



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 4 de junho de 2021
(OR. en)

9147/21

SOC 372
EMPL 278
ECOFIN 564
EDUC 221
SAN 359
GENDER 70
ANTIDISCRIM 70

NOTA

de:	Comité do Emprego e Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Semestre Europeu a) Avaliação da execução das recomendações específicas por país para 2020 e das recomendações específicas por país pertinentes para 2019 – Parecer do Comité do Emprego (COEM) e do Comité da Proteção Social (CPS) – Aprovação

Junto se envia, à atenção das delegações, o parecer em epígrafe, tendo em vista a sua aprovação pelo Conselho (EPSCO) em 14 de junho de 2021.

Parecer do Comité do Emprego (COEM) e do Comité da Proteção Social (CPS) sobre o ciclo do Semestre Europeu de 2021

Preâmbulo

Com base nas disposições dos títulos IX e X do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); no mandato dos comités conferido pelos artigos 150.º e 160.º; e na Decisão do Conselho que institui os comités, o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) realizaram uma análise da aplicação das recomendações específicas por país (REP) do Conselho para 2020 e de partes das REP pertinentes para 2019 nos domínios do emprego, proteção social e inclusão social (**secção 2** do presente parecer). A **secção 1** contém os pontos de vista dos comités referentes à governação do Semestre Europeu.

Secção 1:

Aspetos gerais de governação do ciclo de 2021 do Semestre Europeu e pontos de vista sobre o futuro do Semestre Europeu

Ao longo da última década, o Semestre Europeu constituiu o quadro para a coordenação das políticas económicas na UE, abrangendo as políticas orçamental, económica, social e de emprego de uma forma integrada.

A governação em matéria de emprego e de política social está plenamente integrada no Semestre Europeu¹. O artigo 148.º do TFUE constitui a base de uma série de tarefas mandatadas pelos Tratados, todas elas com um papel fundamental para os comités EPSCO: as Orientações para o Emprego, o Relatório Conjunto sobre o Emprego e outras atividades de acompanhamento nos domínios social e do emprego. O Tratado exige que os Estados-Membros contribuam para a *"estratégia coordenada em matéria de emprego"* ... *"de forma coerente"* com as orientações gerais das políticas económicas (artigo 146.º do TFUE). Além disso, nas decisões do Conselho que instituem o COEM e o CPS apela-se aos dois comités que contribuam para todos os aspetos do Semestre Europeu, no âmbito das respetivas competências, e que informem o Conselho desses aspetos.

Nos termos do artigo 148.º do TFUE, o COEM analisa anualmente as medidas tomadas pelos Estados-Membros para execução das respetivas políticas de emprego, à luz das orientações em matéria de emprego estabelecidas nos Programas Nacionais de Reforma (PNR), e informa o Conselho da sua análise. Com base no seu mandato, o CPS efetua uma análise análoga da execução das reformas nos domínios da sua competência. Os resultados destas atividades de acompanhamento são comunicados ao Conselho e utilizados no debate sobre as recomendações específicas por país (REP) dirigidas aos Estados-Membros (mais de 40 % dessas recomendações referem-se aos desafios nos domínios do emprego, das competências e da política social nos ciclos de 2019 e 2020). Além disso, com base na análise acima referida, e em cooperação com o CPS, o COEM dá o seu contributo ao Conselho Europeu para a elaboração do Relatório Conjunto sobre o Emprego no que diz respeito à situação do emprego na União e à execução das orientações em matéria de emprego.

O surto da pandemia de COVID-19 no início de 2020 exigiu **ajustamentos temporários do Semestre Europeu**. A atual crise exigiu a adoção de medidas extraordinárias, que resultaram na criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) – um instrumento de financiamento sem precedentes destinado ao investimento e às reformas, que visa atenuar o impacto económico e social da crise e apoiar uma recuperação económica inclusiva e sustentável, bem como as transições ecológica e digital.

¹ A base jurídica do Semestre Europeu está estabelecida no artigo 121.º do TFUE, relativo à coordenação das políticas económicas, e no artigo 148.º, relativo à coordenação das políticas de emprego.

O MRR teve um impacto tanto sobre o calendário como sobre os resultados do Semestre Europeu, o que, por sua vez, influenciou o processo de supervisão multilateral da evolução da política social e de emprego. Nomeadamente, os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR), e não os PNR, foram considerados os principais documentos de referência sobre as iniciativas de reforma dos Estados-Membros neste ciclo excecional do Semestre. Os relatórios por país de 2021 serão substituídos pela avaliação dos PRR pela Comissão e as REP não orçamentais não serão publicadas em 2021. Além disso, as análises multilaterais de 2021 a cargo do COEM e do CPS tiveram lugar antes da publicação dos PRR, o que não permitiu que os comités tivessem suficientemente em conta o potencial das medidas previstas nos PRR para dar resposta às recomendações específicas por país para 2019-2020 nos domínios social e do emprego. O processo de governação do MRR não previa um papel formal para o EPSCO nem para os seus órgãos consultivos, o que marcou um desvio significativo em relação aos anos anteriores, em que o COEM e o CPS estavam envolvidos em todos os aspetos do Semestre Europeu da sua competência.

Neste contexto, o **COEM e o CPS continuaram a acompanhar os esforços dos Estados-Membros no sentido de dar resposta às REP para 2020 e às REP pertinentes para 2019**. As questões de natureza transversal foram examinadas conjuntamente pelos dois comités; tal permitiu uma análise exaustiva dos desafios comuns e a conceção de respostas estratégicas adequadas. Alargando significativamente os debates horizontais há muito estabelecidos, os comités colocaram maior ênfase nos aspetos multilaterais e temáticos do seu trabalho. Tal proporcionou aos Estados-Membros oportunidades adicionais para participarem em debates aprofundados sobre a forma de dar resposta aos desafios estruturais e emergentes, complementando as análises das REP.

O COEM e o CPS continuaram a procurar a participação dos **comités competentes e dos órgãos consultivos de outras formações do Conselho** nas suas atividades relacionadas com o Semestre. O COEM realizou os seus debates sobre as REP em matéria de educação, formação e competências em conjunto com o Comité da Educação (EDUC), enquanto o CPS procurou a participação do Grupo de Alto Nível da Saúde Pública através dos seus delegados nacionais. Estas interações reforçaram o conteúdo estratégico dos debates e conduziram a considerações mais holísticas sobre as questões no âmbito das competências do COEM e do CPS.

O processo do Semestre Europeu, temporariamente alterado, afetou as interações com o Comité de Política Económica (CPE), os parceiros sociais e os representantes das organizações da sociedade civil. Em especial, a ausência de REP não orçamentais em 2021 **reduziu as oportunidades de trabalho conjunto dos comités EPSCO e ECOFIN sobre o Semestre**. No entanto, em abril de 2021, realizou-se um debate estratégico conjunto entre o COEM e o CPE sobre temas de interesse mútuo, igualmente pertinentes para a governação do Semestre Europeu (o Plano de Ação sobre o Pilar Social, com especial destaque para os grandes objetivos da UE e o painel de indicadores sociais revisto; a Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego (EASE) e a execução do apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE)). Os comités EPSCO continuarão a procurar novas oportunidades para uma cooperação regular e mais estreita entre os comités no próximo ciclo do Semestre e mais além, e continuarão empenhados em recolher os pontos de vista dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.

O COEM e o CPS consideram que o **Semestre Europeu continua a ser um instrumento de coordenação eficaz** para fomentar um crescimento económico sustentável e inclusivo, a competitividade, o emprego e a proteção e a inclusão sociais adequadas, especialmente durante a crise atual. Nas conclusões do Conselho EPSCO sobre a estratégia anual para o crescimento sustentável de 2021, os ministros apelaram ao regresso, o mais rapidamente possível, a um ciclo completo do Semestre que permita um processo de supervisão multilateral abrangente nos domínios do emprego e das políticas sociais, reforçando simultaneamente a coordenação integrada das políticas económicas, sociais e de emprego.

