



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 7 de junho de 2023
(OR. en)

9955/23

SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239

NOTA

de:	Comité do Emprego e Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Avaliação das recomendações específicas por país para 2023 e da execução das recomendações específicas por país para 2022: parecer do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social – Aprovação

Junto se enviam, à atenção das delegações, os pareceres referidos em epígrafe, tendo em vista a aprovação na reunião do Conselho (EPSCO) de 12 de junho de 2023.

Parecer horizontal
do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social
sobre o ciclo de 2023 do Semestre Europeu

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 148.º, 150.º e 160.º; e nas decisões do Conselho que os instituem, o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) analisaram os progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação das recomendações específicas por país pertinentes emitidas pelo Conselho da UE nos domínios do emprego, das competências, da proteção social e da inclusão social entre 2019 e 2022¹.

Ao longo do ciclo do Semestre Europeu, na sequência das respetivas propostas apresentadas pela Comissão Europeia e em conformidade com o artigo 148.º do TFUE, em 2023, os Comités também contribuíram para a finalização da nova *Recomendação sobre a política económica da área do euro*, do *relatório conjunto sobre o emprego* e das *recomendações específicas por país (REP)*. Além disso, o Conselho elaborou conclusões em resposta à Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023 e ao relatório conjunto sobre o emprego para 2023.

¹ Os Comités adotaram duas abordagens diferentes para a realização das respetivas atividades de supervisão multilateral em 2023. Enquanto o CPS optou por analisar os progressos do último conjunto de recomendações específicas por país emitidas em 2022, o COEM, para além destas, decidiu continuar a avaliar os progressos de várias recomendações específicas por país anteriores consideradas ainda pertinentes e complementá-las com desafios adicionais decorrentes dos seus instrumentos de acompanhamento (como o Observatório de Desempenho do Emprego e o painel de indicadores sociais).

Em 2023, o COEM e o CPS refletiram ainda sobre a forma de reforçar a dimensão social do Semestre Europeu, em consonância com os mandatos consecutivos recebidos das Presidências francesa, checa e sueca, na sequência da proposta da Bélgica e da Espanha de introduzir um *"procedimento relativo aos desequilíbrios sociais"*. Em especial, após a criação de um grupo de trabalho conjunto específico incumbido de analisar mais aprofundadamente as questões referidas no seu parecer, elaborado em maio de 2022², os comités formularam um conjunto de *Principais Mensagens*, nas quais se resumem as conclusões de um relatório técnico sobre a eventual integração de um *quadro de convergência social* no Semestre Europeu³.

A **secção 1** do presente parecer contém os pontos de vista gerais dos Comités sobre os aspetos de governação do Semestre Europeu. A **secção 2** contém reflexões sobre as propostas de REP para 2023, adotadas pela Comissão Europeia e apresentadas ao COEM e ao CPS em 25 de maio de 2023.

A **secção 3** contém o resultado da análise dos progressos realizados pelos Estados-Membros na execução das REP pertinentes de 2019 a 2022 e desafios conexos, sob a forma de mensagens temáticas decorrentes das análises de supervisão multilateral efetuadas pelos Comités. As conclusões específicas por país constam dos **anexos**.

² Doc. 9222/22 do Conselho.

³ Doc. 9481/23 do Conselho, com base no relatório técnico elaborado por um grupo de trabalho conjunto.

Secção 1

Aspetos de governação do Semestre Europeu

Ao longo do ciclo de 2023 do Semestre Europeu, nomeadamente no contexto das orientações políticas formuladas pela Comissão, o COEM e o CPS congratularam-se com a **reflexão continuada sobre as quatro dimensões da "sustentabilidade competitiva"**, a ênfase colocada na **aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais**, bem como a **integração das metas nacionais e das grandes metas da UE para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza**⁴. Tal como estabelecido na Agenda Estratégica da UE para 2019-2024⁵, a aplicação do Pilar deverá ser uma prioridade fundamental a nível nacional e da UE, tendo devidamente em conta as respetivas competências e os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Neste contexto, o Semestre Europeu, enquanto quadro da UE para a coordenação e supervisão das políticas económicas, orçamentais, sociais e de emprego, em conformidade com o Tratado, deverá continuar a desempenhar um **papel central para apoiar a aplicação do Pilar nos Estados-Membros**.

⁴ Pelo menos 78 % da população entre os 20 e os 64 anos deveriam estar no ativo; pelo menos 60 % dos adultos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos deverão participar em atividades de aprendizagem todos os anos; o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social deverá diminuir pelo menos em 15 milhões (em comparação com 2019).

⁵ Na reunião de 20 de junho de 2019, em Bruxelas, o Conselho Europeu chegou a acordo sobre a agenda da UE para os próximos cinco anos. "Uma nova agenda estratégica para 2019-2024" define os domínios prioritários que irão nortear os trabalhos do Conselho Europeu e fornecer orientações para os programas de trabalho das outras instituições da UE.

A execução dos **planos de recuperação e resiliência (PRR)** continua a estar integrada no Semestre Europeu, nomeadamente no que diz respeito à implantação do **plano REPowerEU**, que visa reduzir rapidamente a dependência da Europa dos combustíveis fósseis e acelerar a transição ecológica⁶. Tendo em conta o impacto dos PRR sobre a formulação das orientações políticas no âmbito do Semestre, o COEM e o CPS reiteram que o **Conselho EPSCO deverá ser envolvido em todas as questões relacionadas com os desafios e prioridades em matéria de emprego, competências e política social**, a fim de assegurar a orientação política, a coerência, a apropriação e a coerência das políticas na execução das reformas e dos investimentos nestes domínios de ação a nível nacional.

Em consonância com o que precede, **após terem saudado o regresso a um ciclo mais normalizado em 2022**, na sequência dos ajustamentos temporários do Semestre em 2021, o COEM e o CPS apelam a que se **estabeleça uma coordenação mais estreita entre as políticas económicas, orçamentais, de emprego e sociais**⁷, tendo em conta a vasta panóplia de riscos socioeconómicos atuais e desafios políticos influenciados pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e tendo em vista assegurar transições ecológica e digital justas, bem como um crescimento sustentável e inclusivo. Neste contexto, continua a ser uma prioridade fundamental **reforçar o papel do EPSCO e dos seus Comitês no âmbito do Semestre Europeu**, também à luz da análise da governação económica em curso, sem deixar de reconhecer **a necessidade de prosseguir os esforços para modernizar os instrumentos de acompanhamento dos Comitês, manter a atual ênfase do Semestre em conformidade com o Tratado e evitar riscos de encargos administrativos**.

⁶ Em maio de 2022, a Comissão propôs a introdução de alterações específicas no Regulamento MRR, a fim de integrar capítulos específicos REPowerEU nos atuais planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros. Na sequência do acordo político alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho em 14 de dezembro de 2022, foi formalizada por intermédio do Regulamento (UE) 2023/435, de 27 de fevereiro de 2023, a possibilidade de acrescentar novos capítulos REPowerEU.

⁷ Em conformidade com as respetivas competências baseadas no Tratado e com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Na sequência da análise realizada em paralelo com o ciclo de 2023 do Semestre Europeu sobre a eventual integração de um quadro de convergência social e após terem tomado nota das propostas legislativas apresentadas pela Comissão em 26 de abril de 2023 para um quadro reformado de governação económica da UE⁸, **o COEM e o CPS congratular-se-iam com reflexões conjuntas sobre o futuro do Semestre Europeu a nível técnico e político com a formação ECOFIN⁹**, inclusive sobre a forma como as propostas de reforma da governação económica da UE responderão à necessidade de prosseguir reformas estruturais nos domínios do emprego, das competências, bem como no domínio social; a fim de aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Os Comitês manifestam o seu apreço pela **oportunidade de contribuir para as reflexões em curso sobre o futuro da política de coesão antes do próximo ciclo de programação¹⁰**, tendo em conta as suas importantes ligações com o Semestre Europeu e o financiamento adicional disponível através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O COEM e o CPS consideram que, a fim de fazer jus às aspirações do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e contribuir ativamente para a consecução das grandes metas nacionais e da UE para 2030, é importante **continuar a debater a eficácia da política de coesão**, incluindo o seu alinhamento com as recomendações específicas por país formuladas no contexto do Semestre, e **refletir sobre os ensinamentos retirados da execução do MRR, com vista a moldar a futura conceção de outros fundos da UE**.

⁸ Disponíveis em linha e formuladas com base nas Conclusões do Conselho sobre as "Orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE", aprovadas na reunião do Conselho ECOFIN de 14 de março de 2023.

⁹ Neste contexto, na reunião do CPE de 16 de maio de 2023, vários membros do CPE apelaram ao reforço da cooperação entre os Comitês EPSCO e ECOFIN.

¹⁰ Em janeiro de 2023, iniciou os seus trabalhos um grupo de alto nível sobre o futuro da política de coesão (grupo de especialistas de alto nível sobre o futuro da política de coesão da UE, "GAN" 4). O grupo reúne 18 representantes oriundos do meio académico, das autoridades nacionais, regionais e locais, dos parceiros sociais e da sociedade civil, nomeados a título pessoal. O GAN deverá elaborar um relatório no início de 2024. Em meados de 2025, a Comissão deverá adotar as propostas para o próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Neste contexto, o COEM e o CPS efetuaram uma primeira troca de pontos de vista em 11 de maio de 2023.

Por último, o COEM e o CPS realizaram também **debates exaustivos com os parceiros sociais europeus e representantes de organizações da sociedade civil**, nomeadamente sobre o pacote da primavera, que resultaram num diálogo construtivo e substantivo, tido em conta na elaboração do presente parecer. Os Comitês consideram que **envolver os parceiros sociais, a sociedade civil e outras partes interessadas de forma atempada e significativa em todas as fases do ciclo do Semestre Europeu e da elaboração de políticas é um fator importante** para o êxito da coordenação e execução das políticas económicas, de emprego e sociais.

