



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 24 de maio de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2022/0165(NLE)**

**9470/22
ADD 1**

**SOC 308
EMPL 204
ECOFIN 498
EDUC 186
JEUN 81
GENDER 66
ANTIDISCRIM 49**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	23 de maio de 2022
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2022) 241 final – ANEXO
Assunto:	ANEXO da Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 241 final – ANEXO.

Anexo: COM(2022) 241 final – ANEXO



Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 241 final

ANNEX

ANEXO

da

**Proposta de
DECISÃO DO CONSELHO**

relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

ANEXO

Orientação n.º 5: Dinamizar a procura de mão de obra

Os Estados-Membros devem promover ativamente uma economia social de mercado sustentável e facilitar e apoiar o investimento na criação de empregos de qualidade, tirando igualmente partido do potencial associado às transições digital e ecológica, à luz do grande objetivo da UE para 2030 em matéria de emprego. Para o efeito, devem reduzir os obstáculos com que as empresas se deparam na contratação de pessoal, promover o empreendedorismo responsável e o verdadeiro trabalho por conta própria e, em especial, apoiar a criação e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, nomeadamente através do acesso ao financiamento. Os Estados-Membros devem promover ativamente o desenvolvimento da economia social e explorar todas as suas potencialidades, fomentar a inovação social e as empresas sociais e incentivar modelos empresariais que criem oportunidades de emprego de qualidade e gerem benefícios sociais a nível local, em especial na economia circular e nas zonas mais afetadas pela transição para uma economia verde devido à sua especialização setorial.

Na sequência da crise da COVID-19, regimes de tempo de trabalho reduzido bem concebidos e disposições semelhantes devem também facilitar e apoiar processos de reestruturação, para além de preservar o emprego, quando pertinente, ajudando a modernizar a economia, nomeadamente através do desenvolvimento das competências adequadas. Devem ser considerados incentivos eficazes à contratação e à transição, bem como medidas de melhoria de competências e requalificação dos trabalhadores, a fim de apoiar a criação de emprego e as transições entre empregos, e dar resposta à escassez de mão de obra e de competências, tendo também em conta as transformações digitais e ecológicas, bem como o impacto da invasão da Ucrânia pela Rússia.

A tributação deverá deixar de incidir tanto no trabalho e passar a incidir noutras fontes mais propícias ao emprego e ao crescimento inclusivo e consonantes com os objetivos climáticos e ambientais, tendo em conta o efeito redistributivo do sistema fiscal, ao mesmo tempo que se salvaguardam receitas para assegurar uma proteção social adequada e despesas favoráveis ao crescimento.

Os Estados-Membros, nomeadamente os que dispõem de salários mínimos nacionais, devem promover a negociação coletiva para fixar esses salários e assegurar uma participação efetiva dos parceiros sociais de forma transparente e previsível, possibilitando um ajustamento adequado dos salários à evolução da produtividade e fomentando salários justos que permitam um nível de vida digno, prestando especial atenção aos grupos de rendimentos mais baixos e médios, numa perspetiva de convergência socioeconómica ascendente. Os mecanismos de fixação dos salários devem ter em conta as condições socioeconómicas, incluindo os desenvolvimentos regionais e setoriais. Dentro do respeito das práticas nacionais e da autonomia dos parceiros sociais, os Estados-Membros e os parceiros sociais devem assegurar que todos os trabalhadores tenham salários justos, ao beneficiarem, direta ou indiretamente, de convenções coletivas ou de salários mínimos nacionais adequados, tendo em conta o seu impacto na competitividade, na criação de emprego e na pobreza no trabalho.

Orientação n.º 6: Reforçar a oferta de mão de obra e melhorar o acesso ao emprego e à aquisição de aptidões e competências ao longo da vida

