**

**Principais mensagens**

**1. Introdução**

**O Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) estão incumbidos de acompanhar os progressos realizados na aplicação da *Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática*.** A recomendação, adotada em junho de 2022 como parte integrante do pacote Objetivo 55, visa assegurar que a transição da União rumo a uma sociedade com impacto neutro no clima e sustentável do ponto de vista ambiental, o mais tardar até 2050, seja justa e não deixe ninguém para trás. Neste contexto, os Estados-Membros acordaram em adotar e aplicar, em estreita cooperação com os parceiros sociais, pacotes abrangentes e coerentes de medidas que abordem os aspetos sociais e as questões relativas ao emprego e às competências da transição ecológica.

**A recomendação refere-se ao o papel dos comités no acompanhamento da sua aplicação nos respetivos domínios de competência, com base em relatórios adequados e em atividades de supervisão multilateral.** No final de outubro de 2023, o Grupo de Análise Política do COEM realizou análises multilaterais em que avaliou os progressos realizados por cada Estado-Membro no que diz respeito à prestação de apoio ativo ao emprego de qualidade no contexto da transição ecológica<sup>1</sup>, enquanto o CPS realizou um debate temático sobre o papel dos sistemas fiscais e de prestações sociais e dos sistemas de proteção social na transição ecológica<sup>2</sup>. Além disso, tanto o COEM como o CPS avaliaram questões horizontais, como a adoção de uma abordagem "holística da sociedade". As presentes *principais mensagens* baseiam-se nos resultados de ambas as análises, constando as *conclusões específicas por país* da análise do Grupo de Análise Política do COEM da adenda ao presente documento.

---

<sup>1</sup> O Grupo de Análise Política do COEM avaliou igualmente as medidas pertinentes, em matéria fiscal e de prestações sociais, relacionadas com o emprego, tais como a concessão de prestações de desemprego e a transferência da carga fiscal sobre o trabalho para outras fontes.

<sup>2</sup> Outras disposições pertinentes, como as que estão relacionadas com as competências, serão debatidas mais aprofundadamente nas próximas análises.

## 2. Apoio ativo ao emprego de qualidade

**A transição ecológica acarreta uma redistribuição significativa de mão de obra e necessidades de competências, com maiores impactos para as indústrias com utilização intensiva de energia.**

**A presente análise visa avaliar os programas e medidas dos Estados-Membros destinados a prestar apoio ativo ao emprego de qualidade e a transições inovadoras entre empregos no contexto da transição ecológica,** nomeadamente medidas sobre serviços de emprego, cursos, incentivos para acompanhar as transições (entre empregos), promoção do empreendedorismo, acesso ao financiamento, impactos na segurança e saúde no trabalho, práticas de contratação pública e participação ativa das partes interessadas pertinentes, incluindo os parceiros sociais.

**De um modo geral, a maioria dos Estados-Membros executou, em certa medida, medidas e projetos que abordam os impactos da transição ecológica nos aspetos sociais e no emprego.** Os Estados-Membros baseiam em grande medida as suas respostas estratégicas numa forte dependência dos programas, políticas e estruturas existentes, sendo que apenas um país criou um quadro estratégico e institucional específico para uma transição justa. Vários Estados-Membros referiram a falta de um entendimento comum das políticas adequadas e das definições e incentivaram a promoção de um intercâmbio estruturado de boas práticas.

**A escassez de mão de obra em setores críticos, como a energia, a indústria transformadora, a construção e os serviços profissionais, é motivo de preocupação crescente, exigindo uma maior atenção.** A maioria dos Estados-Membros depende dos serviços públicos de emprego (SPE) existentes para fazer face aos novos desafios, incluindo os relacionados com a transição ecológica. Ao mesmo tempo, um menor número de Estados-Membros lançou programas de emprego centrados nos empregos verdes, os quais, embora estejam em evolução, ainda se encontram numa fase precoce e exigirão uma avaliação mais aprofundada nos próximos anos. Alguns Estados-Membros estão ativamente a visar grupos ou trabalhadores vulneráveis em setores e regiões específicos afetados pela eliminação progressiva de indústrias – como a do carvão –, e que são considerados entre os que mais necessitam de apoio. De forma complementar, alguns Estados-Membros estão a desenvolver programas de apoio ao emprego centrados em setores específicos e de elevada procura, como a construção, as fontes de energia renovável e a economia circular. No que diz respeito à aplicação destas medidas, vários Estados-Membros comunicaram a utilização de fundos atuais ou futuros da UE para este efeito, como o Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e os fundos da política de coesão.