Secção 2

Avaliação das propostas da Comissão de recomendações específicas por país para 2023

A publicação das propostas de recomendações específicas por país para 2023, adotadas pela Comissão em 24 de maio de 2023, **veio confirmar, de um modo geral, a abordagem que havia estabelecido em 2022 em relação às orientações políticas para os Estados-Membros**. Os Comitês tomam nota de que o **número de REP nos domínios da competência do EPSCO continua a ser mais limitado do que nos ciclos do Semestre que precederam a introdução do MRR**, em consonância com uma abordagem "racionalizada" que tem em conta a natureza abrangente dos PRR.

O COEM e o CPS tomam igualmente nota do número **relativamente mais elevado de REP "horizontais" propostas para todos os Estados-Membros**, nomeadamente sobre medidas orçamentais específicas destinadas a proteger as famílias mais vulneráveis da elevada inflação e da subida dos preços da energia, a aquisição de competências verdes e a execução dos programas da política de coesão e dos PRR, incluindo a finalização de novos capítulos REPowerEU. Embora sejam bem-vindos os esforços envidados para assegurar a racionalização do Semestre, **a natureza específica por país das REP deverá ser preservada, especialmente tendo em conta o número mais limitado de REP propostas em matéria de emprego e questões sociais**. Os Comitês reiteram a importância de acompanhar a execução das reformas sociais e de emprego no âmbito dos PRR enquanto parte das suas atividades anuais de supervisão e revisão multilaterais.

Durante os debates sobre as propostas das REP de 2023, **as interações com o Comité de Política Económica (CPE) e o Comité Económico e Financeiro (Suplentes) permitiram analisar com eficácia várias questões políticas de natureza transversal**. Em conformidade com a prática habitual, o debate sobre as REP relacionadas com a educação, a formação e as competências teve lugar no âmbito do COEM, com a participação de delegados do Comité da Educação (EDUC). As REP relacionadas com a saúde foram debatidas no CPS, com a participação de peritos nacionais. **O COEM e o CPS salientam que a recorrência de prazos apertados para o debate e a finalização das REP nos Comitês se repercute negativamente sobre a sua capacidade de participar de forma significativa nos debates multilaterais e apelam a que a calendarização dos futuros ciclos do Semestre seja objeto de reflexão séria**.

Secção 3

Principais conclusões das análises de supervisão multilateral efetuadas pelo COEM e pelo CPS relativas às recomendações específicas por país pertinentes anteriores

A supervisão multilateral é uma das principais tarefas do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social no âmbito do Semestre Europeu¹¹. Implica, nomeadamente¹², uma avaliação aprofundada das reformas e investimentos desencadeados pelas recomendações específicas por país formuladas pelo Conselho em ciclos anteriores do Semestre Europeu. Como tal, as atividades de supervisão multilateral realizadas pelo COEM e pelo CPS desempenham um papel essencial para apoiar os esforços de reforma dos Estados-Membros através do intercâmbio de conhecimentos estratégicos e de boas práticas e para promover um entendimento comum dos desafios específicos de cada país, com vista a informar o Conselho.

¹¹ Para o COEM, o exercício baseia-se nos artigos 148.º e 150.º do TFUE, ao passo que, para o CPS, a base é o artigo 160.º do TFUE. O [Regulamento \(UE\) 1175/2011](#) (que altera o Regulamento (UE) n.º 1466/1997) inclui o COEM e o CPS nos comités pertinentes que devem ser associados ao processo do Semestre Europeu, de acordo com as respetivas competências. As duas decisões do Conselho que criam os comités ([2015/772](#), que revoga a Decisão 2000/98/CE para o COEM; e [2015/773](#), que revoga a Decisão 2004/689/CE para o CPS) também lhes conferiram um mandato para contribuírem para todos os aspetos do Semestre Europeu nos respetivos domínios.

¹² No COEM, as atividades de supervisão multilateral incluem três vertentes: i) as "análises das REP", com base nas recomendações específicas por país anteriores e, em determinados anos, nas conclusões identificadas pelos instrumentos de acompanhamento do Comité; ii) as "análises temáticas", baseadas nas recomendações do Conselho adotadas pelo Conselho EPSCO e dirigidas a todos os Estados-Membros; e iii) a "revisão anual do diálogo social", com base nas disposições da Orientação para o Emprego n.º 7. No CPS, para além das "análises das REP", a aplicação das recomendações do Conselho é frequentemente discutida a título ad hoc (por exemplo, discussão dos planos nacionais).

Em 2023, na sequência do regresso a um Semestre regular, mas mais racionalizado, em 2022, **o CPS retomou a abordagem tradicional de avaliar apenas o último conjunto de REP¹³** (ou seja, as formuladas em 2022), ao passo que **o COEM optou por acrescentar às novas REP de 2022 alguns desafios complementares** identificados com base nos seus instrumentos de acompanhamento e nos progressos alcançados na aplicação das REP de 2019-2020. Algumas REP de 2022 consideradas de interesse comum foram também analisadas conjuntamente pelo CPS e pelo COEM, seguindo a prática bem-sucedida estabelecida em 2020. Ao mesmo tempo, **a dimensão temática continuou a ser privilegiada também em 2023, sob a forma de debates aprofundados** sobre cada domínio de intervenção da competência dos Comitês. Os aspetos temáticos dos debates nos dois Comitês contribuíram para a elaboração de conclusões horizontais, conforme constam da presente secção.

Durante o primeiro semestre de 2023, **o COEM e o CPS realizaram 76 análises específicas por país**, incluindo 5 análises em domínios de interesse mútuo, que foram realizadas conjuntamente pelos dois Comitês. As análises da educação, formação e competências (19 no total) foram realizadas pelo COEM com a participação de delegados da Comité da Educação (EDUC), enquanto as realizadas pelo COEM sobre o diálogo social (7 no total) contaram com a participação de representantes dos parceiros sociais da UE e de alguns dos seus membros nacionais. As análises no domínio dos cuidados de saúde (5 no total) foram realizadas no CPS com a participação ativa de representantes nacionais dos ministérios da Saúde. 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. As conclusões específicas por país foram mutuamente acordadas e figuram em anexo ao presente parecer.

¹³ Em 2020, os Comitês avaliaram apenas a aplicação das REP de 2019, principalmente através de procedimento escrito devido à pandemia de COVID-19. Em 2021, os Comitês acordaram em rever a aplicação das REP de 2020 (centradas na pandemia de COVID-19), complementadas por um subconjunto de REP pertinentes para 2019 (que se referem a questões mais estruturais e ainda relevantes). Em 2022, foi confirmada a abordagem do ano anterior, mas alterada de modo a reduzir o número de análises e ter em conta a ausência de REP em 2021: embora o COEM tenha utilizado os seus instrumentos de acompanhamento para avaliar a pertinência das REP de 2020 e 2019 e identificar eventuais "desafios emergentes" não contemplados em recomendações anteriores, o CPS solicitou aos Estados-Membros que optassem por serem avaliadas e reforçar as análises com debates temáticos mais aprofundados sobre os domínios de intervenção.

3.1. Reformas no domínio do diálogo social

Em 7 de novembro de 2022, o COEM realizou a sua análise anual sobre o diálogo social juntamente com os parceiros sociais europeus e nacionais. Com o objetivo de avaliar a qualidade e a eficácia do diálogo social, à luz das Orientações para o Emprego, a análise de 2022 beneficiou de um debate temático sobre o papel do diálogo social com vista a garantir uma transição justa para a neutralidade climática, bem como do debate sobre alguns exemplos nacionais de quadros institucionais, a participação dos parceiros sociais na elaboração de políticas e a capacidade dos parceiros sociais.

Durante o debate temático, salientou-se que a transição para economias e sociedades com impacto neutro no clima exige uma abordagem que envolve o Governo e a sociedade no seu todo. Por conseguinte, é fundamental assegurar que os parceiros sociais possam interagir com os intervenientes que lideram os processos e sejam associados às diferentes entidades e níveis das administrações nacionais. Neste contexto, alguns Estados-Membros admitiram que é necessário envidar mais esforços para criar quadros adequados para consultas, em especial entre os parceiros sociais e as autoridades responsáveis nos domínios da energia e do clima, tendo em vista a atualização dos planos nacionais em matéria de energia e clima em 2023-2024. Ao mesmo tempo, foi igualmente sublinhado que, dada a natureza multifacetada do processo de transição e a variedade das transformações que se impõem, são igualmente necessárias consultas separadas e sistemáticas com as organizações da sociedade civil. Foi também salientada a dimensão local da transição ecológica, destacando-se a necessidade de envolver as comunidades na conceção de projetos suscetíveis de ter um forte impacto nas economias locais.

Os representantes dos empregadores sublinharam, em particular, a interação entre as transições digital e ecológica, bem como o importante papel da dimensão setorial, em especial no que diz respeito à melhoria de competências e à requalificação da mão de obra rumo a uma produção mais ecológica. No âmbito das políticas nacionais de formação, destacou-se a melhoria da conceção e da adaptabilidade dos currículos e das qualificações à evolução das exigências para o emprego enquanto elemento crucial para o reforço da coordenação e da aprendizagem comparativa a nível da UE. O Quadro Europeu de Competências em matéria de Sustentabilidade (GreenComp) foi também destacado como um novo instrumento importante que convém analisar mais aprofundadamente no âmbito da coordenação do COEM no decurso de 2023. Foi destacada a complexidade inerente à avaliação das futuras necessidades de competências, bem como a importância conexas de reforçar os instrumentos de previsão de competências. Os sindicatos sublinharam igualmente o papel que a mobilidade laboral pode desempenhar na resposta à atual e futura escassez de competências.

O debate temático abordou igualmente as consequências que a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia está a ter nos preços da energia. Foram referidos o papel da fiscalidade, da proteção social e a necessidade de direcionar cuidadosamente para as pessoas carenciadas as medidas de apoio às famílias e às empresas, enquanto alguns parceiros sociais e Estados-Membros consideraram que seria adequado um mecanismo semelhante ao do mecanismo SURE para atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e dos alimentos na economia europeia ou para promover uma transição ecológica justa de forma eficaz. Foi igualmente mencionada a possibilidade de introduzir um mecanismo temporário de limitação dos preços no mercado europeu do gás.