No contexto das transições digital e ecológica, das alterações demográficas e da guerra na Ucrânia, os Estados-Membros devem promover a sustentabilidade, a produtividade, a empregabilidade e o capital humano, fomentando a aquisição de aptidões e competências ao longo da vida e respondendo às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho, à luz do grande objetivo da UE em matéria de competências para 2030. Os Estados-Membros devem também adaptar e investir nos respetivos sistemas de educação e formação para proporcionar uma educação inclusiva e de elevada qualidade, incluindo o ensino e a formação profissionais, o acesso à aprendizagem digital e a formação linguística (por exemplo, no caso dos refugiados, incluindo os provenientes da Ucrânia). Os Estados-Membros devem trabalhar em conjunto com os parceiros sociais, os prestadores de ensino e formação, as empresas e outras partes interessadas para corrigir as deficiências estruturais dos sistemas de educação e formação e melhorar a sua qualidade e relevância para o mercado de trabalho, também com vista a possibilitar as transições ecológica e digital, colmatar as inadequações de competências existentes e prevenir a emergência de novas insuficiências, em especial no que diz respeito a atividades relacionadas com a REPowerEU, como a implantação de energias renováveis ou a renovação de edifícios. Os desafios que se colocam à profissão docente deverão merecer especial atenção, inclusive mediante o investimento nas competências digitais dos professores e formadores. Os sistemas de educação e formação devem dotar todos os aprendentes de competências essenciais, incluindo competências básicas e digitais, bem como de competências transversais, a fim de estabelecer as bases para a adaptabilidade e a resiliência ao longo da vida. Os Estados-Membros devem procurar reforçar as disposições relativas aos direitos de formação individuais e garantir a sua transferibilidade nas transições profissionais, designadamente através de contas de aprendizagem individuais, quando tal se justifique, bem como de um sistema fiável de avaliação da qualidade. Os Estados-Membros devem explorar o potencial das microcredenciais para apoiar a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade. Devem criar condições para que todos possam antecipar e adaptar-se melhor às necessidades do mercado de trabalho, em especial através de uma contínua requalificação e melhoria de competências dos trabalhadores e da prestação de orientação e aconselhamento integrados, com vista a apoiar transições justas e equitativas para todos, reforçar os resultados sociais, colmatar a escassez de mão de obra e a inadequação de competências, melhorar a resiliência global da economia aos choques e facilitar os possíveis ajustamentos necessários.

Os Estados-Membros devem promover a igualdade de oportunidades para todos, combatendo as desigualdades nos sistemas de educação e formação. Em especial, as crianças devem ter acesso a educação e acolhimento na primeira infância de boa qualidade, em conformidade com a Garantia Europeia para a Infância. Os Estados-Membros devem aumentar os níveis globais de qualificação, reduzir o número de pessoas que abandonam precocemente o ensino e a formação, apoiar o acesso ao ensino das crianças de zonas remotas, aumentar a atratividade do ensino e formação profissionais (EFP), promover o acesso ao ensino superior e as taxas de conclusão, facilitar a transição dos jovens do ensino para o emprego através de estágios e aprendizagens de qualidade, bem como aumentar a participação de adultos na aprendizagem contínua, em especial entre os aprendentes oriundos de meios desfavorecidos e os menos qualificados. Tendo em conta as novas exigências das sociedades digitais, verdes e em envelhecimento, os Estados-Membros devem reforçar a aprendizagem em contexto laboral nos seus sistemas de EFP designadamente através de programas de aprendizagem eficazes e de qualidade, e aumentar o número de diplomados, especialmente mulheres, nas áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática, tanto no EFP como no ensino superior. Além disso, devem tornar o ensino superior e, sempre que pertinente, a investigação mais relevantes para o mercado de trabalho; melhorar os processos de monitorização e previsão de competências, aumentar a visibilidade das competências e facilitar a comparação das qualificações, inclusive das que são obtidas no estrangeiro, e facilitar o reconhecimento e a

validação de aptidões e competências adquiridas fora dos sistemas formais de educação e formação. Devem melhorar e aumentar a oferta e o uso de formas flexíveis de EFP contínuos. Os Estados-Membros devem igualmente ajudar os adultos pouco qualificados a manterem ou desenvolverem a respetiva empregabilidade a longo prazo, reforçando o acesso a oportunidades de aprendizagem de qualidade e garantindo o aproveitamento dessas oportunidades através de percursos de melhoria de competências que incluam avaliações de competências, uma oferta de educação e formação que corresponda às oportunidades do mercado de trabalho e a validação e reconhecimento das competências adquiridas.

