

Bruxelas, 15 de novembro de 2024
(OR. en)

15564/24

SOC 831
EMPL 568
EDUC 418
ECOFIN 1287

NOTA

de:	Comité do Emprego
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Análise do COEM sobre a execução da Recomendação relativa às contas individuais de aprendizagem: Mensagens-chave – <i>Aprovação</i>

Junto se envia, à atenção das delegações, a análise do Grupo de Análise Política (GAP) do Comité do Emprego (COEM) sobre a execução da Recomendação do Conselho, de 2022, relativa às contas individuais de aprendizagem, a aprovar pelo Conselho (EPSCO) na sua reunião de 2 e 3 de dezembro de 2024.

Anexo 1 – As conclusões específicas por país constam da ADD 1 ao documento 15564/24.

**Análise do GAP do COEM sobre a execução da
Recomendação do Conselho, de 2022, relativa às contas individuais de aprendizagem**

Mensagens-chave para o Conselho

A. INTRODUÇÃO

O Comité do Emprego (COEM) está incumbido de acompanhar os progressos realizados na execução da Recomendação do Conselho relativa às contas individuais de aprendizagem.

A primeira análise da execução da recomendação do Conselho teve lugar em 29 e 30 de outubro de 2024, em Bruxelas, e foi realizada pelo Grupo de Análise Política do COEM (GAP do COEM). Além de debater em que medida os Estados-Membros tiveram em conta as orientações dadas na recomendação do Conselho, a análise de 2024 deu aos Estados-Membros que não implementam as contas individuais de aprendizagem a oportunidade de contribuir para os intercâmbios multilaterais. A análise de 2024 fez um levantamento dos progressos realizados por 14 Estados-Membros, que foram selecionados para a análise com base no regime de contas individuais de aprendizagem atualmente em curso ou planeado de forma concreta.

Antes da análise, **os 27 Estados-Membros preencheram um questionário de autoavaliação destinado a avaliar o seu nível de execução da recomendação do Conselho**, centrando-se nos principais desenvolvimentos e nos planos futuros para implementar as contas individuais de aprendizagem e alcançar os objetivos da recomendação, especificamente 1) assegurar o apoio a todos os adultos em idade ativa no acesso a oportunidades de aprendizagem/formação e 2) aumentar os incentivos e a motivação das pessoas para procurarem formação. O principal objetivo deste exercício era recolher informações para fazer o balanço dos pontos de partida e do nível de execução ou de desenvolvimento dos planos nos Estados-Membros no que diz respeito às partes principais da Recomendação relativa às contas individuais de aprendizagem. A análise visava avaliar o nível de execução da recomendação do Conselho pelos Estados-Membros, centrando-se em cinco aspetos fundamentais: **1) características do regime de contas individuais de aprendizagem em vigor/previsto, 2) elementos estratégicos específicos das contas individuais de aprendizagem, 3) quadro facilitador, 4) medidas de apoio e 5) financiamento.**

As presentes mensagens-chave baseiam-se nos resultados dessa análise, **sendo as conclusões específicas por país apresentadas em anexo.**

B. PROGRESSOS NA EXECUÇÃO

Atualmente, vários Estados-Membros enfrentam uma elevada escassez de mão de obra e de competências, pelo que é crucial aumentar a participação dos adultos na aprendizagem. Em 2022, na UE, apenas 39,5 % da população adulta tinha participado em ações de aprendizagem nos 12 meses anteriores, ou seja, 20,5 pontos percentuais abaixo da grande meta fixada para 2030 de 60 % de adultos a participar anualmente em ações de aprendizagem. **A Recomendação relativa às contas individuais de aprendizagem visa alargar o acesso e aumentar a motivação e os incentivos para os adultos aderirem à formação**, o que é importante também no contexto das transições ecológica e digital, bem como à luz das atuais tendências demográficas.

A análise demonstrou que **os progressos na execução da recomendação do Conselho ainda se encontram numa fase inicial e variam entre os Estados-Membros**, uma vez que a recomendação foi adotada em 2022, embora sejam visíveis alguns desenvolvimentos comuns. **Cerca de metade dos Estados-Membros dispõe de contas individuais de aprendizagem ou tem planos concretos para estabelecer um regime de contas individuais de aprendizagem. Dois outros Estados-Membros estão a estudar a possibilidade de o fazer no futuro.** Os restantes Estados-Membros procuram atualmente alcançar os objetivos da recomendação por intermédio de outras medidas.