Foi ainda salientada a importância de fazer uma boa utilização dos recursos adicionais que os governos receberam através dos impostos sobre os produtos de base e outros produtos no contexto da elevada inflação.

Os parceiros sociais nacionais têm um papel importante a desempenhar nestes debates, tendo em conta a sobreposição entre a resposta política à crise energética, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento da proteção social, e a negociação coletiva, inclusive em matéria de salários e de acesso à formação.

As análises específicas por país salientaram que, em praticamente todos os Estados-Membros, o quadro institucional para o diálogo social é bem adequado. No entanto, continua a ser da maior importância evitar que a participação dos parceiros sociais seja meramente formal e assegurar um processo de consulta atempado e significativo ao longo de todo o processo de elaboração de políticas. A qualidade das consultas pode também melhorar se assentar em conclusões baseadas em dados concretos e em avaliações de impacto *ex ante* da legislação proposta.

Foi igualmente referido que, especialmente em tempos de crise, como as desencadeadas pela pandemia de COVID-19 e pelo aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares, continua a ser fundamental sopesar a necessidade de os governos responderem prontamente às necessidades emergentes das economias e das sociedades, bem como a necessidade de envolver de forma significativa os parceiros sociais, dando-lhes tempo suficiente para a sua contribuição. Neste contexto, o reforço das capacidades também desempenha um papel importante, uma vez que os parceiros sociais que não disponham de capacidade suficiente podem deparar-se com obstáculos adicionais que impedem que sejam rapidamente associados a consultas informadas.

A cobertura da negociação coletiva continua a ser, de forma preocupante, fraca em alguns Estados-Membros, especialmente no setor privado, enquanto noutros se registou uma diminuição do número de afiliados. Em alguns casos, a correta avaliação da representatividade dos parceiros sociais continua problemática. Para os Estados-Membros em causa, será importante utilizar os fundos do FSE+ 2021-2027 para reforçar as capacidades dos parceiros sociais de forma significativa. Além disso, em consonância com a nova diretiva da UE relativa a salários mínimos adequados, alguns Estados-Membros devem intensificar os esforços para proporcionar melhores condições habilitadoras e estabelecer um plano de ação para a negociação coletiva.

3.2. Reformas nos domínios da segmentação do mercado de trabalho, fiscalidade do trabalho e trabalho não declarado

Em 10 de março de 2023, o COEM realizou a sua análise anual da fiscalidade do trabalho e da segmentação do mercado de trabalho, com o objetivo de avaliar os progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país (REP) de 2019-2022 pertinentes, bem como de dar resposta aos desafios adicionais identificados pelo Observatório de Desempenho do Emprego e pelo painel social¹⁴. Para além das análises específicas por país, realizou-se um debate temático com base nas principais conclusões do relatório conjunto sobre o emprego para 2023.

a. Fiscalidade do trabalho

Devido ao aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares causado pela agressão russa à Ucrânia, em 2022, muitos Estados-Membros tiveram de introduzir medidas para atenuar o impacto da inflação nas famílias e no rendimento dos trabalhadores. Alguns países utilizaram a margem de manobra orçamental disponível, enquanto outros aumentaram os recursos disponíveis, por exemplo, através da imposição de impostos sobre os lucros inesperados das empresas do setor da energia. Alguns países evitaram o risco de aumentar a tributação dos rendimentos mais baixos ("travão fiscal") através da revisão dos escalões de imposto.

¹⁴ Em conformidade com as disposições operacionais acordadas para o exercício de supervisão multilateral de 2023, dada a ênfase generalizada em vários conjuntos de REP e desafios adicionais, foi dada aos Estados-Membros a opção de se autoexcluírem de cada análise caso não registassem quaisquer progressos nos últimos 12 meses. A **Bélgica**, a **Letónia** e a **Eslovénia** optaram por não participar na análise. A **Itália** e a **Eslováquia** optaram por não participar devido ao âmbito mais amplo das respetivas REP de 2022 em matéria de fiscalidade.

No entanto, registaram-se também progressos em muitos Estados-Membros mediante a ecologização do sistema fiscal e tornando-o mais favorável a um crescimento sustentável, graças a uma combinação de incentivos e atividades respeitadoras do ambiente e desincentivos à utilização de combustíveis fósseis. No entanto, para apoiar um crescimento inclusivo, em muitos Estados-Membros continua a haver uma margem significativa para reduzir a carga fiscal sobre o trabalho e melhorar o sistema fiscal e de prestações sociais. As taxas marginais de imposto bem concebidas podem incentivar a participação no mercado de trabalho, especialmente das segundas fontes de rendimento familiar, e aumentar o número de horas de trabalho. Além disso, a carga fiscal sobre os trabalhadores com salários baixos continua a ser elevada em muitos Estados-Membros.

b. Segmentação do mercado de trabalho

A segmentação do mercado de trabalho nos Estados-Membros continua a afetar determinados grupos, em especial os jovens, as mulheres, os migrantes e as pessoas com poucas qualificações. Em alguns casos, o trabalho a tempo parcial involuntário continua a ser elevado, com baixas taxas de transição de contratos a termo para contratos permanentes. Ao longo de 2022, muitos Estados-Membros prosseguiram os seus esforços para promover os contratos de duração indeterminada como regime de trabalho típico, nomeadamente através do reforço da legislação de proteção do emprego em matéria de contratos a termo e outras formas atípicas de trabalho. O combate aos abusos na utilização de formas atípicas de trabalho e de trabalho por conta própria e o combate ao trabalho não declarado continuam a ser uma prioridade na agenda política de muitos Estados-Membros.

Para o efeito, para além de uma maior frequência das inspeções do trabalho foram introduzidos requisitos adicionais sobre a utilização de algumas formas de empregos a termo, como os contratos sem especificação do horário de trabalho. No entanto, os atos legislativos que abrangem apenas determinados tipos de contratos correm o risco de ser ineficazes para resolver o problema da segmentação do mercado de trabalho, uma vez que poderão apenas resultar em transferir a preferência dos empregadores para outros tipos de contratos atípicos. Ao mesmo tempo que acautelam um certo grau de flexibilidade do mercado de trabalho ligado às flutuações do ciclo económico, as reformas devem visar a criação de um quadro coerente que promova contratos de duração indeterminada, a transição de empregos a termo para empregos permanentes, incentivos à formação no local de trabalho, garanta o acesso à proteção social para todos e crie condições de concorrência equitativas para as empresas.

3.3. Reformas nos domínios da educação, da formação e das competências

Em 30 de março e 13 de abril de 2023, o COEM realizou, juntamente com o Comité da Educação (EDUC), a sua análise anual da educação e das competências, com o objetivo de avaliar os progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país (REP) de 2019-2022 pertinentes, bem como de dar resposta aos desafios complementares identificados pelo Observatório de Desempenho do Emprego e pelo painel social¹⁵. Para além das análises específicas por país, realizou-se um debate temático com base nas principais conclusões do relatório conjunto sobre o emprego para 2023 e num estudo de caso apresentado pela Irlanda.

Os resultados da educação e da formação nos Estados-Membros continuam a ser fortemente influenciados pela situação socioeconómica dos aprendentes. Ter um estatuto socioeconómico desfavorecido, ter antecedentes migratórios, pertencer a um grupo minoritário ou viver numa zona rural continuam a ser os principais fatores que reforçam as disparidades existentes. Os aprendentes desfavorecidos são mais propensos do que outros grupos a registarem resultados insuficientes nos domínios da leitura, da matemática e das ciências e a abandonar precocemente o ensino ou a formação. Além disso, a participação nas estruturas de acolhimento e acolhimento na primeira infância continua a ser inferior à média para as crianças em risco de pobreza ou de exclusão social e para os grupos vulneráveis. Embora 13 Estados-Membros tenham atingido a meta do Espaço Europeu da Educação para 2030 relativa à taxa de conclusão do ensino superior, alguns países registam atrasos. Em muitos países, as disparidades entre homens e mulheres são substanciais e estão a aumentar. Embora as mulheres tenham um desempenho superior ao dos homens em termos de taxa de conclusão global do ensino superior, a sua percentagem nos domínios CTEM é inferior. Os Estados-Membros enfrentam uma escassez crescente de professores, especialmente nas áreas das CTEM e nas zonas desfavorecidas do ponto de vista socioeconómico.

¹⁵ Em conformidade com as disposições operacionais acordadas para o exercício de supervisão multilateral de 2023, dada a ênfase generalizada em vários conjuntos de REP e desafios adicionais, foi dada aos Estados-Membros a opção de se autoexcluírem de cada análise caso não registassem quaisquer progressos nos últimos 12 meses. **Chipre**, a **Alemanha** e a **Hungria** optaram por não participar na análise.

Em resposta aos desafios acima referidos, os Estados-Membros aplicaram ou estão a aplicar reformas destinadas a melhor visar os grupos vulneráveis e a combater as disparidades regionais no acesso à educação de qualidade, bem como a modernizar o ensino superior, nomeadamente através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), dos fundos da política de coesão e do Fundo para uma Transição Justa. Além disso, estão a ser envidados esforços para integrar em maior medida a educação digital, ecológica e sustentável relacionada com o desenvolvimento nos currículos desde as fases iniciais do ensino.

Embora os Estados-Membros estejam a intensificar esforços para melhorar as competências dos professores, em especial as competências digitais, estão também a ser aplicadas medidas para fazer face à escassez, nomeadamente aumentando a atratividade da profissão docente e introduzindo percursos alternativos para aceder à profissão docente. A proclamação do Ano Europeu das Competências pode representar uma oportunidade sem precedentes para os Estados-Membros sensibilizarem os cidadãos da UE para a importância de desenvolverem as suas competências, nomeadamente tendo em vista a consecução da grande meta da UE para 2030 e das metas nacionais conexas em matéria de competências. Os dados disponíveis mostram que persistem disparidades a nível da participação na educação de adultos, já que a participação dos que supostamente mais precisam – por exemplo, os menos qualificados – é inferior à das pessoas mais qualificadas. A participação na aprendizagem é também mais baixa no caso das pessoas que vivem em zonas rurais, o que indica que é necessário melhorar as infraestruturas de formação e de continuar a investir no ensino à distância.