**Segundo tem sido comunicado, as medidas de requalificação e melhoria de competências para a economia verde estão na vanguarda das agendas de todos os Estados-Membros,** apesar de não estarem diretamente incluídas no âmbito da presente análise<sup>3</sup>. Tal facto revela que foi dada uma maior ênfase a estas medidas do que a outras iniciativas de promoção do apoio ativo ao emprego de qualidade (ou seja, medidas de transição entre empregos, tais como subsídios de transição). Neste contexto, uma questão assinalada de forma recorrente é a necessidade de continuar a desenvolver instrumentos de análise e de acompanhamento que ajudem a conceber pacotes abrangentes de políticas, e de acompanhar a eficácia destes programas. Em especial, os Estados-Membros salientaram a ausência de uma definição operacional universal de empregos e competências verdes e argumentaram que tal facto pode dificultar a análise dos programas de formação e dos currículos, inclusive do ensino e da formação profissionais. No entanto, alguns Estados-Membros consideraram que os seus programas de formação existentes são adequados para enfrentar também os desafios relacionados com a transição ecológica, nomeadamente graças a uma abordagem preventiva baseada na resposta a dar aos futuros despedimentos.

---

<sup>3</sup> Apenas estão incluídos os cursos para o grupo-alvo (adaptados aos candidatos a emprego) que visem também, sempre que adequado, competências verdes e digitais. A questão específica das competências será abordada em futuras análises.

**No que diz respeito aos incentivos destinados a acompanhar as transições no mercado de trabalho e a mobilidade entre setores e regiões, incluindo as transições inovadoras entre empregos**, a maioria dos países estabeleceu regimes e medidas gerais, estando a ser aplicadas algumas boas práticas, como os "subsídios de transição profissional".

**Um tema comum entre os Estados-Membros é o imperativo de promover uma transição justa através do diálogo social e da negociação coletiva.** Reconhecendo a importância de uma participação ativa dos parceiros sociais, vários Estados-Membros procuraram alavancar os mecanismos de diálogo social existentes para fazer face aos desafios sociais e do mercado de trabalho decorrentes da transição. Muitos países puseram em prática estratégias de participação dos trabalhadores, em especial no contexto das reestruturações, o que permite uma abordagem coletiva do panorama económico em mutação. A transição para uma economia mais verde tem implicações significativas também a nível regional e local, exigindo a aceitação pública e uma forte apropriação das políticas e dos investimentos. Por conseguinte, para além do diálogo social, é fundamental envolver os intervenientes nacionais, regionais e locais, incluindo a sociedade civil, através de uma abordagem holística da sociedade.

**De um modo geral, existe uma consciência crescente da necessidade de promover o empreendedorismo verde e o empreendedorismo social.** Embora as medidas de apoio específicas destinadas aos trabalhadores afetados pela transição ecológica continuem a ser limitadas, o apoio ao empreendedorismo, associado ao acesso ao financiamento para projetos ecológicos inovadores, está a tornar-se um ponto focal em vários Estados-Membros para orientar o empreendedorismo e a inovação em consonância com a transição ecológica. Além disso, na maioria dos Estados-Membros foram introduzidas políticas em matéria de contratação pública, embora haja uma clara necessidade de envidar esforços mais substanciais em alguns países para utilizar eficazmente a contratação pública estratégica com vista a apoiar uma transição justa.