No que diz respeito aos ajustamentos processuais relacionados com o ciclo do Semestre Europeu de 2021, os membros dos comités consideram que as alterações desencadeadas pelo MRR foram justificadas. A alteração dos requisitos em matéria de apresentação de relatórios permitiu que os Estados-Membros se concentrassem em respostas e reformas estratégicas urgentes de combate à crise. No entanto, tais ajustamentos deverão permanecer temporários e existe um **apoio esmagador entre os membros dos dois comités a um regresso atempado a um processo abrangente do Semestre, restabelecendo todos os elementos essenciais do Semestre, já no próximo ciclo**.

Em especial, os dois comités consideram que **é fundamental assegurar um acompanhamento adequado da evolução da política social e do emprego, bem como das respostas estratégicas.**

Os membros salientaram a forte natureza prospetiva do processo do Semestre Europeu e a necessidade de manter a tónica nos desafios estruturais a mais longo prazo, com um mandato mais vasto que vai além das reformas e investimentos previstos no âmbito dos PRR.

A este respeito, os **Programas Nacionais de Reformas** deverão continuar a ser o instrumento de apresentação de relatórios pertinente sobre as reformas estruturais e sobre os progressos rumo à aplicação das REP, enquanto a avaliação da execução dos PRR deverá ser plenamente integrada no processo do Semestre Europeu. Neste contexto, **a ligação entre os PNR e os PRR deverá ser mais bem articulada.** Uma vez que, num processo abrangente do Semestre Europeu, os PNR abrangem um âmbito mais vasto de questões, os relatórios sobre a execução dos PRR, nomeadamente sobre o cumprimento dos objetivos intermédios e das metas dos PRR, poderão ser integrados nos PNR. É importante evitar a duplicação de relatórios. Além disso, em cumprimento do respetivo mandato, os comités EPSCO consideram que deverão participar no debate sobre a execução e o acompanhamento dos PRR e dos PNR.

Os comités consideram que os aspetos de **supervisão multilateral** do processo do Semestre Europeu deverão ser mantidos. Os **relatórios** globais e regulares **por país** dos ciclos anteriores deverão ser repostos a partir do próximo ciclo, como base para o intercâmbio entre a Comissão e os Estados-Membros no que diz respeito aos progressos na aplicação das REP. O COEM e o CPS mantêm igualmente a opinião de que as **REP** não orçamentais deverão ser retomadas, tendo também em conta a importância das questões sociais e do emprego nas agendas de reforma dos Estados-Membros. Muitos Estados-Membros apoiam as **REP com uma dimensão plurianual em determinados domínios de intervenção, acompanhadas de relatórios anuais por país e de supervisão multilateral.**

O **Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE)** deverá continuar a apresentar uma panorâmica anual das principais evoluções em matéria social e de emprego na União Europeia, nomeadamente dos esforços de reforma dos Estados-Membros. O RCE continua a ser um instrumento de acompanhamento e de análise adequado. No futuro, pode continuar a refletir o impacto da pandemia na evolução social e em matéria de emprego, alargando ao mesmo tempo a sua base analítica, integrando os novos grandes objetivos da UE e o painel de indicadores sociais revisto e, possivelmente, refletindo também as medidas de recuperação e resiliência aplicadas pelos Estados-Membros no contexto dos respetivos PRR. No futuro, o RCE deverá continuar a acompanhar a aplicação das Orientações para o Emprego, tal como previsto no Tratado, e a informar sobre a aplicação dos princípios do Pilar Social integrados nas Orientações para o Emprego. Outros instrumentos existentes de acompanhamento do COEM e do CPS continuam igualmente a ser pertinentes e deverão continuar a contribuir para o processo do Semestre Europeu.

O COEM e o CPS congratularam-se igualmente com as ligações ao Semestre Europeu no **Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais**. Os grandes objetivos da UE nos domínios do emprego, das competências e da política social apresentados no Plano dão resposta aos apelos dos dois comités e dos ministros EPSCO para que seja dado seguimento à Estratégia Europa 2020. Na sequência da Declaração do Porto², os grandes objetivos anunciados no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais deverão ser plenamente integrados no Semestre Europeu, com base na experiência adquirida com a Estratégia Europa 2020.

² Conselho Europeu, 8 de maio de 2021, Declaração do Porto. Os dirigentes da UE na Cimeira Social do Porto congratularam-se *"com os novos grandes objetivos da UE [...] e com o painel de indicadores sociais revisto proposto no plano de ação, que contribuirá para acompanhar os progressos no sentido da aplicação dos princípios do Pilar Social, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais, e como parte do quadro de coordenação das políticas no contexto do Semestre Europeu"*.

Olhando para o futuro, os comités reconhecem que existem ensinamentos positivos que podem ser retirados do ciclo do Semestre Europeu de 2021, mas reiteram que o **papel do EPSCO e dos seus órgãos consultivos** no processo do Semestre Europeu deverá ser mantido em consonância com os anteriores ciclos do Semestre Europeu e em plena aplicação do Tratado (artigo 148.º do TFUE) e dos respetivos mandatos de ambos os comités. Dado que o Semestre Europeu se tornou o quadro de governação do MRR, bem como do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, poderão ser necessárias algumas alterações no futuro processo do Semestre Europeu. No entanto, continua a ser importante **manter o equilíbrio entre os ajustamentos temporários e específicos relacionados com o lançamento do MRR e a finalidade mais abrangente do Semestre Europeu**. Os esforços para simplificar e otimizar os futuros ciclos do Semestre Europeu deverão incluir **o diálogo com os Estados-Membros e um debate adequado nas formações competentes do Conselho e nos seus órgãos consultivos**. A cooperação entre os comités consultivos do EPSCO e outras instâncias preparatórias do Conselho, nomeadamente o CPE, o EDUC e o Grupo de Alto Nível da Saúde Pública, deverá ser reforçada no contexto de um processo abrangente do Semestre Europeu. Deverá também ser assegurada a participação contínua dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.

Secção 2:

Principais conclusões das análises de supervisão multilateral do COEM e do CPS relativas à aplicação das REP para 2020 e das REP pertinentes para 2019: A crise serviu de catalisador da ação, mas a coordenação das medidas a curto prazo com as reformas estruturais a longo prazo exige esforços suplementares

A supervisão multilateral, que implica avaliações pelos pares dos esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros em termos de execução das reformas, constitui uma das tarefas fundamentais do COEM e do CPS. Desempenha um papel essencial no quadro do Semestre Europeu, permitindo um entendimento comum dos desafios interrelacionados e apoiando os esforços de reforma dos Estados-Membros através do intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas.

Em 2020, o surto da pandemia de COVID-19 exigiu a adaptação temporária do Semestre Europeu, bem como a criação do MRR e a sua inclusão no processo do Semestre Europeu. O COEM e o CPS adaptaram as suas atividades relacionadas com o Semestre Europeu e continuaram a acompanhar os esforços de execução das reformas dos Estados-Membros, através de análises multilaterais centradas nas REP para 2020 e nos elementos das REP para 2019 ainda considerados pertinentes.

Durante o primeiro semestre de 2021, o COEM e o CPS realizaram 112 análises desse tipo, incluindo 14 análises em domínios de interesse mútuo, que foram realizadas conjuntamente pelos dois comités. As análises relativas à educação, à formação e às competências (26 no total) foram realizadas em conjunto com o Comité da Educação. Para além dessas análises, a análise de 2020 sobre a aplicação da Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho foi organizada pela primeira vez como um debate temático conjunto do COEM e do CPS.

Para todas as análises específicas por país, as avaliações basearam-se nos relatórios dos Estados-Membros sobre as medidas mais recentes adotadas, seguidas de avaliações dessas medidas pelos outros Estados-Membros e pela Comissão. Para acentuar o aspeto multilateral das análises, em 2021 foi reforçado o elemento temático, sob a forma de debates aprofundados sobre cada domínio de intervenção da competência dos comités. A natureza temática dos debates nos dois comités contribuiu para a preparação de conclusões horizontais, apresentadas na presente secção.

Reformas no domínio das políticas ativas do mercado de trabalho e dos serviços públicos de emprego

Em fevereiro de 2021, foram realizadas 20 análises no domínio das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e dos serviços públicos de emprego (SPE). A tónica foi colocada principalmente nas respostas estratégicas no contexto da COVID-19, como os regimes de tempo de trabalho reduzido, e foram abordados também aspetos mais estruturais, nomeadamente a sensibilização dos jovens e dos grupos vulneráveis, bem como a eficácia dos SPE na prestação de serviços aos desempregados e candidatos a emprego, em especial no contexto da pandemia.