A execução operacional das disposições da recomendação **começou ou começará na maioria dos Estados-Membros pela realização de um projeto-piloto de um regime de contas individuais de aprendizagem**, com o objetivo de o alargar no futuro. Outras disposições jurídicas em vigor para alcançar os objetivos da recomendação estão segmentadas e visam principalmente grupos específicos da população.

No que diz respeito aos elementos estratégicos específicos das contas individuais de aprendizagem, a **universalidade (ou seja, a disponibilidade para *todos os adultos em idade ativa*) pode ser observada em alguns dos regimes de contas individuais de aprendizagem**, com vários Estados-Membros a planearem a sua implementação no futuro, ao passo que a **transferibilidade** (ou seja, a possibilidade de manter os direitos na conta independentemente de qualquer mudança de emprego ou de estatuto no mercado de trabalho) e a **acumulação** de direitos à formação ao longo de um determinado período continuam a ser escassas nos regimes analisados. Tanto para as contas individuais de aprendizagem como para outras disposições em matéria de formação, **é dada especial atenção às competências digitais e ecológicas**.

As componentes do **quadro facilitador** (ou seja, orientação de carreira, validação de competências, registo nacional das oportunidades de formação, licença para formação remunerada, integração do apoio à formação num portal digital nacional único) não estão, em geral, totalmente integradas. A exceção é o **portal digital nacional único, que já está disponível ou planeado em todos os Estados-Membros que implementam ou planeiam implementar as contas individuais de aprendizagem**.

Quase todos os Estados-Membros estão a utilizar ou utilizarão fundos ou instrumentos da UE para conceber, testar ou gerir o regime de contas individuais de aprendizagem. No entanto, a **sustentabilidade do financiamento** do regime não está atualmente assegurada em pleno. Como nota positiva, as **partes interessadas** estão amplamente envolvidas, em especial, na conceção do regime de contas individuais de aprendizagem.

1. Contas individuais de aprendizagem

Enquanto, no total, **14 Estados-Membros têm um regime de contas individuais de aprendizagem em vigor ou planos concretos para um no futuro**, dois deles referem regimes nacionais de contas individuais de aprendizagem já em vigor, e dois outros iniciaram recentemente ou estão em vias de transformar um regime existente num regime de contas individuais de aprendizagem. A **maioria está a planear ou já começou a testar o regime em fase piloto**, destinando-se em dois casos a um tipo específico de competências (digitais) e num caso a um setor específico (construção). Dois outros Estados-Membros estão a trabalhar na conceção de um regime nacional de contas individuais de aprendizagem, tendo em vista planos ou opções concretos. Além disso, existe **um regime regional** com características semelhantes às de um regime de contas individuais de aprendizagem.

Acresce que **dois outros Estados-Membros não comunicaram planos concretos, mas estão a estudar a viabilidade de estabelecer um regime de contas individuais de aprendizagem**.

2. Outras disposições jurídicas para efeitos de formação

No que diz respeito aos quadros jurídicos, todos os Estados-Membros comunicaram outras disposições jurídicas existentes para efeitos de formação. Na maioria dos casos, trata-se de determinados direitos de participação em programas de aprendizagem e oportunidades de formação para grupos específicos da população. Neste contexto, seis Estados-Membros comunicaram que disponibilizam oportunidades de formação sob a forma de vales a nível nacional ou regional. Outros regimes incluem cartas de formação, percursos de desenvolvimento ou outros tipos de oferta de formação. Alguns Estados-Membros mencionaram a existência de programas de formação regionais ou locais.

As oportunidades de formação visam o desenvolvimento de **tipos específicos de competências** – digitais, ecológicas, linguísticas, básicas – e o ajustamento da oferta em função da indicação de escassez de competências específicas transmitida pelos empregadores ou com base noutros dados.

O apoio à formação **destina-se** principalmente aos desempregados, aos trabalhadores por conta de outrem (em determinadas condições), a todos os adultos em idade ativa ou aos trabalhadores por conta própria, bem como aos empregadores, e, em alguns Estados-Membros, também especificamente às PME.

Neste contexto, alguns Estados-Membros salientaram o papel dos parceiros sociais e das convenções coletivas de trabalho.