Apesar dos esforços redobrados em todos os Estados-Membros, as competências digitais poderão ser encaradas com maior prioridade no contexto das políticas de formação, especialmente nos países onde a percentagem de adultos com, pelo menos, competências digitais básicas é baixa. Nesses casos, importa também continuar a colmatar as lacunas em matéria de competências digitais, em especial quando afetam as mulheres, os trabalhadores pouco qualificados, os desempregados e os inativos.

Vários Estados-Membros introduziram ou tencionam introduzir políticas de melhoria de competências e requalificação com o objetivo de fazer face à crescente escassez de competências em setores onde a procura é elevada (como os cuidados de saúde), combater a inadequação das competências e adaptar as competências da mão de obra à evolução do mundo do trabalho, nomeadamente com o apoio dos recursos disponíveis do FSE + e do NextGenerationEU. As microcredenciais e as contas individuais de aprendizagem são meios cada vez mais testadas para tornar as oportunidades de aprendizagem mais acessíveis, flexíveis e adaptadas às necessidades de cada pessoa. Num contexto de mercados de trabalho sem folga e de baixas taxas de desemprego, os Estados-Membros estão a introduzir cada vez mais medidas de formação destinadas principalmente aos mais vulneráveis, cujo potencial continua por explorar.

Está também a aumentar a sensibilização para a importância de que se revestem instrumentos sólidos e fiáveis de previsão de competências. Nalguns casos, continua a ser necessário integrar melhor os sistemas de informação sobre competências nas políticas de educação e formação.

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

Em 31 de março de 2023, o COEM realizou a sua análise anual das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e dos serviços públicos de emprego (SPE), com o objetivo de avaliar os progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país (REP) de 2019-2022 pertinentes, bem como de dar resposta aos desafios complementares identificados pelo Observatório de Desemprego do Emprego e pelo painel social¹⁶. Antes das análises específicas por país, realizou-se um debate temático com base nas principais conclusões do relatório conjunto sobre o emprego para 2023, nos contributos do presidente da rede de SPE e na apresentação, pela França, do seu projeto sobre "territórios sem desemprego de longa duração".

¹⁶ Em conformidade com as disposições operacionais acordadas para o exercício de supervisão multilateral de 2023, dada a ênfase generalizada em vários conjuntos de REP e desafios adicionais, foi dada aos Estados-Membros a opção de se autoexcluírem de cada análise caso não registassem quaisquer progressos nos últimos 12 meses. A **Bulgária** e a **Hungria** optaram por não participar na análise.

Em 2022, o emprego continuou a crescer em todos os Estados-Membros da UE. Situando-se em 74,9 % no quarto trimestre de 2022, a taxa de emprego na UE-27 foi dois pontos percentuais superior aos níveis anteriores à pandemia. No entanto, persistem disparidades significativas entre os Estados-Membros e os diferentes grupos socioeconómicos. São ainda necessários esforços para promover oportunidades de emprego de qualidade e aumentar as taxas de emprego das mulheres, dos jovens, das pessoas pouco qualificadas, das pessoas com deficiência, das pessoas com antecedentes migratórios e das minorias étnicas, a fim de alcançar as metas de emprego para 2030 do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. No contexto da evolução positiva do mercado de trabalho, é preocupante o ligeiro aumento do desemprego de longa duração.

Face ao acentuado aumento da escassez de mão de obra e de competências, que afeta a grande maioria das economias europeias, os Estados-Membros e os seus serviços públicos de emprego estão cada vez mais centrados nas políticas de formação, em especial nas competências ecológicas e digitais, bem como nas profissões e setores com maior procura (por exemplo, cuidados de saúde e turismo), nomeadamente para promover transições sustentáveis para o mercado de trabalho. No entanto, é bem reconhecida a importância de melhorar a qualidade do apoio prestado aos grupos mais vulneráveis, tendo sido introduzidas medidas para o efeito, nomeadamente para reforçar a orientação e o aconselhamento profissional e a sensibilização.

No entanto, em muitos Estados-Membros, a percentagem de candidatos a emprego que participam em ações de política de mercado de trabalho continua a ser bastante inferior a 40 % e as despesas com políticas ativas de emprego são inferiores a 2 % do PIB, o que indica a necessidade de reforçar a aplicação de medidas bem concebidas e de envidar esforços para aumentar a sua inclusividade. A este respeito, estão em curso esforços para melhorar a prestação de serviços e as capacidades dos SPE, nomeadamente através de ferramentas digitais e de melhores instrumentos de previsão do mercado de trabalho e das competências. No entanto, o nível de maturidade organizacional e de capacidade dos SPE continua a ser desigual entre os Estados-Membros, sendo ainda necessários esforços, entre outros, para melhorar as parcerias e a cooperação com outros intervenientes, como as instituições de ensino e formação e os empregadores.

O apoio prestado pelos fundos de coesão e a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência estão a ajudar muitos Estados-Membros a dar resposta aos principais desafios enfrentados a nível da execução das PAMT. A conceção de políticas poderia, no entanto, beneficiar de uma avaliação mais sistemática das intervenções anteriores.

3.5. Reformas no domínio da participação das mulheres no mercado de trabalho através do acesso à educação e acolhimento na primeira infância e aos cuidados continuados

Em 24 de maio de 2023, o COEM e o CPS realizaram a sua análise anual sobre questões de interesse comum, nomeadamente a proteção social, o apoio ao rendimento e o acesso aos serviços, com destaque para a participação das mulheres no mercado de trabalho em relação aos serviços, a fim de avaliar os progressos realizados na aplicação das recomendações específicas por país (REP) pertinentes para 2019-2022. As análises basearam-se numa apresentação temática da Comissão também elaborada com base nas conclusões do relatório conjunto sobre o emprego para 2023.

Em muitos países da UE persistem disparidades substanciais entre homens e mulheres, tanto em termos de participação no mercado de trabalho como de intensidade de trabalho, mantendo-se a percentagem de trabalhadores a tempo parcial entre as mulheres empregadas 20 pontos percentuais acima da média da UE. As responsabilidades de prestação de cuidados, nomeadamente para as pessoas que necessitam de cuidados prolongados e para as crianças, continuam a ser um dos principais fatores que impedem a participação das mulheres no mercado de trabalho e o emprego a tempo inteiro em muitos Estados-Membros, mantendo cerca de 7,7 milhões de mulheres afastadas do mercado de trabalho. O impacto da parentalidade no emprego das mulheres continua a ser substancialmente negativo na UE (-10,6 p.p.), com disparidades particularmente acentuadas em alguns Estados-Membros. A nível da UE, a participação na educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) para crianças com menos de 3 anos aumentou para 36,2 % em 2021. No entanto, a situação varia muito entre os Estados-Membros, com muitos a registar atrasos em relação aos objetivos de Barcelona revistos.

No entanto, observam-se progressos a todos os níveis na oferta de acesso a serviços de educação e acolhimento na primeira infância de boa qualidade e a preços acessíveis, nomeadamente através do alargamento da oferta de vagas e do apoio às famílias com baixos rendimentos no acesso aos serviços. Em alguns casos, a participação na EAPI aumentou devido à redução da idade de início da escolaridade obrigatória. Apesar dos esforços envidados, subsistem desafios substanciais para melhorar o acesso das crianças oriundas de meios socioeconómicos desfavorecidos e para adaptar a EAPI às necessidades das crianças com deficiência ou que necessitam de cuidados especiais.

Combater o elevado nível de informalidade, as más condições de trabalho e a escassez de competências no setor dos cuidados continuados continuam a ser questões fundamentais para garantir o acesso a cuidados continuados de elevada qualidade a preços acessíveis. Estão a ser implementadas medidas para desenvolver serviços de proximidade, alargar os serviços de cuidados ao domicílio e criar centros de dia para situações de longa duração. Em alguns casos, foi concedido financiamento adicional para a formação do pessoal de enfermagem e para apoiar os prestadores informais de cuidados a fim de fazer face à escassez de pessoal.

Registaram-se igualmente esforços para aumentar a coordenação necessária entre as diferentes administrações e os diferentes níveis de governação, o que é frequentemente necessário para expandir os serviços de EAPI e de cuidados continuados e melhorar a sua qualidade.

Os fundos da UE, nomeadamente o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o Fundo Social Europeu + (FSE +), têm sido amplamente utilizados para alargar a prestação de serviços de cuidados continuados e de educação e acolhimento na primeira infância, incluindo para a construção e renovação de instalações de EAPI e a criação de vagas para crianças. É essencial ter devidamente em conta a sustentabilidade futura das medidas aplicadas.

Persistem desafios para facilitar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças e a cuidados de longa duração para as crianças e as pessoas deslocadas da Ucrânia, que fogem do país após a agressão russa, nomeadamente tendo em vista a integração das mulheres ucranianas no mercado de trabalho.

3.6. Reformas no domínio da proteção social e da inclusão social

As políticas de proteção e de inclusão social apoiam o desenvolvimento individual, reforçam a coesão social, promovem resultados positivos no mercado de trabalho e estimulam o crescimento económico. O bom funcionamento dos sistemas de proteção social pode amortecer o impacto de várias crises e choques nas pessoas e na sociedade, como ficou patente durante a pandemia de COVID-19, ou no atual contexto de inflação elevada e de aumento dos custos da energia.