O surto da pandemia obrigou os Estados-Membros a concentrarem os seus esforços na atenuação do impacto da crise nos trabalhadores, nas famílias e nas empresas. A resposta incluiu uma combinação de medidas orçamentais, de emprego e de política social. Os regimes de redução do tempo de trabalho e os subsídios salariais foram amplamente utilizados para apoiar a manutenção do emprego. Em alguns casos, os regimes basearam-se em instrumentos existentes – ainda que alargados e/ou adaptados – e noutros foram introduzidas *novas* medidas.

A pandemia teve um impacto assimétrico e, por conseguinte, afetou de forma diversa a mão de obra em termos de gravidade. Por conseguinte, foram concedidas diferentes formas de assistência financeira, em especial aos trabalhadores por conta própria ou aos trabalhadores com contratos atípicos, nomeadamente aos trabalhadores sazonais e a outros grupos vulneráveis, sendo os jovens e as mulheres tipicamente sobrerrepresentados entre os contratados a termo certo. No entanto, o apoio prestado em tempo útil desempenhou um papel crucial na atenuação do impacto global da crise nos níveis de emprego, na garantia da manutenção do emprego e na criação de bases para gerir as transições profissionais. Em vários Estados-Membros, foram concebidas medidas de combate à crise em conjunto com os parceiros sociais.

Os Estados-Membros reforçaram também as políticas ativas do mercado de trabalho, nomeadamente no que diz respeito à formação e ao aconselhamento destinados aos candidatos a emprego e aos trabalhadores em risco elevado de perder os seus empregos. Para além das medidas para o emprego subsidiado, foram também concretizados percursos de aprendizagem à distância, de melhoria de competências, de requalificação e de formação digital, com vista a apoiar tanto os trabalhadores (incluindo os trabalhadores com horário temporariamente reduzido ou suspenso) como os candidatos a emprego. Os Estados-Membros também aplicaram frequentemente regimes de trabalho flexíveis, como o teletrabalho, embora, em alguns casos, o quadro regulamentar nacional tivesse de ser revisto. Foram também efetuados ajustamentos temporários aos sistemas de proteção social.

De um modo geral, os Estados-Membros deram uma resposta ampla aos elementos das REP relacionados com a atenuação do impacto da crise no emprego, embora na maioria dos Estados-Membros em análise sejam necessários mais esforços para combater o aumento do desemprego dos jovens e para prestar apoio aos grupos vulneráveis.

Foram também sublinhadas algumas insuficiências, principalmente relacionadas com as respostas estratégicas aos desafios estruturais. Durante o debate, verificou-se que, em vários Estados-Membros, a crise da COVID-19 interrompeu ou atrasou a execução das reformas dos SPE. Subsistem desafios importantes no que diz respeito à capacidade e à organização desses serviços; à participação dos candidatos a emprego em políticas ativas do mercado de trabalho; ao apoio eficaz e direcionado aos candidatos a emprego, aos jovens NEET e a outros grupos vulneráveis, como as pessoas com deficiência e as pessoas oriundas da imigração, e à eliminação dos obstáculos à participação no mercado de trabalho. Na maioria dos Estados-Membros, são ainda necessárias reformas estruturais baseadas em abordagens específicas para ultrapassar esses problemas ou, em alguns casos, a sua execução está ainda numa fase inicial. No entanto, foram envidados ou planeados alguns esforços para reforçar o quadro de pessoal e melhorar o equipamento tecnológico utilizado nos SPE, nomeadamente investindo na digitalização dos serviços, a fim de aumentar a sua capacidade e assegurar a continuidade durante e após a pandemia.

A disponibilização de financiamento por parte da UE (designadamente através do FSE, do SURE e da REACT-EU) contribuiu para aumentar significativamente os recursos nacionais consagrados à aplicação de regimes de tempo de trabalho reduzido e de medidas semelhantes para preservar o emprego e apoiar os candidatos a emprego, bem como medidas para apoiar a capacidade dos SPE. No entanto, a situação a mais longo prazo quando as medidas de apoio de emergência tiverem sido suspensas suscitou preocupação. Tal situação está também estreitamente relacionada com o processo global de reestruturação económica e com o desafio de avaliar a viabilidade das empresas como base para a adaptação dos regimes de redução do tempo de trabalho e do apoio aos subsídios salariais. A este respeito, deverá também ser tida em conta a prevalência da escassez de competências em alguns setores. Os Estados-Membros estão também a ponderar novas reformas e investimentos no domínio das medidas de ativação, recorrendo aos fundos da *NextGenerationEU* através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Existe um consenso geral relativamente à necessidade de introduzir medidas que promovam a recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, prestando especial atenção às perspetivas de emprego dos grupos mais afetados pela crise, em especial os jovens, as mulheres, as pessoas com deficiência e as pessoas oriundas da imigração. Neste contexto, os Estados-Membros estão a considerar a introdução e a aplicação de medidas de melhoria de competências e de requalificação como uma das principais prioridades da futura ação política, em consonância com as transições digital e ecológica.

É necessário um acompanhamento contínuo e avaliações de impacto para aferir o efeito da pandemia e, se necessário, prestar mais apoio.

Reformas no domínio da participação das mulheres no mercado de trabalho através do acesso à educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) e a cuidados continuados

Em abril de 2021, o COEM e o CPS analisaram conjuntamente as REP pertinentes para 2019 para quatro Estados-Membros e uma REP para 2020 para um Estado-Membro no que diz respeito à participação das mulheres no mercado de trabalho através do acesso à educação e ao acolhimento na primeira infância (EAPI) e aos cuidados continuados, incluindo, para um Estado-Membro, a integração de PAMT e de políticas sociais.

No debate surgiram vários desafios estratégicos comuns, nomeadamente no que diz respeito às persistentes disparidades no emprego, à elevada proporção de mulheres a trabalhar a tempo parcial, às disparidades salariais e de pensões entre homens e mulheres, bem como às suas causas. Embora as responsabilidades de prestação de cuidados desempenhem um papel importante na participação das mulheres no mercado de trabalho, os estereótipos de género persistem e têm um impacto considerável nos resultados. Por conseguinte, foi salientada a forte dimensão de género no setor dos cuidados continuados e o seu impacto tanto para os trabalhadores formais como para os cuidadores informais.

Alguns Estados-Membros registaram que a percentagem acrescida de mulheres que trabalham a tempo parcial por vezes verifica-se antes da constituição de família e não se altera ao longo do tempo. No que diz respeito às disparidades salariais e de pensões entre homens e mulheres, diferentes abordagens para aumentar a transparência no mercado de trabalho, nomeadamente através de instrumentos digitais e analíticos, podem ajudar a colmatar essas disparidades.

Os Estados-Membros investiram na EAPI, com vista a melhorar a disponibilidade e a qualidade dos serviços. A pertinência dos objetivos de Barcelona foi igualmente recordada durante o debate.

O papel dos serviços, nomeadamente da EAPI, aliado a prestações bem concebidas, foi destacado no debate sobre as políticas familiares de apoio à participação das mulheres no mercado de trabalho. A coordenação entre os diferentes níveis de governação pode ser pertinente para garantir a disponibilidade dos serviços. As prestações de assistência social têm de estar ligadas a políticas de ativação, o que, em alguns casos, exige mais esforços por parte dos Estados-Membros para reforçar a coordenação entre as diferentes estruturas governamentais envolvidas. De um modo mais genérico, a coordenação e a cooperação entre as diferentes partes interessadas são importantes para que as políticas sejam eficazes.

Alguns Estados-Membros fizeram reformas ao nível das licenças e das prestações parentais, bem como das prestações de paternidade alargadas, a fim de melhorar o equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar. Foi também salientada a importância das políticas ativas do mercado de trabalho, bem como das medidas de sensibilização através de serviços específicos para as pessoas mais vulneráveis.

O debate mostrou que a expansão dos serviços formais de cuidados continuados pode ser um instrumento eficaz para apoiar a participação das mulheres no mercado de trabalho. Entre as medidas estratégicas relevantes contam-se, nomeadamente, o desenvolvimento de serviços de cuidados domiciliários e de proximidade (por exemplo, centros de dia).