Para além da formação propriamente dita, são frequentemente oferecidos outros serviços, como a **validação** de conhecimentos e competências profissionais e o **aconselhamento e orientação**. Na maioria dos Estados-Membros, contempla-se algum **direito à formação ou à aprendizagem** no código do trabalho, nas convenções coletivas ou noutras locais, sendo também amplamente referidas algumas formas de **licença para formação remunerada**. Em dois Estados-Membros, estão previstos benefícios fiscais ou o reembolso dos custos associados à formação, sob determinadas condições. Alguns Estados-Membros mencionaram também a promoção da cultura de aprendizagem ao longo da vida e da educação e formação profissional contínua (EFPC).

As secções 3 a 7 infra são específicas dos regimes de contas individuais de aprendizagem, existentes ou previstos, e remetem para os 14 Estados-Membros analisados.

3. Iniciativas políticas específicas das contas individuais de aprendizagem

Na maioria dos Estados-Membros, são mencionadas a universalidade das contas individuais de aprendizagem, ou seja, a disponibilidade para todos os adultos em idade ativa, e a concessão de direitos à formação que permitam uma formação substancial. Em alguns Estados-Membros, os parceiros sociais e as partes interessadas estiveram envolvidos logo na fase de conceção do regime. No entanto, em termos de transferibilidade e condições de acumulação, ainda é de esperar alguns progressos, tendo vários Estados-Membros reportado que tal não é possível ou não é tido em consideração.

Até à data, **a conta individual de aprendizagem é ou será universal em sete Estados-Membros**. Os restantes regimes de contas individuais de aprendizagem visam subgrupos específicos de adultos, pelo menos durante um determinado período (por exemplo, durante a **fase-piloto**). As populações-alvo mais comuns são os trabalhadores por conta de outrem ou os desempregados, com algumas condições adicionais, como o setor, o nível de escolaridade ou a duração do desemprego, e as pessoas cujo rendimento é inferior a determinado nível.

No que diz respeito à **participação de todas as partes interessadas pertinentes**, a maioria comunicou que trabalhou na conceção da contas individuais de aprendizagem e na elaboração do quadro jurídico em estreita colaboração com os parceiros sociais. Noutros Estados-Membros, está prevista uma cooperação ativa com representantes de vários parceiros sociais, sindicatos e organizações patronais.

Em termos de **concessão de direitos à formação** para cada conta individual de aprendizagem, os Estados-Membros oferecem soluções diferentes. A dimensão do direito varia significativamente, uma vez que em alguns Estados-Membros a atribuição é para um ano, enquanto noutros é para três ou cinco anos. Além disso, alguns Estados-Membros especificam que a totalidade ou parte das taxas do curso pode ser paga pela pessoa interessada na formação.

No que diz respeito à **concessão de direitos adicionais às pessoas que mais necessitam de melhoria de competências e requalificação**, a maioria dos Estados-Membros não oferece atualmente direitos individuais de formação adicionais no âmbito do regime de contas individuais de aprendizagem. No entanto, os grupos vulneráveis podem aceder a oportunidades de formação através do serviço público de emprego (SPE), participando em medidas ativas do mercado de trabalho. Em alguns casos, são concedidos direitos adicionais e, em alguns outros, prevê-se que as pessoas com mais necessidade de melhoria de competências e requalificação profissional possam vir a ter direitos de formação individuais adicionais nas suas contas no futuro. Atualmente, três Estados-Membros não estão a ponderar este aspeto.

Em vários Estados-Membros, a **transferibilidade** dos direitos nas transições profissionais, ou seja, quando mudam de emprego ou de estatuto profissional, já está estabelecida, enquanto noutros está prevista. Em alguns Estados-Membros, a situação relativa a este aspeto ainda não é clara. Apenas em dois casos os direitos não são transferíveis devido à forma como são aplicados.

Ao considerar a possibilidade de **acumular e conservar** direitos individuais à formação, apenas um Estado-Membro permite efetivamente esta possibilidade e, noutro, a acumulação e a conservação são apenas parcialmente possíveis. Em três Estados-Membros, a conservação não é possível, mas o prazo concedido para a utilização do direito é relativamente longo. Em seis Estados-Membros, a acumulação não é atualmente possível, mas a questão mantém-se em aberto para debates futuros. Em dois casos, a acumulação e a conservação serão testadas durante a fase-piloto.