Os trabalhos¹⁷ anteriormente desenvolvidos pelo CPS apontaram algumas insuficiências nos sistemas de proteção e de inclusão social dos Estados-Membros, nomeadamente em termos de adequação e cobertura de várias prestações, em especial para os trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria. A evolução a nível dos mercados de trabalho, da tecnologia e demografia exigem uma adaptação e melhoria contínuas dos sistemas europeus de proteção social.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o respetivo plano de ação proporcionam um quadro político a nível da UE para estimular as reformas políticas. Entre as numerosas iniciativas do plano de ação, a Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria de 2019 e a Recomendação do Conselho relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa de 2023 orientam os Estados-Membros no sentido de melhorarem os seus sistemas de proteção social e inclusão social.

Além disso, é disponibilizado apoio aos esforços nacionais de reforma através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), com 13,4 mil milhões de euros afetados a subvenções e empréstimos relacionados com medidas de proteção social e inclusão social em dezoito Estados-Membros¹⁸. Os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) destes Estados-Membros abrangem uma vasta gama de reformas e investimentos destinados a reforçar os seus sistemas nacionais de proteção social em termos da sua eficácia, qualidade e resiliência, consoante as necessidades específicas de cada país.

¹⁷ Relatório anual do Comité da Proteção Social de 2021 (disponível apenas em inglês).

¹⁸ Áustria, Bélgica, Croácia, Chipre, Chéquia, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Espanha e Suécia.

a. Conclusões horizontais das análises específicas por país

No âmbito das suas análises multilaterais de execução anuais, em abril de 2023, o CPS analisou o desempenho de nove Estados-Membros relativamente às recomendações específicas por país (REP) no domínio da proteção e inclusão social. Cinco REP adicionais de interesse comum foram analisadas numa sessão conjunta com o COEM em maio. Oito das REP analisadas contêm referências à eficácia dos sistemas nacionais de proteção social em termos de adequação, orientação e cobertura das prestações de apoio ao rendimento, em combinação com o acesso aos serviços. Foi recomendado a cinco Estados-Membros que reforçassem a disponibilização de habitação social e/ou a preços comportáveis. Foram igualmente formuladas recomendações a dois Estados-Membros relacionadas com a prestação de cuidados continuados e de serviços de educação e acolhimento na primeira infância, de qualidade e a preços comportáveis, no contexto do apoio à participação das mulheres no mercado de trabalho.

As análises específicas por país do CPS revelaram o seguinte:

- Estão em curso alguns esforços importantes para reformar os **sistemas de proteção e inclusão social existentes**, tendo os Estados-Membros aplicado os ensinamentos retirados durante a crise da COVID-19 para conceber medidas mais permanentes suscetíveis de melhorar o funcionamento dos seus sistemas nacionais. Tais esforços implicam a disponibilização integrada de várias prestações pecuniárias e em espécie, em combinação com o acesso a serviços e medidas sociais de qualidade, a fim de assegurar uma coordenação eficaz entre os serviços que visam a inclusão social e a (re)integração no mercado de trabalho. Uma vez que a maioria das reformas apresentadas se encontra numa fase inicial, é necessário um acompanhamento e uma avaliação sólidos do desempenho para assegurar a continuidade da pertinência e do êxito da reforma.

- Além disso, vários dos Estados-Membros analisados centram-se na resposta aos desafios da pobreza, melhorando a adequação e a cobertura das prestações (por exemplo, Hungria, Portugal e Letónia), ao assegurar, por exemplo, a indexação adequada das prestações no contexto das atuais elevadas taxas de inflação (por exemplo, a Letónia). A melhoria da eficácia das redes de segurança nacionais através da simplificação e racionalização é um domínio prioritário para Portugal, a Letónia e a Finlândia, enquanto a Polónia e a Hungria comunicam medidas específicas que abrangem grupos etários específicos ou domínios de concessão de prestações e acesso a serviços.
- As análises **relacionadas com a habitação** confirmaram que os custos com a habitação podem representar um sério problema para as famílias, especialmente nas grandes cidades e para as famílias vulneráveis. Nos países analisados, existe um amplo reconhecimento a nível político destas dificuldades e um compromisso de tomar medidas políticas através de planos, reformas e investimentos. É reconhecido que os quadros de acompanhamento e a coordenação das políticas de habitação com políticas complementares (por exemplo, apoio ao rendimento) e serviços (por exemplo, transportes) são necessários para o êxito de tais ações.
- Os Estados-Membros analisados comunicam estar a desenvolver várias medidas legislativas e/ou de investimento para aumentar a oferta de habitação, incluindo habitação social e/ou para arrendamento a preços acessíveis. No entanto, estas medidas exigem despesas financeiras substanciais e prazos de execução, o que pode atrasar a concretização do acesso a habitação adequada, mesmo quando são elaborados planos e políticas. O atual período de elevada inflação pode constituir uma dificuldade adicional para as estratégias já em vigor.

- Estão também a ser envidados esforços para aperfeiçoar o quadro legislativo e a capacidade administrativa das várias autoridades envolvidas na disponibilização de habitação a preços acessíveis (Espanha, Lituânia). Alvo de especial atenção é também a prestação de serviços para necessidades específicas, tais como habitação para pessoas com deficiência, políticas de prioridade à habitação para resolver a situação de sem-abrigo, políticas de dessegregação e prevenção de despejos (Hungria, Dinamarca).
- As análises conjuntas do COEM e do CPS sobre a **prestação de serviços de educação e acolhimento na primeira infância** no contexto da participação das mulheres no mercado de trabalho demonstraram que são necessários esforços adicionais para aumentar a capacidade e melhorar a comportabilidade dos preços. Dar resposta a estas preocupações permitiria aos pais aceder a empregos a tempo inteiro e melhoraria o bem-estar das crianças. Além disso, com quase uma em cada quatro crianças em risco de pobreza ou exclusão social, continuarão a ser necessários esforços específicos para apoiar as crianças em risco e os seus pais.

b. Resultados do debate temático sobre proteção e inclusão social

O debate temático do CPS neste domínio de intervenção centrou-se no papel da concessão de prestações e da prestação de serviços na redução da pobreza e na (re)integração no mercado de trabalho. O debate foi antecedido pela apresentação de um *Estudo exploratório: colmatar as lacunas do conhecimento e identificar os pontos fortes e fracos em matéria de eficácia dos regimes de rendimento mínimo dos Estados-Membros*. No debate que se seguiu, os delegados analisaram a forma como os vários elementos da conceção das políticas podem interagir e quais os fatores para garantir que a concessão integrada de prestações pecuniárias e as políticas de ativação sejam coroadas de êxito.

O intercâmbio permitiu concluir que:

- Os Estados-Membros consideram as políticas sociais um investimento e um fator produtivo, uma vez que as reformas no domínio da proteção e inclusão social podem apoiar o crescimento económico e promover o emprego.
- A modernização dos sistemas de proteção e inclusão social está em curso em muitos Estados-Membros, em consonância com os princípios da inclusão ativa, nomeadamente a ênfase num apoio adequado ao rendimento, no apoio à integração social e à participação no mercado de trabalho, juntamente com a prestação de serviços de qualidade e a preços comportáveis. Para serem bem-sucedidas, essas reformas deverão ter em conta toda a gama de prestações e serviços sociais que apoiam as pessoas ao longo da vida e atender à interação entre os vários elementos de apoio ao rendimento. Esta abordagem integrada deverá reduzir a dependência das prestações e a vulnerabilidade dos beneficiários, proporcionando simultaneamente recursos financeiros adequados para combater a pobreza e apoiar as famílias com baixos rendimentos e as pessoas em situação vulnerável.
- Os regimes de rendimento mínimo são uma componente importante dos sistemas nacionais de proteção e inclusão social. Em quase todos os países europeus, são insuficientes para manter as pessoas acima do limiar de pobreza. Embora uma vasta gama de prestações complementares pecuniárias e em espécie possa proporcionar um apoio adicional, na maioria dos casos essas prestações estão sujeitas a procedimentos adicionais para averiguar os recursos e apresentar pedidos. A simplificação e a racionalização da concessão de prestações deverão melhorar a adequação dos regimes de proteção dos rendimentos. A indexação periódica e os mecanismos de ajustamento automático do apoio ao rendimento foram salientados em relação ao atual contexto de elevada inflação.

- Encontrar o justo equilíbrio entre assegurar a adequação das prestações sociais e criar incentivos ao trabalho continua a ser uma questão importante para os Estados-Membros. Na maioria dos países, os programas de assistência social são concebidos para associar a concessão das prestações a medidas de ativação. A fim de facilitar a entrada no mercado de trabalho ou aumentar a intensidade laboral, alguns países aplicam incentivos financeiros, eliminando progressivamente as prestações de forma temporária (mecanismo de redução) quando as pessoas entram no mercado de trabalho ou participam em ações de formação profissional ou em programas de trabalho público. Para além dos incentivos financeiros, estão disponíveis medidas de políticas ativas do mercado de trabalho, nomeadamente programas de formação e melhoria de competências, subsídios salariais e regimes temporários de trabalho público ou comunitário, para ajudar as pessoas a integrarem o mercado de trabalho. No entanto, a participação dos beneficiários do rendimento mínimo em medidas de políticas ativas do mercado de trabalho nem sempre é garantida, e/ou é limitada à participação em trabalho público.
- Foi salientada a questão da não utilização das prestações, bem como a necessidade de estudar os obstáculos e de avaliar periodicamente os regimes existentes para conceber políticas eficazes. Uma maior simplificação e uma maior transparência dos sistemas de proteção e inclusão social, apoiadas pelas tecnologias digitais, foram consideradas oportunidades para eliminar os obstáculos e melhorar a concessão de prestações e a prestação de serviços.
- Os esforços para melhorar a cobertura e a adequação dos sistemas de proteção e inclusão social deverão ser complementados com reflexões sobre a forma de financiar esses sistemas, uma vez que as preocupações em matéria de adequação e sustentabilidade deverão ser abordadas de forma abrangente. Embora o equilíbrio entre as várias fontes de financiamento seja específico a cada Estado-Membro, deverá continuar a refletir-se sobre fontes de financiamento novas e alternativas.
- Por último, a aprendizagem entre pares e o intercâmbio de boas práticas e abordagens inovadoras foram considerados instrumentos altamente eficazes, visto que facilitam a compreensão partilhada dos desafios inter-relacionados e apoiam os esforços de reforma dos Estados-Membros.