Alguns Estados-Membros utilizam amplamente os recursos do Fundo Social Europeu (FSE) para apoiar investimentos na EAPI e nos cuidados continuados, e alguns tencionam utilizar os recursos disponibilizados pelo MRR. A este respeito, foi salientada a importância da sustentabilidade desses investimentos.

O acompanhamento e a avaliação das políticas foram destacados enquanto elementos importantes para políticas eficazes.

Reformas nos domínios da segmentação do mercado de trabalho, salários, tributação do trabalho e trabalho não declarado

Os domínios de intervenção da segmentação do mercado de trabalho, dos salários, da tributação do trabalho e do trabalho não declarado continuam a ser de relevância estrutural, mesmo no atual contexto marcado por mudanças significativas nos padrões de emprego devido à pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2021, o COEM realizou análises nestes domínios de intervenção em nove Estados-Membros, principalmente sobre os elementos relevantes das REP para 2019.

A pandemia de COVID-19 revelou vulnerabilidades preexistentes nos mercados de trabalho, com a destruição de postos de trabalho resultante da pandemia principalmente a incidir em setores onde predominam formas de emprego menos seguras; tal inclui o trabalho por conta própria e afeta de forma desproporcionada os grupos vulneráveis e os jovens, também devido à sua sobrerrepresentação entre os trabalhadores em formas atípicas de emprego. Os desafios estruturais foram, por conseguinte, ainda mais expostos durante a crise. É provável que possam ser enfrentados com políticas que colmatem as lacunas estruturais, apoiem um crescimento mais inclusivo e sustentável e abordem os desafios e as oportunidades das transições ecológica e digital.

Antes da crise da COVID-19, foram realizadas várias reformas para combater a segmentação do mercado de trabalho, mas, em alguns casos, a pandemia veio abrandar o ritmo da sua aplicação ou impacto. Os regimes de tempo de trabalho reduzido e o apoio aos trabalhadores por conta própria continuam a ser amplamente utilizados no contexto atual, registando-se um recurso considerável a estas medidas de emergência. As políticas ativas do mercado de trabalho foram igualmente reforçadas e ajustadas ao impacto da pandemia e incluíram incentivos à contratação. Foi salientado que uma conceção adequada e uma sensibilização suficiente dos empregadores são fundamentais para o êxito da aplicação deste tipo de medidas. É necessária uma abordagem equilibrada para ter em conta tanto os aspetos relacionados com a criação/destruição de postos de trabalho como a necessidade de envidar mais esforços no sentido de reduzir a segmentação do mercado de trabalho. A manutenção do emprego e o apoio à criação de emprego têm de ser considerados juntamente com as necessidades de qualidade e reafetação de postos de trabalho.

Em certos casos, existe o risco de as medidas de combate à crise desviarem a atenção dos obstáculos estruturais a longo prazo para tipos de emprego mais permanentes. Em muitos Estados-Membros, a ação das inspeções do trabalho, bem como as medidas destinadas a reforçar a sua capacidade, são fatores essenciais para reduzir a segmentação do mercado de trabalho. Para o efeito, os incentivos como os subsídios à contratação, bem como os desincentivos sob a forma de coimas, podem ser combinados de forma eficaz. Embora seja importante analisar e avaliar o impacto das medidas tomadas para reduzir a segmentação, reconheceu-se que tal poderá ser difícil devido ao impacto da atual pandemia de COVID-19, nomeadamente à luz das restrições e da ênfase dada às medidas tomadas para manutenção do emprego.

No que diz respeito às disparidades salariais entre homens e mulheres, é importante analisar as causas subjacentes e tomar medidas holísticas, nomeadamente através da adaptação do sistema de prestações, como foi demonstrado num dos casos analisados.

As ferramentas TIC podem ser úteis para combater a segmentação do mercado de trabalho e sensibilizar para as suas consequências adversas, bem como para combater as disparidades salariais entre homens e mulheres. Vários Estados-Membros comunicaram que as medidas neste domínio serão incluídas nos PRR, estando ainda em curso discussões em alguns Estados-Membros.

No que diz respeito à tributação do trabalho, registaram-se progressos no sentido de continuar a reduzir a carga fiscal sobre o trabalho, especialmente no caso de rendimentos baixos e médios, principalmente através de medidas de desagravamento fiscal e de cortes nas contribuições para a segurança social. Algumas das medidas recentemente aplicadas nos Estados-Membros foram concebidas para ajudar as empresas a fazer face à crise da COVID-19 e podem ser temporárias, embora também tenham sido tomadas medidas permanentes.

Foram manifestadas preocupações quanto ao facto de estas alterações fiscais serem neutras do ponto de vista orçamental a médio prazo, uma vez que foram realizados poucos progressos no sentido de transferir a carga fiscal para bases tributáveis mais favoráveis a um crescimento inclusivo e sustentável. Existe ainda margem para um tal deslocamento da carga fiscal, que é relevante no contexto atual, uma vez que poderá contribuir para uma recuperação inclusiva e apoiar a transição ecológica. Subsistem outras questões relacionadas com o sistema fiscal, nomeadamente lacunas ou ineficiências específicas, bem como desincentivos ao trabalho para o elemento do casal que é a segunda fonte de rendimento familiar. Este último ponto é também uma questão de disparidade de género, uma vez que as segundas fontes de rendimento familiar são, na sua maioria, as mulheres.

No que diz respeito ao trabalho não declarado, foi sublinhada a importância das estratégias multidimensionais e o papel crucial das inspeções do trabalho e a colaboração entre as diferentes autoridades. Foi igualmente mencionada a necessidade de adotar estratégias abrangentes que abordem os vários e multifacetados aspetos do trabalho não declarado.

Alguns Estados-Membros tencionam incluir medidas nestes domínios nos seus PRR ou utilizar o apoio financeiro da REACT-UE e do Fundo Social Europeu Mais (FSE+).

De um modo geral, é necessário ter em conta as alterações introduzidas pela crise da COVID-19. A nova realidade emergente da crise tornou obsoletos alguns conceitos e instrumentos analíticos ou apelou a abordagens analíticas mais abrangentes, uma vez que a divisão entre emprego temporário e permanente já não é a única distinção pertinente. O aumento das novas formas de trabalho, em especial o trabalho em plataformas, foi apontado como uma questão que exigirá uma análise mais aprofundada no que diz respeito aos aspetos de segmentação.

A análise destacou igualmente as respostas estratégicas pertinentes para enfrentar os desafios nos domínios de intervenção analisados, ou seja, a necessidade de apoiar as inspeções do trabalho na luta contra o trabalho não declarado e a segmentação do trabalho; a importância de analisar a legislação em matéria de proteção do emprego e as lacunas a nível regulamentar para colmatar a segmentação; a necessidade de uma estratégia institucional holística que inclua reformas do sistema fiscal, políticas de conciliação entre a vida profissional e pessoal, investimentos em estruturas de acolhimento na primeira infância, igualdade de remuneração e outras políticas de apoio à igualdade de oportunidades para reduzir as disparidades de género.

Diálogo social – análise recorrente

Em dezembro de 2020, o COEM realizou a sua análise anual sobre o diálogo social em conjunto com os parceiros sociais europeus e nacionais. Com o objetivo de avaliar os progressos realizados na aplicação das REP pertinentes para 2020, a revisão veio também clarificar a participação dos parceiros sociais no contexto da crise da COVID-19, bem como a preparação dos PNR e dos PRR.

Nos Estados-Membros em causa, existem quadros para o diálogo social, mas são necessários esforços suplementares para estabelecer uma participação significativa dos parceiros sociais na elaboração das políticas e um diálogo social eficaz. Subsistem preocupações significativas no que diz respeito aos aspetos práticos da consulta dos parceiros sociais em termos de transparência, atualidade e pertinência, bem como quanto ao seu impacto real na elaboração de políticas. Foram comunicados alguns desenvolvimentos encorajadores, em especial no que diz respeito à intensificação da participação dos parceiros sociais na conceção de medidas de combate à crise e na fixação de um salário mínimo. Alguns Estados-Membros envolvem os parceiros sociais na conceção de medidas específicas numa fase precoce.