**A fim de fazer face aos crescentes riscos para a saúde e a segurança associados aos setores afetados pelas alterações climáticas, alguns Estados-Membros estão também a melhorar o funcionamento e as atividades das inspeções do trabalho**, dando uma ênfase crescente aos setores relacionados com a ecologização, bem como aos desafios decorrentes das alterações climáticas, como a exposição ao calor e o stresse térmico em alguns países.

### 3. Proteção e prestações sociais

**A maioria dos países está a tomar medidas para melhorar o modo como os seus sistemas de proteção social existentes dão resposta aos desafios sociais e em matéria de emprego, embora apenas alguns países abordem explicitamente a forma como esses sistemas têm em conta os desafios da transição ecológica.** Houve um forte apelo a um intercâmbio abrangente e estruturado de boas práticas com o apoio da Comissão.

**A adaptação dos sistemas de proteção social existentes poderá justificar mudanças mais sistemáticas, que reflitam claramente os novos desafios da transição ecológica.** As medidas de adaptação dos sistemas de proteção social existentes variam consideravelmente em termos de âmbito e de calendário. Alguns países consideram que os sistemas existentes são suficientes para proporcionar proteção social às pessoas afetadas pela transição ecológica e que deverão continuar a ser sustentáveis. Além disso, apenas alguns países aplicam medidas que visam melhorar a redução dos riscos e as soluções de transferência de riscos para proteger os agregados familiares e as empresas, sendo que as medidas diferem muito em termos de acesso às soluções de seguro e de comportabilidade dos preços dessas soluções. Seriam necessários mais esforços para reduzir mais eficazmente o fosso em matéria de proteção do clima, ou seja, a percentagem das perdas económicas não cobertas pelo seguro no total das perdas devidas a um acontecimento catastrófico relacionado com o clima, como inundações, incêndios florestais ou secas.

**Em vários Estados-Membros, há margem para uma maior transferência da carga fiscal sobre o trabalho para outras fontes mais favoráveis aos objetivos ambientais.** No entanto, os impostos ambientais podem ter efeitos distributivos adversos, ao imporem encargos comparativamente mais elevados aos agregados familiares com rendimentos mais baixos. São poucas as informações disponíveis sobre a forma como os Estados-Membros tencionam utilizar as receitas públicas provenientes dos impostos sobre a energia e o ambiente para compensar os impactos sociais e distributivos adversos das políticas relativas às alterações climáticas. A utilização das receitas para o pagamento de prestações sociais mais específicas, que proporcionem relativamente mais apoio aos agregados familiares mais pobres, pode melhorar os resultados distributivos das reformas fiscais verdes, como as medidas de fixação do preço do carbono.

**Quase todos os Estados-Membros já puseram ou preveem pôr em prática reformas destinadas a melhorar o acesso e a qualidade dos cuidados de longa duração e dos serviços de saúde e/ou de acolhimento de crianças, que são fundamentais para os agregados familiares vulneráveis mais afetados pela transição ecológica.** A maioria das reformas dá uma forte ênfase à redução das desigualdades regionais em matéria de qualidade e acesso a cuidados e/ou às medidas para reduzir as emissões, tais como renovações eficientes do ponto de vista energético ou a construção de instalações de prestação de cuidados. O acompanhamento destes planos requer estruturas de acompanhamento rigorosas e uma avaliação de impacto.

**Por último, e apesar de não estarem diretamente abrangidas pela presente análise, quase todos os Estados-Membros comunicaram medidas temporárias, principalmente sob a forma de prestações e subsídios, destinadas aos agregados familiares mais afetados pela inflação dos preços da energia resultante da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e pelo subsequente período de elevada inflação.** Neste contexto, muitos países adotaram apoios diretos específicos e temporários ao rendimento, nomeadamente para as pessoas e os agregados familiares em situações vulneráveis, a fim de atenuar a evolução adversa dos rendimentos e dos preços. A maioria destes países aplicou subsídios específicos temporários para compensar o aumento dos preços, com alguns exemplos de ajustamentos temporários dos níveis de prestações ou pensões existentes.