Os Estados-Membros devem prestar aos desempregados e às pessoas inativas uma assistência eficaz, atempada, coordenada e personalizada, baseada no apoio à procura de emprego, na formação, na requalificação e no acesso a outros serviços de apoio, prestando especial atenção aos grupos vulneráveis e às pessoas particularmente afetadas pelas transições ecológica e digital. Devem ser empreendidas o mais rapidamente possível, e o mais tardar após 18 meses de desemprego, estratégias abrangentes que incluam avaliações individuais e aprofundadas dos desempregados, a fim de prevenir e reduzir significativamente o desemprego estrutural e de longa duração. O desemprego dos jovens e o problema dos jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação (jovens NEET) deverão continuar a ser combatidos mediante a prevenção do abandono escolar precoce e uma melhoria estrutural da transição escola-trabalho, inclusive através da aplicação integral da Garantia para Juventude, que deve também favorecer oportunidades de emprego dos jovens no contexto da recuperação pós-pandemia. Além disso, e na perspetiva do Ano Europeu da Juventude 2022, os Estados-Membros devem intensificar esforços, nomeadamente para salientar a forma como as transições ecológica e digital oferecem uma perspetiva renovada para o futuro e oportunidades para combater o impacto negativo da pandemia nos jovens.

Os Estados-Membros devem visar a supressão de obstáculos e desincentivos — e a concessão de incentivos — à participação no mercado de trabalho, em especial para as pessoas com baixos rendimentos, as que auferem a segunda fonte de rendimento no agregado familiar e as que estão mais afastadas do mercado de trabalho, incluindo as oriundas de meios da migração e os ciganos marginalizados. Tendo em conta a elevada escassez de mão de obra em determinadas profissões e setores, os Estados-Membros devem contribuir para fomentar a oferta de mão de obra, nomeadamente através da promoção de salários adequados e de condições de trabalho dignas, bem como de políticas ativas do mercado de trabalho eficazes. Os Estados-Membros devem também apoiar a criação de ambientes de trabalho adaptados às necessidades das pessoas com deficiência, inclusive através de um apoio financeiro específico e de serviços que lhes permitam participar no mercado de trabalho e na sociedade.

As disparidades da taxa de emprego e salariais entre homens e mulheres devem ser colmatadas. Os Estados-Membros devem garantir a igualdade entre homens e mulheres e uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente garantindo a igualdade de oportunidades e a progressão na carreira, bem como eliminando os obstáculos ao acesso a cargos de liderança a todos os níveis do processo decisório. Há que garantir a transparência salarial e a igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual. É necessário promover a conciliação da vida profissional, familiar e privada, tanto para as mulheres como para os homens, em especial através do acesso a cuidados continuados e a serviços de educação e acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de qualidade. Os Estados-Membros devem garantir que os pais e outras pessoas com responsabilidades de prestação de cuidados possam usufruir de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis adequados que lhes permitam conciliar o trabalho com a vida familiar e privada, e deverão promover um exercício equilibrado desses direitos entre mulheres e homens.

Orientação n.º 7: Melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e a eficácia do diálogo social

A fim de tirar partido de uma mão de obra produtiva e dinâmica e de novos padrões de trabalho e modelos de negócio, os Estados-Membros devem colaborar com os parceiros sociais na definição de condições de trabalho justas, transparentes e previsíveis, garantindo o equilíbrio entre direitos e obrigações. Devem reduzir e prevenir a segmentação nos mercados de trabalho, combater o trabalho não declarado e o falso trabalho por conta própria e promover a transição para modelos de emprego sem termo. As disposições em matéria de proteção do emprego, o direito do trabalho e as instituições deverão proporcionar não só um quadro favorável à contratação de mão de obra mas também a flexibilidade necessária para que os empregadores se adaptem rapidamente às evoluções da conjuntura económica, protegendo, simultaneamente, os direitos laborais e garantindo a proteção social, um nível adequado de segurança e ambientes de trabalho seguros, saudáveis e bem adaptados para todos os trabalhadores. A promoção da utilização de regimes de trabalho flexíveis, como o teletrabalho, pode contribuir para níveis de emprego mais elevados e mercados de trabalho mais inclusivos no contexto pós-pandemia. Ao mesmo tempo, é importante garantir o respeito pelos direitos dos trabalhadores em termos de tempo de trabalho, condições de trabalho e equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar. As relações de trabalho conducentes a condições laborais precárias devem ser evitadas, nomeadamente no caso dos trabalhadores de plataformas, sobretudo se forem pouco qualificados, e através do combate à utilização abusiva de contratos atípicos. Importa garantir, nos casos de despedimento sem justa causa, o acesso a mecanismos eficazes e imparciais de resolução de litígios e um direito de recurso acompanhado de indemnizações adequadas.