Os parceiros sociais consideram que ainda são necessárias consultas mais regulares e atempadas para garantir que possam contribuir adequadamente para a evolução das políticas. Ao consultarem os parceiros sociais, os governos também poderiam fornecer sistematicamente informações sobre a forma como as suas propostas foram tratadas.

O reforço das capacidades dos parceiros sociais com perspetivas a mais longo prazo continua a ser um objetivo importante. A este respeito, foi salientado o papel específico do Fundo Social Europeu, bem como a necessidade de uma avaliação regular da eficácia desse investimento, nomeadamente em termos da qualidade das contribuições dos parceiros sociais.

Reformas nos domínios da educação, da formação e das competências

À semelhança do que aconteceu em anos anteriores, em março de 2021 o COEM, juntamente com o Comité da Educação, analisou as REP pertinentes nos domínios da educação, formação e competências. As análises abrangeram 26 Estados-Membros e, de um modo geral, incluíram tanto as REP para 2020 como elementos relevantes das REP para 2019. Em relação a três Estados-Membros, apenas foram analisadas REP para 2019 (ou algumas partes das mesmas).

Os esforços de reforma nos domínios da educação e das competências já haviam sido envidados antes da pandemia e alguns Estados-Membros prosseguiram estas ações durante a pandemia. A fim de fazer face à crise, vários Estados-Membros aumentaram os seus orçamentos para reforçar o investimento na educação e nas competências, especialmente em competências digitais básicas, infraestruturas e soluções em linha, como as plataformas digitais, que se revelaram elementos cruciais para manter o bom funcionamento da aprendizagem, da formação e do trabalho durante os períodos de confinamento. Alguns Estados-Membros estão também a explorar abordagens inovadoras, como vales digitais e contas de aprendizagem individuais, como parte deste esforço.

A crise da COVID-19 exacerbou os desafios preexistentes relacionados com a educação e as competências. Os confinamentos e as medidas de distanciamento social acentuaram as questões relacionadas com o fosso digital e a desigualdade no acesso à educação e à formação. Ao mesmo tempo, os percursos de melhoria de competências e requalificação são considerados elementos fundamentais para apoiar a recuperação, melhorar a resiliência económica e promover as transições digital e ecológica. Algumas carências e inadequações de competências, nomeadamente no setor das TIC, também se agravaram apesar do aumento do desemprego.

Os Estados-Membros tendem a combinar a resposta à pandemia de COVID-19 com uma resposta a longo prazo aos desafios estruturais, nomeadamente com o objetivo de apoiar transições eficazes no mercado de trabalho para empregos de melhor qualidade, dando simultaneamente resposta aos desafios colocados pelas transições digital e ecológica. Foram envidados importantes esforços de reforma e de investimento em todos os níveis de ensino – incluindo a EAPI, a educação de base, o ensino e a formação profissionais (EFP) iniciais e contínuos, o ensino superior e a educação de adultos. Os Estados-Membros tomaram igualmente medidas para tornar os sistemas de educação e formação mais adequados às necessidades do mercado de trabalho. Executaram ou planearam reformas para resolver questões relacionadas com as disparidades em matéria de educação e formação e reduzir o fosso digital.

Muitas iniciativas estratégicas vão na direção certa. No entanto, os progressos no sentido da aplicação das REP para 2019 e para 2020 são desiguais. Alguns desafios estruturais ainda representam uma preocupação importante em alguns Estados-Membros e exigem uma ação mais aprofundada, em especial no que toca ao abandono escolar precoce; aos resultados educativos na educação de base e no EFP (nomeadamente em relação às taxas de insucesso escolar e aos resultados PISA); à baixa participação na educação de adultos; à subqualificação da mão de obra; às desigualdades sociais e territoriais no acesso à educação, à formação, às competências digitais e às infraestruturas. A situação difícil dos grupos vulneráveis e desfavorecidos a este respeito foi destacada durante a análise, assim como os desafios enfrentados pelas pessoas com deficiência no setor da educação e no acesso ao mercado de trabalho. A cooperação entre as partes interessadas, tanto no setor da educação e da formação como no mercado de trabalho e nos setores da política social, é necessária para que os resultados das reformas sejam mais eficazes e abrangentes. O acompanhamento e a avaliação são também componentes importantes dos esforços de reforma.

Para além do financiamento nacional, vários Estados-Membros já estão a utilizar amplamente ou preveem utilizar os fundos da UE disponíveis, como o FSE+ e o MRR, a fim de levar a cabo as reformas necessárias. A este respeito, seria importante assegurar a complementaridade entre as diferentes fontes de financiamento.

Vários Estados-Membros recordaram os objetivos e as prioridades da Resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030).

No contexto dos PRR nacionais e da programação dos recursos da política de coesão para 2021-27, o COEM apelou igualmente à participação ativa e regular dos parceiros sociais na preparação e execução das reformas pertinentes da política de emprego e das medidas de investimento.

Integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho – análise recorrente

A revisão da **Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho** realizou-se em novembro de 2020. Tendo em vista debater as respostas estratégicas integradas no contexto da COVID-19, esta terceira revisão semestral foi realizada conjuntamente pelo COEM e pelo CPS. A revisão de 2020 incidiu sobre o impacto da pandemia nos desempregados de longa duração, bem como nas respostas dadas pelos serviços sociais e de emprego no que respeita à prestação de serviços integrados. Foi avaliada a forma como os Estados-Membros deram resposta aos desafios que os desempregados de longa duração enfrentaram durante a fase inicial da crise económica e as medidas adotadas para evitar o aumento do desemprego de longa duração, bem como as possíveis vias para a recuperação³.

Relativamente aos **serviços de emprego**, o aconselhamento ou a definição de perfis individualizados, bem como o acesso aos serviços e a disponibilidade dos mesmos, foram os mais afetados pela crise da COVID-19. O registo e a prestação de serviços integrados foram os menos afetados. Devido a considerações relacionadas com a saúde e a segurança, muitos Estados-Membros envidaram esforços para disponibilizar a prestação de serviços em linha. No entanto, os resultados foram díspares, nomeadamente devido à desigualdade no acesso aos serviços em linha por parte dos desempregados de longa duração e das pessoas inativas, em particular daqueles com menos competências em TIC.

Relativamente aos **serviços sociais**, a revisão mostrou que a pandemia teve um impacto negativo na prestação de serviços, em particular os que exigem um contacto pessoal. O apoio às pessoas em situações mais vulneráveis foi mantido em certa medida, mas concentrou-se principalmente no acesso às prestações de assistência social e na continuidade das mesmas. Os beneficiários do rendimento mínimo têm sido um dos grupos-alvo prioritários em alguns Estados-Membros. O registo e a integração dos serviços parecem ser os menos afetados. Alguns Estados-Membros envidaram esforços adicionais para melhorar o acesso às prestações.

³ As mensagens-chave foram enviadas ao Conselho EPSCO em separado (janeiro de 2021), cf. documento 5623/21.

A incerteza acerca das implicações a longo prazo da crise atual no apoio aos desempregados de longa duração foi também amplamente partilhada, visto que atualmente a ênfase recai em dar resposta sobretudo aos efeitos imediatos da crise na perda de postos de trabalho e na preservação do emprego. Neste contexto, os esforços de execução das políticas a médio e longo prazo terão de concentrar-se na conclusão dos programas e das medidas que foram interrompidas ou adiadas devido à pandemia de COVID-19, bem como na combinação específica de serviços para os desempregados de longo prazo e a prestação integrada destes serviços.

Reformas nos domínios da proteção social e da inclusão social

A crise da COVID-19 veio recordar claramente a importância dos sistemas de proteção social na mitigação dos efeitos económicos e sociais causados pela redução da atividade económica e permitir a inclusão social das pessoas vulneráveis. Embora os sistemas de proteção social tenham desempenhado plenamente o seu papel de estabilizadores automáticos, protegendo os meios de subsistência de muitas pessoas, a crise salientou igualmente lacunas estruturais na adequação e na cobertura das medidas de proteção social e de inclusão social. As medidas de emergência aplicadas tanto a nível da UE como a nível nacional contribuíram para evitar uma crise social maciça em toda a Europa.