3.7. Reformas no domínio das pensões

Os regimes nacionais de pensões têm sido um domínio prioritário para as reformas estruturais desde o início do Semestre Europeu. Confrontados com a perspetiva do envelhecimento da população, da diminuição do número de europeus em idade ativa e mercados de trabalho em evolução, os Estados-Membros têm vindo a trabalhar numa série de reformas destinadas a conter as despesas com pensões, mantendo simultaneamente a equidade e a equidade intergeracional dos seus regimes de pensões. Os esforços para salvaguardar a adequação das pensões, em especial, têm vindo a ganhar destaque nos últimos anos, tal como foi observado no relatório de 2021 do CPS e da Comissão Europeia sobre a adequação das pensões e confirmado também no relatório conjunto sobre o emprego de 2022.

No âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), estão disponíveis apoios às medidas nacionais de reforma do regime de pensões. Os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) de catorze Estados-Membros¹⁹ incluem medidas de reforma em matéria de pensões ou de prestações mínimas por velhice.

a. Conclusões horizontais das análises específicas por país

Neste contexto, em fevereiro de 2023, o CPS analisou os progressos realizados por oito Estados-Membros no domínio das pensões, em resposta às recomendações específicas por país que lhes foram dirigidas em 2022. A maioria destas recomendações centrou-se em questões de sustentabilidade orçamental, com elementos relacionados com a adequação, a equidade e a igualdade em três dos países analisados e referências à necessidade de uma reforma global do sistema de pensões em dois países. A maioria dos Estados-Membros analisados recebeu REP formulados em termos semelhantes em ciclos anteriores do Semestre Europeu, o que traduz a natureza estrutural e a longo prazo dos desafios constatados.

¹⁹ Bélgica, Alemanha, Espanha, Croácia, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Suécia.

Os debates a nível do CPS revelaram que os Estados-Membros analisados reconhecem os desafios identificados e estão a tomar medidas para resolver os problemas. Foi comunicada uma vasta gama de medidas:

- Na maioria dos Estados-Membros analisados, são tomadas medidas específicas para estudar a questão e preparar uma resposta em termos de políticas. Essas ações incluem a apresentação de relatórios periódicos específicos sobre o funcionamento do regime de pensões e a criação de comissões especializadas para lidar com a questão das reformas dos regimes de pensões (por exemplo, Chéquia, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo e Hungria).
- Os Estados-Membros reconhecem que promover uma maior participação no mercado de trabalho em geral ou apoiar especificamente o emprego dos trabalhadores mais velhos pode melhorar a sustentabilidade orçamental do regime de pensões. Embora na maioria dos Estados-Membros analisados (com exceção da França) não estejam previstas novas diligências para aumentar a idade legal de reforma, estão a ser introduzidas medidas – como, por exemplo, a redução das contribuições sociais, o cofinanciamento, a orientação para empregos, a formação ou a orientação profissional – para aumentar a idade efetiva de reforma e incentivar a reforma diferida (Chéquia, Irlanda, Polónia).
- Num esforço para enfrentar os seus desafios em matéria de sustentabilidade, vários Estados-Membros estão a tomar medidas para aumentar as receitas do sistema de seguro de pensões, aumentando a taxa de contribuição e/ou alargando a base de financiamento (Alemanha, Irlanda). Em alguns dos Estados-Membros analisados, foram criados fundos específicos para ajudar a resolver o défice do seguro de pensões (por exemplo, no Luxemburgo).
- Foram também envidados esforços para manter ou melhorar a equidade dos regimes de pensões em alguns dos Estados-Membros analisados. Estão a ser tomadas medidas para introduzir uma reforma ambiciosa e abrangente em França e está a ser estudado o alargamento das pensões profissionais e individuais na Alemanha e nos Países Baixos.

O CPS congratulou-se com as medidas comunicadas e considera positivos os esforços envidados pelos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, os debates no Comité mostraram que serão necessárias mais medidas para responder plenamente aos requisitos das recomendações específicas por país, uma vez que, em muitos casos, as medidas comunicadas ainda não foram aplicadas, enquanto noutros o processo legislativo se encontra numa fase inicial.

b. Resultados do debate temático no domínio das pensões

Para além das análises específicas por país, o CPS participou igualmente num debate horizontal, centrado nas *medidas tomadas por todos os Estados-Membros para proteger o nível de vida da população reformada no contexto da elevada inflação e do aumento do custo da energia*. Os resultados deste debate é apresentado em seguida.

Em 2022, a taxa de inflação anual na Europa atingiu um nível recorde de 9,2 %, ou seja, cerca de 3 vezes superior em comparação com 2021. Os preços da energia, que subiram acentuadamente na sequência da invasão russa da Ucrânia, contam-se entre os principais fatores subjacentes à escalada da inflação, tendo os preços no consumidor da habitação, da água, do gás e da eletricidade registado um aumento de 18 % num único ano²⁰.

²⁰ Eurostat, conjunto de dados fonte *prc hicp aind*, consultado em 22.5.2023.

Embora o aumento dos níveis de preços afete todas as famílias (vulneráveis), pode implicar desafios específicos para a população reformada. Em comparação com a população em idade ativa, a saúde dos pensionistas em geral é mais frágil. Além disso, têm menos controlo e flexibilidade para se adaptarem à evolução das circunstâncias, uma vez que não podem alterar facilmente os seus padrões de consumo nem assumir trabalhos adicionais para complementar os seus rendimentos. A indexação das pensões – uma importante fonte de ajustamento do rendimento – ocorre normalmente com algum atraso (normalmente uma vez por ano) e, na maioria dos casos, a um nível inferior ao aumento dos salários. Além disso, a correção da inflação pode também afetar as pensões de forma diferente em função da conceção geral do regime de pensões. As pessoas idosas solteiras e as pessoas idosas em risco de pobreza são também particularmente afetadas pelo aumento dos preços da energia e correm um risco comparativamente mais elevado de pobreza energética.

Neste contexto, o debate temático no CPS centrou-se nas medidas tomadas pelos Estados-Membros para proteger o nível de vida da população reformada. A troca de pontos de vista confirmou o seguinte:

- Os governos de toda a UE começaram a intervir aplicando medidas políticas para atenuar o impacto do aumento dos preços dos produtos de base e da energia já em 2021, mas a situação na sequência da invasão russa da Ucrânia exigiu um novo reforço da sua resposta.
- Face à necessidade de dar uma resposta atempada, a maioria dos países optou inicialmente por desenvolver ações de apoio à população em geral, embora também tenham sido postas em prática algumas medidas sujeitas à averiguação dos recursos ou medidas direcionadas a grupos vulneráveis específicos. Considera-se que este último tipo de medidas corresponde a uma evolução positiva, uma vez que o apoio não direcionado suscita preocupações orçamentais significativas; encerra o risco de não se prestar assistência suficiente às pessoas que dela mais necessitam; e poderá alimentar novas pressões inflacionistas.

- As medidas não direcionadas comunicadas pelos Estados-Membros são, na sua maioria, de natureza temporária, mas alguns deles tomaram medidas para elevar os rendimentos através do aumento do nível das prestações (incluindo pensões não contributivas, por exemplo, Espanha) ou do alargamento da elegibilidade. Um grande número de países introduziu pagamentos para aumentar os rendimentos em geral ou cobrir diretamente as faturas de energia. Muitos introduziram subsídios, em função dos níveis de consumo de eletricidade, gás ou aquecimento em geral durante a estação de inverno. Alguns Estados-Membros introduziram limites máximos de preços ou reduziram o IVA da energia.
- No que diz respeito, em especial, à população reformada, o ajustamento dos mecanismos existentes de indexação das pensões tem constituído uma parte importante da resposta política dos Estados-Membros. Tais mecanismos existem em toda a UE; permitem que as pensões cresçam em consonância com o aumento dos preços, dos salários ou de uma combinação dos dois. Na grande maioria dos casos, as pensões são indexadas uma vez por ano. Em alguns países, é desencadeada uma atualização extraordinária ou um mecanismo de indexação mais favorável caso a inflação ou o aumento dos salários exceda um determinado limiar (por exemplo, na Chéquia e no Luxemburgo), ou é acrescentado um suplemento se o crescimento do PIB exceder um determinado nível (na Hungria). A gravidade e a rápida evolução da atual crise do custo de vida levaram vários Estados-Membros a reforçar ou antecipar medidas de indexação, por vezes com efeitos retroativos (por exemplo, Finlândia, Hungria, Itália, Lituânia, Letónia, Malta, Roménia, Eslováquia e Eslovénia). No atual período de crescimento extraordinário da inflação, também caracterizado por uma queda dos salários reais, a indexação das pensões pode ser mais favorável para os pensionistas, em comparação com a indexação salarial, mas tem um custo financeiro significativo, pelo dependerá da margem de manobra orçamental existente e das preferências nacionais até que ponto é sustentável.

- Alguns Estados-Membros introduziram medidas adicionais ou direcionaram algumas das suas medidas gerais para os pensionistas com baixos rendimentos. Essas ações incluem pagamentos sujeitos à averiguação dos recursos ou dos rendimentos (na Croácia, na Polónia e na Dinamarca); suplementos às pensões mais baixas (Chipre); a (re)introdução da 13.^a pensão mensal (na Polónia e na Hungria) e da 14.^a pensão mensal sujeitas a averiguação dos recursos (Polónia); a introdução de subsídios de habitação e/ou de suplementos de aquecimento, ou o aumento dos subsídios existentes (na Chéquia, Finlândia, Suécia, Irlanda e Eslovénia).

Por último, o debate confirmou que, dada a gravidade e a presumida continuação da crise do custo de vida, há margem para novas trocas de opinião sobre o leque de medidas de apoio, planeadas ou aplicadas pelos Estados-Membros no contexto das atividades de aprendizagem mútua do CPS.