A maioria dos Estados-Membros salienta a **pertinência da formação** em relação ao mercado de trabalho, prestando especial atenção às transições ecológica e digital, enquanto outros oferecem opções de formação mais amplas.

4. Quadro facilitador

Embora a disponibilidade de um registo público nacional de oportunidades de formação elegíveis para a utilização dos direitos das contas individuais de aprendizagem seja amplamente observada, as oportunidades de validação parecem não estar bem integradas com o regime de contas individuais de aprendizagem analisado. As outras componentes incluem a orientação profissional, um portal digital nacional único e licença para formação remunerada, que são estabelecidas a um nível médio, demonstrando possibilidades de melhoria.

A maioria dos Estados-Membros oferece oportunidades de **orientação profissional** a todos os adultos em idade ativa, principalmente através dos serviços de emprego locais ou no âmbito de outros projetos. Vários deles incluem ou planeiam incluir a orientação profissional no regime de contas individuais de aprendizagem, enquanto outros estão a ponderar esta possibilidade. Alguns Estados-Membros ainda não oferecem esta oportunidade.

No que diz respeito à **validação** de competências, apenas estão amplamente disponíveis oportunidades de validação em dois Estados-Membros. Nos outros Estados-Membros, a validação de competências está disponível sob determinadas condições ou tem um âmbito bastante limitado. No entanto, está prevista a implementação de oportunidades de validação no futuro em alguns Estados-Membros, em especial no âmbito do regime de contas individuais de aprendizagem.

No que diz respeito ao **registo público nacional de oportunidades de formação** elegíveis para a utilização dos direitos das contas individuais de aprendizagem, este já está disponível na maioria dos Estados-Membros. Em quatro Estados-Membros, não existe atualmente um registo público nacional único, enquanto outros têm planos para criar um.

Na maioria dos Estados-Membros, a integração do apoio à formação num **portal digital nacional único** estará disponível ou parcialmente disponível. Estão em vigor planos para a futura integração, nomeadamente em conjugação com o futuro regime de contas individuais de aprendizagem ou a ele associado.

Em quatro Estados-Membros, estão previstas **licenças para formação remuneradas** ou disposições em matéria de rendimentos de substituição durante a formação para todos os adultos empregados. Em dois destes Estados-Membros, os empregadores participam financeiramente na prestação de formação ou na melhoria de competências, o que pode incluir a manutenção da remuneração dos trabalhadores durante a formação. Em cinco Estados-Membros, as disposições relativas às licenças para formação remuneradas ou em matéria de rendimento de substituição só estão parcialmente disponíveis. Alguns Estados-Membros oferecem licenças para formação não remuneradas como opção adicional ou como única opção. Em dois Estados-Membros, o direito a formação profissional remunerada ou mesmo a formação profissional não remunerada não está atualmente consagrado na legislação. Nestes Estados-Membros, estão em curso os debates sobre a possibilidade de instituir licenças para formação, também no âmbito do regime de contas individuais de aprendizagem.

5. Medidas de apoio

As medidas de apoio deverão acompanhar o regime de contas individuais de aprendizagem, a fim de garantir que seja implementado no seu máximo potencial. Cerca de metade dos Estados-Membros está a efetuar ou a planear efetuar regularmente **campanhas ou atividades de sensibilização**. Alguns Estados-Membros ainda não estão a aplicar ou não dispõem atualmente de planos específicos relativos às suas atividades de comunicação, principalmente devido ao facto de se encontrarem ainda na fase de conceção dos seus regimes. Apenas dois Estados-Membros referem ter campanhas e atividades de sensibilização bem desenvolvidas (nível médio-alto a alto), que resulta do facto de já terem regimes em vigor ou de terem por base regimes existentes.

Para os regimes já em vigor, estão a ser utilizados eventos de maior dimensão, como conferências, e outros canais de divulgação, incluindo televisão, imprensa, rádio, redes sociais e/ou publicidade nos transportes públicos. Para além do público em geral, as atividades destinam-se principalmente aos prestadores de formação e aos empregadores, e a promoção é assegurada pelo governo, pelos prestadores de formação ou pelos próprios empregadores. No que toca aos restantes Estados-Membros, estão previstas campanhas e atividades de sensibilização após o lançamento do regime, que podem incluir, por exemplo, conferências, seminários e outros tipos de eventos, materiais de sensibilização e campanhas publicitárias nos meios de comunicação social e nas redes sociais.