Em 2020, no âmbito do Semestre Europeu, 21 Estados-Membros receberam uma recomendação específica por país relacionada com a proteção social e a inclusão social. Embora muitas das recomendações tenham sido formuladas em relação à crise da COVID-19, a maioria das REP refletiu também desafios estruturais preexistentes, já salientados em ciclos anteriores do Semestre, em particular, nas REP para 2019. As recomendações incidiram nos seguintes domínios: garantia do acesso à proteção social para todos (por exemplo, BG, CY, IT, NL, PT, RO, SI, SK); adequação e a cobertura das prestações de apoio ao rendimento, em combinação com o acesso aos serviços sociais e essenciais (BG, EE, ES, HR, HU, LT, LV, PL, PT, RO, SK), nomeadamente com particular ênfase no reforço da cooperação entre os SPE e os serviços sociais (EE, ES, HU, SK); oferta de habitação (IE) e de serviços de educação e acolhimento na primeira infância de qualidade e a preços acessíveis, nomeadamente no contexto do apoio à participação das mulheres no mercado de trabalho (AT, CZ, IT, PL). Os desafios de interesse comum foram analisados conjuntamente pelo COEM e pelo CPS.

À medida que a pandemia evoluiu, todos os Estados-Membros analisados tomaram medidas de emergência para reforçar e manter o funcionamento "normal" dos seus **sistemas de proteção social**, o que muitas vezes se veio acrescentar às reformas em curso. Tais medidas incluíram a flexibilização das condições de elegibilidade; a introdução temporária de novas prestações; o reforço dos regimes de apoio existentes; bem como a criação de medidas de emergência para proporcionar aos trabalhadores um rendimento de substituição adequado.

Ao mesmo tempo, em vários Estados-Membros, a crise expôs lacunas de acesso e cobertura já existentes nos sistemas de proteção social. As análises do CPS confirmaram que nem todos os grupos da população foram eficazmente protegidos e que vários grupos continuam confrontados com dificuldades (nomeadamente os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores atípicos), que tendem a sentir maior incerteza económica com um acesso mais limitado à proteção social. As medidas de emergência temporárias, como os regimes de tempo de trabalho reduzido em que foram investidos recursos financeiros substanciais, não beneficiaram todas as categorias de trabalhadores na mesma medida. Mais importante ainda, as análises revelaram que as medidas temporárias não podem substituir a necessidade de alargar a proteção social às pessoas que não estão cobertas de forma mais permanente. Serão necessários mais esforços para abordar, de forma estrutural, a cobertura, a adequação e a transferibilidade dos direitos de proteção social, em conformidade com a Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social.

A crise também expôs as lacunas existentes na concessão de **prestações de assistência social**. Muitos Estados-Membros introduziram medidas temporárias de apoio ao rendimento das famílias em situações fragilizadas. As medidas consistiram na flexibilização dos critérios de elegibilidade; na simplificação dos procedimentos administrativos; na melhoria dos níveis dos benefícios; na concessão de prestações complementares em espécie ou no reforço dos serviços. As respostas dos Estados-Membros relacionadas com a crise sublinharam a importância de uma proteção adequada do rendimento. A necessidade de novas reformas estruturais neste domínio foi confirmada pelas análises multilaterais. Uma proteção mais forte do rendimento mínimo poderia apoiar a recuperação e, atuando como um estabilizador automático eficaz, tornaria as economias e as sociedades mais resilientes a crises futuras. Numa perspetiva de futuro, os Estados-Membros deverão intensificar os seus esforços para melhorar a eficácia de uma prestação de apoio ao rendimento adequada, bem articulada com o acesso a serviços sociais de elevada qualidade e a mercados de trabalho inclusivos, em consonância com a abordagem de inclusão ativa.

A prestação de **serviços sociais** tem estado sob enorme pressão no rescaldo da pandemia de COVID-19, devido a medidas de confinamento, escassez de pessoal, problemas de comunicação e dificuldades de coordenação com as partes interessadas fortemente afetadas pela prestação de serviços. A utilização de ferramentas em linha e de outras TIC ajudou a assegurar a continuidade da prestação de serviços. Ao mesmo tempo, fatores como o estatuto socioeconómico, a idade dos beneficiários, as desigualdades territoriais e a escassez de infraestruturas desafiaram a prestação de serviços aos mais vulneráveis. Embora as análises do CPS reconheçam o potencial das novas tecnologias no desenvolvimento dos serviços sociais nas atuais sociedades em acelerado processo de digitalização, os Estados-Membros devem ter em conta as necessidades específicas dos mais vulneráveis e a sua maior dependência do contacto pessoal para os serviços. É necessário prosseguir os esforços para intensificar a cooperação e a coordenação eficazes entre os prestadores de serviços, a fim de garantir que as pessoas disponham de um ponto de contacto único para aceder ao apoio necessário. Para o efeito, a capacidade dos prestadores em causa e a coordenação das suas ações poderiam ser reforçadas.

O encerramento parcial ou total de escolas e de estruturas de acolhimento de crianças durante a pandemia pode ter exacerbado as desigualdades existentes na utilização da **EAPI**. Em resposta à crise da COVID-19 e ao encerramento de escolas e de estruturas de acolhimento de crianças, muitos Estados-Membros introduziram medidas de emergência para apoiar os **pais e cuidadores**, tais como benefícios financeiros adicionais e temporários e a continuação da prestação de serviços de acolhimento de crianças a trabalhadores essenciais. As medidas estruturais tomadas pelos Estados-Membros para alargar a participação e melhorar a qualidade da EAPI incluem a redução da idade pré-escolar obrigatória ou a garantia de acesso gratuito universal ao ensino pré-escolar, a construção e renovação de jardins de infância, bem como o aumento do apoio subsidiado à frequência de creches. Continuarão a ser necessários esforços específicos para apoiar as crianças em risco de pobreza ou exclusão social.

A atual crise demonstrou ter uma **forte dimensão de género**. Com o encerramento de escolas durante a pandemia, o peso dos cuidados (não remunerados) aumentou tanto para as mulheres como para os homens, embora as mulheres tenham sido mais fortemente afetadas. A falta (ou a redução) da oferta de EAPI diminuiu, por sua vez, o apoio à participação dos pais no mercado de trabalho (em especial das mulheres), que continua a ser uma das formas mais eficientes de combater as causas profundas da pobreza infantil.

A falta de habitação a preços acessíveis, o **fenómeno dos sem-abrigo e a exclusão em termos de alojamento** estão a tornar-se cada vez mais problemáticos na UE. A pandemia provocou um aumento ainda maior do número de sem-abrigo, uma vez que a crise tornou mais difícil para muitos agregados familiares pagar um alojamento adequado, perturbando simultaneamente a construção de novas habitações. Os proprietários de baixos rendimentos e os arrendatários privados foram particularmente afetados, mas também as pessoas com um rendimento médio ficaram sobrecarregadas com o aumento dos custos da habitação e da sua manutenção.

As medidas destinadas a proteger os arrendatários e os detentores de hipotecas incluíram a concessão de moratórias aos pagamentos relativos à habitação, hipotecas e outras despesas domésticas, a suspensão de despejos durante a crise e novos empréstimos sem juros ou com juros baixos a particulares. Alguns Estados-Membros também intensificaram os seus serviços de apoio e de prestação de cuidados aos sem-abrigo através da expansão dos abrigos, da conversão dos abrigos noturnos em abrigos diurnos e da distribuição de pacotes de ajuda (produtos alimentares e de higiene). Os planos de vacinação dos Estados-Membros deverão assegurar um alcance adequado das pessoas em abrigos e das pessoas sem abrigo protegido. Os esforços estruturais para combater o fenómeno dos sem-abrigo e a exclusão em termos de alojamento deverão dar prioridade a abordagens integradas que combinem a prevenção, o acesso rápido à habitação permanente e a prestação de serviços de apoio. É igualmente necessário acelerar a construção de novas habitações sociais.

Reformas no domínio das pensões

As pensões, dado o seu elevado peso orçamental e a crescente importância social no contexto do envelhecimento das sociedades europeias e da evolução dos mercados de trabalho, têm sido um domínio em destaque desde o início do Semestre Europeu. Nos últimos anos, cerca de três quartos dos Estados-Membros receberam uma recomendação relacionada com o funcionamento dos respetivos sistemas de pensões. Em 2020, as circunstâncias especiais e o carácter extraordinário da crise da COVID-19 levaram o Conselho a não emitir REP em matéria de pensões, apesar de as questões relativas às pensões terem sido identificadas nos considerandos das recomendações. Em resposta, o CPS adaptou a sua abordagem e as habituais análises específicas por país neste domínio de intervenção tiveram lugar por via de um debate temático.