3.8. Reformas no domínio dos cuidados de saúde

Um bom estado de saúde melhora o bem-estar das pessoas e constitui uma condição prévia necessária para um crescimento económico e social sustentável a longo prazo. A pandemia de COVID-19 veio pôr em evidência as atuais limitações dos sistemas de saúde europeus e reforçou a necessidade de melhorar o seu funcionamento e preparação para eventuais crises futuras. Em resposta a esta situação, vários Estados-Membros lançaram reformas para promover sistemas de saúde mais resilientes, ainda em 2021 e 2022, durante a pandemia.

Os esforços de reforma em curso dos Estados-Membros abrangem medidas destinadas a fazer face aos desafios relacionados com a pandemia (como a modernização das instalações de saúde e o reforço das capacidades no domínio da saúde pública), mas também medidas para dar resposta a desafios mais estruturais relacionados com o acesso aos cuidados de saúde e com a escassez de mão de obra. Em 2020, registou-se um aumento muito significativo das despesas com cuidados preventivos (26 %) – embora a partir de uma baixa percentagem do orçamento (inferior a 3 % do total das despesas com cuidados de saúde em 2019) –, em grande medida, impulsionado pelas medidas de resposta à crise da COVID-19.

No âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), está disponível um apoio significativo aos esforços nacionais de reforma. Para o efeito, os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) de todos os 27 Estados-Membros consagram um montante total superior a 43 mil milhões de euros a investimentos específicos nas reformas dos cuidados de saúde.

a. Conclusões horizontais das análises específicas por país no domínio dos cuidados de saúde

Em 2022, oito Estados-Membros foram alvo de recomendações específicas por país relacionadas com os cuidados de saúde. As recomendações são multidimensionais e abrangem uma série de questões: quatro REP incidem sobre os desafios das reformas dos cuidados primários (Grécia, Polónia, Hungria e Lituânia), dos cuidados preventivos (Hungria e Lituânia) e da adoção da saúde em linha (Polónia). Duas REP destacam as preocupações em matéria de adequação e igualdade (Grécia e Letónia), uma incide sobre a escassez de mão de obra (Países Baixos), outra sobre a integração dos serviços sociais e de saúde (Estónia) e outra ainda sobre a sustentabilidade orçamental (Eslovénia). Uma vez que três das recomendações contêm referências a outros domínios de intervenção conexos (cuidados de longa duração nos casos da Estónia e da Eslovénia e proteção social no da Letónia), foram analisadas pelo Comité no âmbito das sessões específicas sobre cuidados de longa duração e sobre proteção e inclusão sociais.

As análises específicas por país em matéria de cuidados de saúde demonstraram o seguinte:

- Os Estados-Membros reconhecem a natureza multidimensional dos desafios que se colocam aos seus sistemas de saúde e estão cientes da necessidade de proceder a uma abordagem holística. Foi reconhecida a importância de existirem redes de segurança sólidas que proporcionem acesso aos cuidados de saúde por parte dos mais vulneráveis, bem como a necessidade estratégica de uma coordenação eficiente entre os sistemas sociais e de saúde, bem como entre os níveis nacional, regional e local.

- Os países analisados estão a concentrar grande parte dos seus esforços na prevenção e na promoção da saúde (Hungria, Lituânia e Polónia), bem como no aperfeiçoamento da governação do sistema de saúde e da prestação de cuidados primários (Hungria, Grécia e Lituânia). Está também em curso a implantação da telemedicina e de outras soluções digitais (Lituânia e Polónia). Estes esforços poderão não só melhorar a acessibilidade dos cuidados de saúde e promover melhores resultados em matéria de saúde para a população, mas também reduzir a necessidade de pessoal médico especializado e de cuidados hospitalares dispendiosos. No caso da telemedicina, é necessário continuar a prestar atenção à fratura digital relacionada com limitações em matéria de competências digitais e questões de acesso às TI, em especial entre os utilizadores idosos ou as pessoas em contexto de vulnerabilidade. A prestação mista, em modo digital e presencial, de serviços de saúde pode ter de continuar, a fim de promover o acesso a cuidados de saúde de qualidade para todos.
- O envelhecimento da população e a crescente procura de serviços de saúde de qualidade estão a exercer uma pressão adicional sobre as situações de escassez de mão de obra que já se verificavam no setor da saúde, bem como sobre as disparidades regionais na disponibilidade do pessoal de saúde. A maioria dos Estados-Membros analisados (Hungria, Grécia e Lituânia) está a tomar medidas para tornar a profissão médica mais apelativa, melhorando as condições de trabalho, aumentando a remuneração ou proporcionando incentivos não financeiros, tais como oportunidades de formação, a fim de atrair pessoal médico adicional e reter melhor o pessoal atual. Os Países Baixos reconhecem que um novo e substancial aumento do número de profissionais de saúde poderá não ser sustentável a longo prazo do ponto de vista orçamental e estão a concentrar-se no aumento da produtividade da mão de obra, nomeadamente visando a eficiência organizacional e a mobilização de tecnologias. A fim de abordar a questão da mão de obra de forma sustentável, reconheceu-se ainda a importância crucial de reorientar a prestação de serviços dos hospitais para os cuidados primários e elaborar estratégias mais eficazes de promoção da saúde e de prevenção de doenças.

- Grande parte das reformas e dos investimentos comunicados, com potencial para dar resposta aos desafios pendentes, encontra-se nas fases iniciais de execução. Prevê-se que os resultados dessas reformas se materializem a breve trecho, pelo que será necessário prosseguir o acompanhamento e a avaliação, tendo igualmente em vista a introdução de novos ajustamentos, conforme necessário.

b. Resultados do debate temático no domínio dos cuidados de saúde

No âmbito dos seus trabalhos relacionados com o Semestre, o CPS participou igualmente num debate horizontal, que incidiu sobre as *principais características das reformas recentes e em curso em matéria de acesso aos cuidados de saúde mental, nomeadamente no que diz respeito à prevenção e à prestação de serviços de saúde mental de proximidade, à disponibilidade de pessoal qualificado e ao financiamento*. Os debates foram contextualizados pela definição de cenários a nível horizontal, a cargo da Comissão Europeia e do Observatório Europeu da Saúde, bem como pela apresentação, por Portugal, de um estudo de caso.

O intercâmbio demonstrou manifestamente o seguinte:

- Os Estados-Membros reconhecem que os problemas de saúde mental têm importantes repercussões sociais. Os problemas de saúde mental exercem um impacto negativo sobre o bem-estar geral e a qualidade de vida das pessoas, podendo levar a problemas de saúde física e afetar negativamente as interações sociais, a educação e o desempenho profissional. Além disso, as doenças mentais podem ter custos económicos consideráveis, associados à perda de produtividade, ao aumento da dependência de programas de assistência social e a intervenções dispendiosas no domínio dos cuidados de saúde.
- Considera-se que as doenças mentais são, em grande medida, evitáveis. Muitos dos fatores de risco que lhes estão associados, como a pobreza, o endividamento, o desemprego, um estilo de vida pouco saudável ou as dificuldades de acesso à habitação, estão fora do âmbito do sistema de saúde, o que implica a necessidade de se proceder a uma abordagem integrada e transetorial das questões de saúde mental.

- A pandemia de COVID-19 levou a um agravamento sem precedentes da saúde mental da população. O distanciamento social e outras restrições, introduzidos pelos Estados-Membros para prevenir a propagação do vírus, desembocaram na redução das oportunidades de interação social, o que aumentou o sentimento de solidão e isolamento entre muitas pessoas²¹. A imprevisibilidade global da pandemia e o aumento da instabilidade económica e da insegurança financeira por ela induzidos conduziram ao aumento do número de pessoas que comunicam situações de sofrimento psicológico e sintomas de depressão e ansiedade²². Ao mesmo tempo, a pandemia veio perturbar a acessibilidade do apoio à saúde mental e exacerbou a escassez de mão de obra existente, o que resultou em longos tempos de espera, em atrasos e no aumento das necessidades de cuidados de saúde não satisfeitas por toda a Europa. Até certo ponto, a adoção acelerada de ferramentas de telemedicina enquanto estratégia de atenuação direta em resposta à pandemia ajudou a aliviar parte da pressão, nomeadamente no que diz respeito ao acesso aos cuidados de saúde mental.
- Os Estados-Membros da UE têm vindo a tomar medidas para melhorar o acesso aos cuidados e ao apoio até desde antes do início da pandemia de COVID-19, embora muitas das medidas atualmente aplicadas ou previstas tenham sido ou estejam a ser tomadas no âmbito dos planos nacionais de recuperação e resiliência. Vários Estados-Membros iniciaram reformas transeitoriais a longo prazo e estão a tomar medidas para integrar os serviços de saúde mental nos cuidados primários, num esforço destinado a melhorar a acessibilidade e a eficiência. Estão também a ser envidados esforços para transferir os cuidados de saúde mental dos contextos institucionais para os cuidados de proximidade, nomeadamente por intermédio do desenvolvimento de equipas comunitárias de saúde mental e de serviços de intervenção em situações de crise.

²¹ Eurofound, Nivakoski, S., Ahrendt, D., Mascherini, M., *et al.*, *Living, working and COVID-19 (Update April 2021) : mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, [Viver, trabalhar e COVID-19 (atualização de abril de 2021): saúde mental e confiança degradam-se em toda a UE à medida que a pandemia entra no segundo ano], Serviço das Publicações, 2021.