#### **4. Conclusões**

**De um modo geral, os Estados-Membros começaram a enfrentar os desafios complexos decorrentes da transição ecológica, com diferenças significativas entre os países no que diz respeito às políticas aplicadas.** Embora todos os Estados-Membros mantenham um forte compromisso político no sentido de assegurar uma transição ecológica justa, a maioria encontra-se na fase inicial da aplicação da recomendação, e os progressos globais realizados revelam uma situação heterogénea na UE. Estão a ser dados passos em frente em todos os Estados-Membros, apesar de esses avanços se centrarem fortemente nos mecanismos e quadros políticos existentes. Ainda há margem para uma abordagem mais sistemática, coordenada e coerente na resposta aos desafios que se colocam a uma transição justa, nomeadamente um direcionamento eficaz.

**A primeira análise salientou que, devido a interpretações potencialmente divergentes das políticas de transição justa e à profundidade do exercício, este se revelou difícil de coordenar a nível nacional**, tendo conduzido a diferentes níveis de granularidade dos contributos dos Estados-Membros. Ainda há margem para reforçar a cooperação intragovernamental nos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros incentivaram a promoção de um intercâmbio estruturado de boas práticas, facilitado pela Comissão. A aprendizagem mútua a nível da UE poderá contribuir para melhorar os sistemas nacionais e coordenar os diversos desenvolvimentos das políticas, apoiando novos progressos na garantia de uma transição ecológica justa.

**As análises realizadas pelo COEM e pelo CPS revelaram vários desafios comuns, desde a definição de competências e profissões verdes até à resposta à escassez de mão de obra e à aplicação de políticas fiscais e de subvenção eficazes.** Neste contexto, os desafios em todos os domínios da recomendação exigirão uma atenção constante nos próximos anos. Em especial, em muitos Estados-Membros, deverá ser reforçada a coordenação das políticas em matéria de transição justa e ecológica, nomeadamente para assegurar uma participação ativa e efetiva dos parceiros sociais. Deverá também ser incentivada uma abordagem holística da sociedade, através de uma participação mais ampla da sociedade civil na transição ecológica a todos os níveis. Como potenciais soluções para integrar as metas ambientais em diferentes vertentes da elaboração de políticas, emergiram mecanismos nacionais de coordenação mais fortes, como a designação de autoridades responsáveis e plataformas nacionais específicas.

**Numa perspetiva de futuro, será crucial, para orientar as futuras decisões políticas, um maior acompanhamento e avaliação das medidas em prol de uma transição justa.** Por conseguinte, o acompanhamento das ações existentes e previstas deverá ser prosseguido, aprofundando os trabalhos para reforçar a base factual e melhorar o processo de acompanhamento, nomeadamente promovendo um entendimento comum de conceitos fundamentais, como os empregos e as competências verdes, e envolvendo os parceiros sociais, a sociedade civil e os cidadãos. A governação e o acompanhamento adequados da recomendação em causa, se for o caso, no contexto do Semestre Europeu, nomeadamente no quadro dos comités competentes, no âmbito dos respetivos domínios de competência, são fundamentais para acompanhar e promover os progressos na aplicação desse instrumento não vinculativo.

**Além disso, uma afetação sólida e uma utilização eficaz dos fundos da UE disponíveis – dos fundos da política de coesão ao Fundo para uma Transição Justa, passando pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência – podem ajudar os Estados-Membros** a enfrentar os desafios e a alcançar os objetivos conexos, face aos riscos de atraso em relação às necessidades de investimento para facilitar uma transição ecológica justa. De forma significativa, todos os fundos da UE preveem a criação de sistemas adequados de acompanhamento e avaliação da utilização e eficácia das medidas aplicadas, em conformidade com a regulamentação da UE. Os Estados-Membros deverão igualmente assegurar a coerência com os planos nacionais em matéria de energia e clima e estar preparados para utilizar da melhor forma os recursos que serão disponibilizados em 2025 através do Fundo Social em matéria de Clima, a fim de atenuarem o eventual impacto negativo do alargamento do sistema de comércio de licenças de emissão aos edifícios e ao transporte rodoviário.