Durante o debate, tornou-se evidente que as pensões públicas continuaram a garantir à maior parte dos reformados uma fonte estável de rendimentos em todos os Estados-Membros. A este respeito, embora se possa esperar que a crise da COVID-19 tenha um impacto significativo nos mercados de trabalho e financeiros, também afetará os rendimentos das pessoas idosas e colocará uma maior pressão sobre o financiamento dos regimes de pensões, sobre os quais os efeitos da pandemia ainda não são totalmente visíveis.

Apesar do impacto relativamente limitado da pandemia nos regimes de pensões no curto prazo, há uma série de desafios a mais longo prazo relacionados com a manutenção da adequação e do financiamento sustentável das pensões no contexto de uma sociedade em envelhecimento, bem como de uma economia e de um mercado de trabalho em evolução. Dada a complexidade dos desafios, os Estados-Membros têm vindo a executar reformas no contexto dos ciclos plurianuais.

A abordagem mais comum nas reformas anteriores centrou-se no aumento da idade efetiva de reforma. Nos últimos anos, os Estados-Membros aumentaram a idade legal de reforma, restringiram o acesso à reforma antecipada, alteraram os requisitos contributivos e reforçaram os (des)incentivos para estimular a reforma mais tardia. As vias flexíveis de reforma, destinadas a facilitar o prolongamento da vida ativa e a desencorajar a reforma antecipada, tornaram-se cada vez mais generalizadas. Muitas das reformas incluíram a introdução de mecanismos de ajustamento automático, que ligam os principais parâmetros das pensões, como a idade de reforma ou as prestações, diretamente à evolução demográfica.

As recentes reformas indicam igualmente uma tendência para a eliminação progressiva das pensões especiais que concedem um tratamento preferencial a determinados grupos da população. Algumas reformas melhoraram o acesso aos regimes de pensões por parte das pessoas com outros tipos de trabalho para além do emprego permanente e a tempo inteiro, mas subsistem lacunas significativas. Algumas reformas também incidiram no papel das pensões complementares ou privadas na constituição do rendimento dos mais velhos.

O debate temático do CPS mostra que, apesar das medidas tomadas, serão necessários esforços adicionais para fazer face aos desafios em matéria de adequação e sustentabilidade enfrentados pelos regimes de pensões em toda a UE. Os Estados-Membros deverão continuar a tomar medidas para prolongar a vida ativa. Esforços para adaptar a idade de reforma ou as exigências em matéria de carreira; prestações ou taxas de acumulação para refletir o aumento da esperança de vida deverão ser complementadas com opções de trabalho flexíveis, incluindo a possibilidade de combinar pensões com rendimentos do trabalho. Sensibilizar e tornar os regimes de pensões mais atrativos para as pessoas mais cedo nas suas carreiras pode afetar o comportamento dos trabalhadores. Assim sendo, a promoção de uma vida ativa mais longa deverá começar mais cedo na carreira e não apenas quando o indivíduo se aproxima da idade da reforma. Os incentivos fiscais à reforma diferida ou ao investimento em pensões complementares continuarão a desempenhar um papel, embora o seu efeito distributivo deva ser cuidadosamente considerado.

Ao mesmo tempo, assegurar uma vida ativa mais longa é uma questão transversal que deve ser promovida através de ações em vários domínios de intervenção. Um pré-requisito essencial para tal é que os mercados de trabalho permitam prolongar a vida ativa, nomeadamente através de opções de aprendizagem ao longo da vida e da garantia de um ambiente de trabalho flexível, saudável e seguro, adequado às necessidades dos trabalhadores mais velhos. O acesso a serviços sociais e de saúde de elevada qualidade é necessário para facilitar a permanência dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. O reforço da cooperação interdisciplinar e a participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil continuam a ser fatores importantes para o desenvolvimento de estratégias para uma vida ativa mais longa.

As análises do CPS demonstraram igualmente que os trabalhadores com emprego atípico e por conta própria continuam a estar subprotegidos, o que comprometeu tanto a adequação como a base contributiva dos regimes de pensões. Estes grupos, bem como as pessoas que auferem salários mais baixos em geral, também têm acesso reduzido a regimes complementares de pensão. Por conseguinte, são necessários esforços sustentados para garantir uma cobertura adequada e oportunidades de aquisição de direitos de pensão para esses trabalhadores – na sequência da Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social⁴ – e para adaptar os regimes de pensões à natureza evolutiva do trabalho, a fim de proteger melhor todos os trabalhadores.

⁴ Recomendação do Conselho de 8 de novembro de 2019 relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

Em média, as reformas anteriores ajudaram a estabilizar as despesas com pensões a longo prazo, mas tal tem sido frequentemente feito à custa da futura adequação das pensões. Por conseguinte, o desafio de assegurar um financiamento suficiente para proporcionar prestações adequadas e a cobertura das pensões continua a ser grande. Os debates revelaram que, em vários Estados-Membros, está em curso uma mudança do financiamento das contribuições para um financiamento mais baseado nos impostos. Dadas as diferentes circunstâncias nacionais, a consecução dos objetivos sociais dos regimes de pensões, mantendo simultaneamente a sustentabilidade, pode exigir diferentes abordagens de financiamento nos Estados-Membros.

À luz destas observações, o CPS apela a um debate amplo e aberto sobre a forma como os regimes de pensões, e os sistemas de proteção social em geral, podem apoiar prestações adequadas no contexto do envelhecimento da população e da evolução dos mercados de trabalho. Uma análise mais pormenorizada dos principais desafios comuns está disponível no relatório conjunto de 2021 sobre a adequação das pensões, elaborado pelo CPS e pela Comissão Europeia.

Reformas no domínio dos cuidados de saúde

A pandemia de COVID-19 colocou os sistemas de saúde nacionais sob uma pressão sem precedentes, expondo as deficiências estruturais existentes e salientando a necessidade de reforçar a sua preparação para melhor responderem a situações de crise em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, o ciclo de 2020 do Semestre Europeu colocou uma forte ênfase nas reformas no domínio dos cuidados de saúde, com todos os Estados-Membros a receberem uma REP para abordar a resiliência dos seus sistemas.

Além disso, consoante o Estado-Membro, foi também dada especial atenção aos seguintes aspetos: escassez de mão de obra e condições de trabalho (BG, HR, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, SI e SE); disponibilidade de produtos e infraestruturas médicas críticas (BE, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LT, MT, RO, SK, SI, SE); acessibilidade, qualidade e disponibilidade de cuidados (BG, CY, EL, HR, EE, FI, LT, LV PT, RO); infraestruturas de saúde para a saúde em linha, bem como a sua aplicação (HR, CZ, FR, DE, ES, LU, LV, NL, PL); transferência de cuidados hospitalares para estabelecimentos ambulatoriais (AT, CZ, EE, HU, IE, MT, SK); coordenação, governação e integração gerais dos cuidados de saúde (HR, CZ, FI, IT, LU, SK); e capacidade financeira do sistema de saúde (BG, LV e PL).

As análises específicas por país do CPS e o debate temático específico confirmaram que, na sequência da pandemia de COVID-19, todos os Estados-Membros tomaram medidas de emergência para apoiar o funcionamento dos seus sistemas de saúde. O **financiamento da saúde foi significativamente aumentado** através da reafetação de fundos de outras rubricas do orçamento nacional, bem como de vários instrumentos da UE. O financiamento adicional foi utilizado para aumentar a capacidade dos cuidados intensivos e assegurar a disponibilidade de material médico crítico e de pessoal dos serviços de saúde. Vários Estados-Membros também adotaram disposições para compensar os hospitais, os prestadores de cuidados de saúde e as instituições pelas perdas financeiras resultantes das alterações da procura e da oferta de cuidados médicos relacionadas com a COVID-19, como, por exemplo, as camas de hospital deixadas desocupadas devido ao adiamento de tratamentos planeados em consequência da crise.