As políticas devem procurar melhorar e apoiar a participação no mercado de trabalho, a correspondência entre a oferta e a procura de mão de obra e as transições no mercado de trabalho, nomeadamente nas regiões desfavorecidas. Os Estados-Membros devem ativar e capacitar eficazmente as pessoas que podem participar no mercado de trabalho, em especial os grupos vulneráveis, como as pessoas menos qualificadas, as pessoas oriundas da imigração, incluindo as que beneficiam do estatuto de proteção temporária, e os ciganos marginalizados. Devem reforçar a eficácia e o âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho, direcionando-as com maior precisão, alargando o seu alcance e cobertura e articulando-as mais eficazmente com os serviços sociais, formação e a concessão de apoio ao rendimento a favor dos desempregados enquanto estes estão à procura de emprego, com base nos respetivos direitos e responsabilidades. Os Estados-Membros devem reforçar a capacidade dos serviços públicos de emprego para que possam prestar assistência atempada e personalizada aos candidatos a emprego, responder às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho e implementar uma gestão baseada no desempenho, apoiada também pela digitalização.

Os Estados-Membros devem garantir aos desempregados prestações de desemprego adequadas, por um período razoável, em função das respetivas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. As prestações de desemprego não devem desincentivar um rápido regresso ao mundo do trabalho e devem ser acompanhadas de políticas ativas do mercado de trabalho.

A mobilidade dos aprendentes e dos trabalhadores deve ser devidamente apoiada, com o objetivo de reforçar as respetivas competências e a empregabilidade e de aproveitar plenamente as potencialidades do mercado de trabalho europeu, garantindo, ao mesmo tempo, condições equitativas para todos os que exercem uma atividade transfronteiras e reforçando a cooperação administrativa entre as administrações nacionais no que respeita aos trabalhadores móveis, tirando partido da assistência da Autoridade Europeia do Trabalho. A mobilidade dos trabalhadores que exercem profissões críticas e dos trabalhadores transfronteiriços, sazonais e

destacados deve ser apoiada em caso de encerramento temporário de fronteiras motivado por considerações de saúde pública.

Os Estados-Membros devem também esforçar-se por criar as condições propícias a novas formas de trabalho, concretizando, assim, o seu potencial de criação de emprego e garantindo simultaneamente a sua conformidade com os direitos sociais existentes. Os Estados-Membros devem, por conseguinte, prestar aconselhamento e orientações sobre os direitos e obrigações aplicáveis no contexto de contratos atípicos e de novas formas de trabalho, como o trabalho a partir de plataformas digitais. A este respeito, os parceiros sociais podem desempenhar um papel fundamental e os Estados-Membros devem ajudá-los a chegar às pessoas que exercem formas de trabalho atípico e nas plataformas digitais, bem como a assegurar a sua representação. Os Estados-Membros devem também prestar apoio à verificação do cumprimento da legislação — tais como orientações ou formações específicas para as inspeções do trabalho — no que diz respeito aos desafios decorrentes de novas formas de organização do trabalho, como a gestão algorítmica, a vigilância de dados e o teletrabalho permanente ou semipermanente.

Com base nas práticas nacionais existentes, e a fim de tornar mais eficaz o diálogo social e obter melhores resultados socioeconómicos, também em tempo de crise como a guerra na Ucrânia, os Estados-Membros deverão garantir a participação atempada e significativa dos parceiros sociais na conceção e na implementação de reformas e políticas laborais, sociais e, se for caso disso, económicas, inclusive mediante um apoio ao reforço das capacidades dos parceiros sociais. Os Estados-Membros devem promover o diálogo social e a negociação coletiva. Os parceiros sociais devem ser incentivados a negociar e celebrar convenções coletivas em matérias que lhes digam respeito, no pleno respeito da sua autonomia e do direito de ação coletiva.

Quando seja caso disso, e tomando como base as práticas nacionais existentes, os Estados-Membros devem ter em conta a experiência sobre emprego e questões sociais das organizações da sociedade civil pertinentes.