Pode observar-se um padrão semelhante no que se refere às **atividades de acompanhamento e avaliação**, em que cerca de metade dos Estados-Membros estão a executar ou a planear executar regularmente atividades de acompanhamento. Para cerca de cinco Estados-Membros, é demasiado cedo para acompanhar ou mesmo conceber mecanismos de acompanhamento. Apenas uma minoria dispõe de um sistema de acompanhamento e avaliação bem estabelecido, que inclui relatórios e avaliações regulares.

6. Financiamento

De um modo geral, a sustentabilidade do financiamento do regime de contas individuais de aprendizagem não está plenamente assegurada. Na maioria dos casos, o financiamento atual depende principalmente de fundos da UE e de cofinanciamento nacional. Um cofinanciamento baseado numa combinação de fontes públicas e privadas está incorporado no regime ou está a ser examinado em alguns Estados-Membros, reconhecendo a sua importância para o futuro.

A maioria dos Estados-Membros não dispõe de um modelo de **financiamento sustentável** em vigor nem planeado, e prevê desenvolvê-lo durante a fase de conceção ou após a avaliação dos resultados do projeto-piloto. A fim de assegurar a sustentabilidade, alguns Estados-Membros estão já a ponderar determinadas opções, como a alocação de uma **parte dos rendimentos da segurança social** para financiar o regime, **fundos setoriais**, um **empréstimo à formação**, financiamento público e/ou **cofinanciamento público e privado**. No que diz respeito aos complementos, está a ser considerado o **cofinanciamento** por parte do empregador e/ou do beneficiário.

A **sustentabilidade do quadro facilitador** está principalmente relacionada com a manutenção do **portal digital nacional único**, que está a ser feita internamente.

Quase todos os Estados-Membros estão a utilizar ou utilizarão **fundos ou instrumentos da UE** para conceber, testar ou gerir o regime de contas individuais de aprendizagem. Os fundos da UE são utilizados principalmente para financiar o projeto-piloto do regime, a oferta de formação ou o desenvolvimento do portal, ou ainda para ajudar na conceção do regime. Alguns Estados-Membros afirmam que tencionam continuar a utilizar os fundos da UE, se disponíveis no futuro.

7. Ações de sensibilização eficazes

Na maioria dos Estados-Membros, não foi possível determinar a taxa de cobertura ou a taxa de utilização das contas individuais de aprendizagem por estarem numa fase inicial ou de planeamento da aplicação do regime de contas individuais de aprendizagem. No entanto, com base na indicação de alguns Estados-Membros, a percentagem da população adulta em idade ativa com acesso a oportunidades de aprendizagem/formação varia significativamente, refletindo também as limitações da disponibilidade dos fundos atribuídos ao projeto-piloto relativo às contas individuais de aprendizagem.

C. CONCLUSÕES

A análise de supervisão multilateral da execução da Recomendação do Conselho relativa às contas individuais de aprendizagem, com a participação também dos Estados-Membros que atualmente não aplicam regimes de contas individuais de aprendizagem, demonstrou que estas **não são apenas um novo instrumento de financiamento, mas sobretudo um mecanismo para analisar e reformar de forma crítica o sistema de aprendizagem para adultos**. De um modo geral, existe um forte empenho na aplicação do regime de contas individuais de aprendizagem entre os 14 Estados-Membros analisados. Os Estados-Membros que já aplicam este regime demonstraram **um amplo entendimento das contas individuais de aprendizagem e dos seus elementos, bem como sensibilização para as áreas a trabalhar a longo prazo**. Além disso, a análise promoveu um espírito de aprendizagem positivo entre os Estados-Membros. Existem vários pontos comuns positivos, como **a participação declarada dos parceiros sociais no desenvolvimento dos regimes de contas individuais de aprendizagem**. De um modo geral, a análise demonstrou que uma aplicação bem sucedida e **a realização de mais progressos exigem não só a participação ativa dos Estados-Membros, mas também uma mudança de mentalidade na atitude dos beneficiários e das partes interessadas a nível central e local**, a fim de permitir que a Recomendação relativa às contas individuais de aprendizagem funcione como um forte catalisador das reformas no domínio da aprendizagem para adultos em muitos dos Estados-Membros.

Anexo 1. Conclusões específicas por país do GAP do COEM de 2024