A crise revelou igualmente que vários Estados-Membros enfrentam uma **escassez estrutural de profissionais de saúde que é necessário resolver**. Todos os Estados-Membros aplicaram medidas extraordinárias para apoiar a oferta limitada de pessoal dos serviços de saúde no início da pandemia. O pessoal hospitalar de primeira linha recebeu compensações adicionais e foram criados serviços de apoio à saúde mental em vários Estados-Membros. Foram reforçadas as oportunidades de formação, a fim de facilitar a reafetação de pessoal, e foram destacados estudantes médicos, voluntários e militares para realizar determinadas tarefas não clínicas.

Foram também introduzidas alterações nas funções e responsabilidades dos profissionais de saúde a nível individual e organizacional. Nos hospitais, o pessoal existente foi reafetado e realocado para lidar com o surto. A organização de percursos de prestação de cuidados não relacionados com a COVID foi revista a fim de otimizar as funções clínicas. O papel dos farmacêuticos comunitários e dos médicos de família foi alargado em muitos países, pelo menos temporariamente, com o intuito de reduzir a necessidade de consultas médicas para doentes não-COVID-19. Com vista a enfrentar os desafios da mão de obra a longo prazo, muitos Estados-Membros comunicaram medidas para financiar a criação de postos de trabalho adicionais no setor dos cuidados de saúde e para melhorar a atratividade da profissão médica e oferecer mais oportunidades de formação e de especialização ao pessoal existente. Na fase mais imediata após a pandemia, é necessário ponderar cuidadosamente a carga para os profissionais de saúde devido ao adiamento das intervenções médicas planeadas resultante da crise.

A crise sublinhou a **importância de redes de segurança sólidas** para garantir o acesso aos cuidados de saúde aos mais vulneráveis, bem como a **necessidade estratégica de uma coordenação eficiente entre os sistemas sociais e de saúde**. As medidas dos Estados-Membros para prestarem apoio financeiro, bem como para assegurar um acesso contínuo aos cuidados de saúde, parecem ter atenuado – mas não eliminado – o impacto da pandemia nos mais vulneráveis, que têm suportado o impacto da pandemia na saúde até à data. Além disso, a atenção dedicada aos doentes com COVID-19 e aos cuidados urgentes de que necessitaram na fase inicial da pandemia também pode ter resultado numa menor atenção aos principais fatores sociais responsáveis por uma maior vulnerabilidade à saúde precária – o que inclui fatores como a solidão, estilos de vida e ambientes físicos pouco saudáveis, bem como outros problemas sociais como situações habitacionais, dívidas e *stress*.

No período pós-pandemia, os Estados-Membros deverão renovar o seu **enfoque na prevenção e na promoção da saúde**, bem como intensificar os seus esforços para **melhorar a prestação de cuidados de saúde primários**. Tais medidas poderiam não só promover melhores resultados em termos de saúde para a população, mas também aliviar a necessidade de pessoal médico especializado e de cuidados hospitalares dispendiosos. Continua também a ser essencial que o apoio a curto prazo se traduza em ações que permitam melhorias a longo prazo, em conformidade com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Muitos dos aspetos que poderiam ser impulsionados para este efeito estão fora do domínio da saúde, como é o caso do trabalho e da mão de obra, da educação, do meio físico em que se vive e da segurança social. Significa isto que é necessária uma **cooperação transversal** mais intensa entre os ministérios – mas também com as partes interessadas.

O surto de COVID-19 também serviu de **catalisador para a inovação**. Os esforços para limitar a propagação do vírus, mantendo simultaneamente a qualidade dos serviços de cuidados de saúde primários, resultaram num aumento sem precedentes da utilização da telemedicina e de outras soluções digitais em todos os Estados-Membros. Ao substituir as consultas físicas e ao racionalizar a avaliação das necessidades dos serviços, o aumento da utilização da telemedicina tem potencial para melhorar o acesso aos cuidados médicos, reduzir os custos globais e as desigualdades de acesso a nível regional e contribuir para colmatar a escassez de profissionais de saúde.

Ao mesmo tempo, a inovação na prestação de serviços de saúde pode representar uma ameaça de aumento da clivagem digital relacionada com as limitações das competências digitais e as questões de acesso às TI. Tal poderia ter um impacto negativo nos grupos sociais com estatuto socioeconómico desfavorecido ou nas pessoas em zonas com infraestruturas digitais menos desenvolvidas. Estes grupos precisam de receber informações e apoio adicionais para garantir que não ficam para trás. Poderá ser necessário manter uma abordagem mista, com uma combinação de serviços de saúde digitais e presenciais, para promover o acesso a cuidados de saúde de qualidade para todos.

A longo prazo, alguns Estados-Membros estão a avançar com a **aplicação das reformas dos cuidados de saúde** lançadas antes da pandemia. Outros revelaram novos planos abrangentes para as reformas dos sistemas de saúde, que preveem novos investimentos significativos nos setores da saúde e dos cuidados continuados ao longo de vários anos, com o apoio de financiamento vindo da UE. Vários Estados-Membros estão também a criar comissões de inquérito para tirar partido dos ensinamentos retirados da crise. A tomada de medidas com base nos resultados desses inquéritos poderá conduzir a uma melhoria das medidas de preparação futura para situações de crise.

Reformas no domínio dos cuidados continuados

O forte impacto da pandemia de COVID-19 na prestação de cuidados continuados pôs em evidência a necessidade de reapreciar a evolução neste setor. Em 2020, três Estados-Membros (FI, PT e SI) receberam uma REP para melhorar o acesso e reforçar a resiliência dos seus sistemas de cuidados continuados. Outros aspetos, como a sustentabilidade, a relação custo-eficácia, o acesso, a acessibilidade dos preços e a qualidade dos cuidados de saúde, foram refletidos nos considerandos das REC para 2020 para vários Estados-Membros.

As análises do CPS e os debates temáticos afins confirmaram que os sistemas de cuidados continuados foram fortemente afetados pela pandemia. A mortalidade em estruturas residenciais de acolhimento representou uma parte significativa de todas as mortes relacionadas com a COVID-19, devido à elevada vulnerabilidade dos seus utilizadores à doença e – especialmente nos primeiros meses do surto – devido a problemas de capacidade de teste e à falta de equipamento de proteção individual. O distanciamento social e o isolamento tiveram frequentemente um impacto negativo na saúde (em especial, na saúde mental) e no bem-estar dos residentes em estabelecimentos de cuidados continuados. Para prestadores informais de cuidados, na sua maioria mulheres, a conciliação do trabalho com a prestação de cuidados tornou-se mais difícil. Em alguns países, os profissionais prestadores de assistência reduziram os seus serviços, aumentando ainda mais a pressão psicológica sentida pelos prestadores de cuidados.

As autoridades públicas responderam à multiplicidade de desafios através da introdução de uma série de medidas a curto prazo para manter a prestação de cuidados continuados e proteger a vida dos utilizadores e cuidadores. A estreita cooperação entre as autoridades sociais e de saúde foi considerada particularmente importante na contenção da pandemia, embora as análises do CPS tenham demonstrado que a cooperação entre os serviços sociais e os sistemas de saúde deve ser reforçada.

Para além da pandemia de COVID-19 e tendo em conta o envelhecimento da população europeia, os Estados-Membros têm de prosseguir os seus esforços para dar resposta aos desafios estruturais relacionados com os cuidados continuados. Em particular, tal inclui o seguinte: a forma de proporcionar a todos os necessitados um acesso adequado e a preços comportáveis a serviços de cuidados continuados; de prestar serviços de cuidados continuados de boa qualidade; de assegurar uma mão de obra adequada no setor dos cuidados continuados e apoiar os cuidadores informais; e de financiar os sistemas de cuidados continuados em tempos de aumento da procura de cuidados e de redução da mão de obra. Uma análise mais pormenorizada dos principais desafios comuns está disponível no relatório conjunto de 2021 sobre cuidados continuados, elaborado pelo Comité da Proteção Social e pela Comissão Europeia.

Anexo 1: Conclusões específicas por país da supervisão multilateral do COEM

Anexo 2: Conclusões específicas por país das análises multilaterais de execução do CPS

Anexo 3: Conclusões específicas por país das análises multilaterais conjuntas do COEM e do CPS