Orientação n.º 8: Promover a igualdade de oportunidades para todos, fomentar a inclusão social e combater a pobreza

Os Estados-Membros devem promover mercados de trabalho inclusivos e abertos a todos, pondo em prática medidas eficazes para combater todas as formas de discriminação e fomentar a igualdade de oportunidades para todos, em especial para os grupos que estão sub-representados no mercado de trabalho, tendo em devida conta a dimensão regional e territorial. Devem garantir a igualdade de tratamento em matéria de emprego, proteção social, saúde e cuidados continuados, educação e acesso a bens e serviços, independentemente do género, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

Os Estados-Membros devem modernizar os sistemas de proteção social, de forma a assegurarem uma proteção adequada, eficaz, eficiente e sustentável para todos, ao longo de todas as fases da vida, fomentando a inclusão social e a mobilidade social ascendente, incentivando a participação no mercado de trabalho, apoiando o investimento social e combatendo a pobreza e as desigualdades, nomeadamente atuando ao nível da configuração dos seus sistemas fiscais e de prestações e através da avaliação do impacto distributivo das políticas. Completar as abordagens universais com abordagens seletivas melhorará a eficácia dos sistemas de proteção social. A modernização dos sistemas de proteção social deve igualmente visar o aumento da sua resiliência perante desafios multifacetados.

Os Estados-Membros devem desenvolver e integrar as três vertentes da inclusão ativa: apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de apoio de

qualidade para dar resposta às necessidades individuais. Os sistemas de proteção social devem garantir prestações de rendimento mínimo adequadas para qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes, e promover a inclusão social, incentivando as pessoas a participarem ativamente no mercado do trabalho e na sociedade, inclusive através da prestação direcionada de serviços sociais.

A disponibilidade de serviços acessíveis e de qualidade, a preços comportáveis, designadamente nas áreas da educação e do acolhimento na primeira infância, do acolhimento extraescolar, da educação, formação, da habitação e dos cuidados de saúde e continuados, constitui uma condição necessária para garantir a igualdade de oportunidades. Deve ser dada especial atenção à luta contra a pobreza e a exclusão social, incluindo a pobreza no trabalho, em consonância com o grande objetivo da UE para 2030 em matéria de redução da pobreza. Em especial, deve combater-se a pobreza infantil por meio de medidas abrangentes e integradas, sobretudo através da plena aplicação da Garantia Europeia para a Infância.

Os Estados-Membros devem garantir que todas as pessoas, incluindo as crianças, têm acesso a serviços essenciais. Às pessoas necessitadas ou em condições vulneráveis, os Estados-Membros devem garantir o acesso a habitações sociais adequadas ou ajuda à habitação. Devem assegurar uma transição energética limpa e justa e abordar a pobreza energética como uma forma de pobreza cada vez mais importante devido ao aumento dos preços da energia, em parte ligada à guerra na Ucrânia, incluindo, se for caso disso, por meio de medidas temporárias específicas de apoio ao rendimento. Devem também ser aplicadas políticas inclusivas de renovação da habitação. Na prestação destes serviços, há que ter em conta as necessidades próprias das pessoas com deficiência, designadamente em termos de acessibilidade. A problemática dos sem-abrigo deve merecer uma resposta específica. Os Estados-Membros devem garantir o acesso, em tempo útil e a preços comportáveis, a cuidados de saúde, preventivos e curativos, e cuidados continuados de boa qualidade, salvaguardando ao mesmo tempo a sustentabilidade a longo prazo.

Em linha com a ativação da Diretiva Proteção Temporária¹, os Estados-Membros devem proporcionar aos refugiados ucranianos um nível adequado de proteção, incluindo direitos de residência, acesso e integração no mercado de trabalho, acesso à educação e formação e acesso à habitação, bem como a sistemas de segurança social, cuidados médicos, assistência social ou outros tipos de assistência e meios de subsistência. Deve ser garantido o acesso das crianças à educação e aos cuidados infantis, bem como a serviços essenciais, em conformidade com a Garantia Europeia para a Infância. No caso das crianças e dos adolescentes não acompanhados, os Estados-Membros devem aplicar o direito à tutela legal.

Num contexto de longevidade crescente e de evolução demográfica, os Estados-Membros devem garantir a adequação e a sustentabilidade dos sistemas de pensões para os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, assegurando a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens na aquisição e na acumulação de direitos de pensão, nomeadamente através de regimes complementares que garantam um rendimento adequado na velhice. As reformas dos sistemas de pensões devem ser sustentadas por políticas destinadas a reduzir a disparidade de género nas pensões e por medidas destinadas a prolongar a vida ativa, por exemplo elevando a idade efetiva de reforma e facilitando a participação no mercado de trabalho de pessoas mais velhas, e ser enquadradas no âmbito de estratégias de envelhecimento ativo. Os Estados-Membros devem estabelecer um diálogo construtivo com os parceiros sociais e outras partes interessadas relevantes e permitir um faseamento adequado das reformas.

¹ Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