²² Eurofound (2022), Quinta ronda do inquérito eletrónico "Viver, trabalhar e a COVID-19": Viver numa nova era de incerteza, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

- Foram tomadas várias medidas adicionais durante a pandemia. Muitos Estados-Membros concentraram-se nos autocuidados e na melhoria da literacia em saúde mental por meio da criação de novos portais de informação e/ou da instalação de linhas de apoio telefónico para aconselhamento sobre medidas de luta contra o suicídio ou de prevenção do suicídio. Foram envidados esforços adicionais para alargar a cobertura através da alteração das regras de reembolso e do reforço do direito a beneficiar de serviços de saúde mental. Foi reforçada a formação de pessoal médico suplementar, tendo alguns países oferecido formação em competências psicológicas básicas aos profissionais de saúde. Fora do sistema de saúde, as medidas tomadas a nível nacional e da UE para proteger o emprego e os rendimentos e facilitar a transição para o trabalho a partir de casa ajudaram a apoiar tanto os rendimentos como a saúde mental da população ativa.
- Numa perspetiva de futuro, os Estados-Membros reconhecem a necessidade de envidar mais esforços para resolver os problemas de saúde mental, bem como a necessidade de dispor de melhores dados e de um maior acompanhamento do impacto das medidas estratégicas introduzidas. É amplamente reconhecida a importância da prevenção e da intervenção precoce na abordagem das questões de saúde mental, tendo vários Estados-Membros implementado campanhas de sensibilização do público e programas de intervenção precoce para identificar e tratar precocemente as perturbações de saúde mental. Num esforço para aperfeiçoar as competências emocionais e sociais das crianças e promover um sentimento geral de bem-estar psicológico em idade precoce, alguns Estados-Membros estão a introduzir medidas de promoção da saúde mental nas escolas. Reconhece-se igualmente que importa contar com a participação de várias partes interessadas, como as organizações da sociedade civil, mas também os doentes e as suas famílias, para o desenvolvimento de políticas e serviços de saúde mental. Essa participação pode ajudar a garantir que essas políticas e serviços vão ao encontro das necessidades das pessoas com problemas de saúde mental.

- A escassez de mão de obra foi identificada como um dos principais obstáculos à prestação de cuidados e apoio em matéria de saúde mental eficazes e de elevada qualidade às pessoas que deles necessitam. Para fazer face a esta escassez, será necessária uma abordagem abrangente, que inclua esforços para tornar a profissão mais apelativa, novas oportunidades de formação e esforços para aumentar a combinação de competências, nomeadamente através da prestação de uma formação de base em psicologia aos assistentes sociais e aos profissionais de saúde. O desenvolvimento da telessaúde e de outros modelos inovadores de cuidados também pode ajudar a responder à escassez de mão de obra.

3.9. Reformas no domínio dos cuidados de longa duração

Tal como salientado no relatório de 2021 do CPS e da Comissão Europeia sobre cuidados de longa duração²³ e na Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados, o envelhecimento da população europeia deverá levar a um forte aumento da procura de serviços de saúde e de cuidados de longa duração de qualidade e a preços comportáveis, numa altura em que menos pessoas em idade ativa estarão disponíveis para prestar ou financiar esses serviços.

A pandemia de COVID-19 veio expor as deficiências sistémicas existentes nos sistemas nacionais de prestação de cuidados. As elevadas taxas de mortalidade nas instalações de cuidados de longa duração, as dificuldades em assegurar a continuidade dos cuidados e o impacto negativo geral sobre o bem-estar das pessoas idosas e dos cuidadores salientaram a necessidade de fazer face aos desafios estruturais e de melhorar a resiliência dos sistemas de cuidados de longa duração. Tal exige um equilíbrio judicioso entre considerações de adequação e de sustentabilidade, tendo em conta que se prevê que os cuidados de longa duração sejam uma das rubricas da despesa social que mais rapidamente crescerão.

²³ 2021 Long-term Care Report [Relatório de 2021 sobre cuidados de longa duração].

*A Recomendação do Conselho relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis*²⁴, de 2022, estabelece o quadro para futuras reformas e investimentos, ao passo que o financiamento da UE, nomeadamente o FSE + e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), proporciona oportunidades de financiamento. Os Estados-Membros estão a utilizar amplamente estas oportunidades, com os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) de dezoito países²⁵ a incluírem medidas de reforma em matéria de cuidados de longa duração, num montante total de 7,3 mil milhões de euros. Os progressos realizados na aplicação desta recomendação serão acompanhados no contexto do Semestre Europeu e do método aberto de coordenação social.

a. Conclusões horizontais das análises específicas por país no domínio dos cuidados de longa duração

Durante o seu trabalho no âmbito do Semestre Europeu, em março de 2022, o CPS analisou o desempenho de quatro países (Áustria, Bélgica, Estónia e Eslovénia) que foram alvo de recomendações específicas por país no domínio dos cuidados de longa duração. Embora as questões de sustentabilidade orçamental ocupem um lugar de destaque nestas quatro REP, o âmbito estratégico das recomendações emitidas inclui também as dimensões da adequação, da disponibilidade dos vários contextos de prestação de cuidados, da acessibilidade dos preços e da qualidade, bem como da integração dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração. Uma quinta REP, dirigida à Polónia, incide sobre a prestação de cuidados de longa duração no contexto da participação das mulheres no mercado de trabalho e foi analisada em conjunto com o Comité do Emprego.

²⁴ Recomendação do Conselho relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis.

²⁵ Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Chéquia, Estónia, Espanha, França, Croácia, Itália, Lituânia, Letónia, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia, Eslováquia e Eslovénia.

As análises específicas por país demonstraram o seguinte:

- Todos os Estados-Membros analisados estão a tomar medidas para melhorar a prestação de cuidados de longa duração adequados, de qualidade e sustentáveis do ponto de vista orçamental, num contexto de envelhecimento da população. Uma vez que muitas das medidas comunicadas ainda não foram aplicadas, ou estão em vigor há muito pouco tempo, a sua eficácia e impacto orçamental deverão continuar a ser avaliados. Além disso, muitas das medidas comunicadas destinam-se a fazer face a desafios específicos dos sistemas de cuidados de longa duração, em vez de visarem mudanças sistémicas.
- Entre os esforços envidados para melhorar a sustentabilidade dos sistemas de prestação de cuidados contam-se as alterações legislativas destinadas a regulamentar e corrigir as diferenças regionais em termos de acesso (na Áustria e na Estónia) ou a reformar o sistema de seguro de saúde e de seguro para cuidados de longa duração (na Eslovénia). A Bélgica estabeleceu quadros regulamentares que incluem uma norma relativa ao crescimento da despesa ou visam resolver o desfazamento entre a oferta e as necessidades em matéria de cuidados em estruturas residenciais.
- Observa-se que é dada maior ênfase: à melhoria da qualidade no alojamento para os idosos e à oferta de formas alternativas de alojamento para idosos, nomeadamente através de investimentos propostos para melhorar a transição dos cuidados institucionais para os cuidados de proximidade (Áustria, Bélgica e Eslovénia); à preparação de normas de qualidade nacionais (Eslovénia) ou ao estabelecimento de normas mínimas para os cuidados domiciliários, bem como à elaboração de orientações e à definição das funções, respetivamente, das administrações central e local (Estónia). Os *enfermeiros comunitários*, designados como pessoas de contacto centrais e encarregados de facilitar as interações entre as pessoas e os prestadores de cuidados, compõem uma parte importante dos esforços da Áustria.

- Foram salientados os desafios em matéria de mão de obra (Áustria e Bélgica), que estão a ser enfrentados por meio de medidas de apoio às pessoas em formação inicial em enfermagem e cuidados, do aumento da atratividade do trabalho no setor dos cuidados de longa duração (Áustria), de medidas de melhoria de competências e de requalificação (Estónia) e da prestação de várias formas de apoio aos cuidadores informais. É também dada especial atenção ao potencial da digitalização e de outras soluções inovadoras.

b. Resultados do debate temático no domínio dos cuidados de longa duração

O debate temático neste domínio de ação foi enquadrado pela apresentação do estudo intitulado *Long-term care social protection models in the EU* [Modelos de proteção social para os cuidados de longa duração na UE]. O estudo analisa a prevalência dos serviços formais, em comparação com o recurso aos cuidados informais, bem como as diferentes modalidades de intervenção do Estado (prestações pecuniárias e serviços). Concluiu que os modelos que asseguram a melhor cobertura das necessidades de cuidados de longa duração são os que se alicerçam numa forte oferta pública, com um papel fundamental desempenhado pelas prestações em espécie. No extremo oposto do espectro, uma intervenção estatal limitada está associada a baixas taxas de cobertura e a um aumento do risco de pobreza e exclusão social para os idosos com necessidades de cuidados de longa duração.

Neste contexto, o debate temático no CPS incidiu sobre a forma de garantir o acesso a serviços de cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis, tendo simultaneamente em conta a necessidade subjacente de sustentabilidade e o equilíbrio entre a prestação de serviços de cuidados formais e de cuidados informais:

- Apesar da heterogeneidade dos sistemas nacionais de cuidados de longa duração na Europa, que revelam diferenças significativas na organização, na prestação e no financiamento desses cuidados entre os Estados-Membros, subsistem desafios comuns no que diz respeito ao acesso, à acessibilidade dos preços, à qualidade e à mão de obra.

- Para responder a estes desafios, é necessária uma série de reformas diferentes. Tendo em conta a forte ligação entre os cuidados de longa duração e a proteção social, os cuidados de saúde e o emprego, são necessárias ações abrangentes e transversais. Como ingredientes necessários da combinação de políticas, foram apontadas as abordagens preventivas e a intervenção precoce, a integração entre cuidados de longa duração e cuidados de saúde primários e uma melhor orientação dos serviços de cuidados de longa duração através de abordagens centradas na pessoa.
- Satisfazer a procura crescente de cuidados de longa duração depende em grande medida da disponibilidade de um número suficiente de prestadores de cuidados formados. É provável que as alterações da estrutura familiar, bem como a maior participação das mulheres na força de trabalho, levem a que os cuidados informais passem a estar menos disponíveis. Apesar do seu significativo potencial para criar emprego, os cuidados de longa duração caracterizam-se atualmente por más condições de trabalho, salários baixos e uma elevada rotatividade. Neste contexto, tornar o setor da prestação de cuidados mais apelativo, nomeadamente através da melhoria das condições de trabalho e do aumento da remuneração e da formação, foi identificado como um domínio de ação fundamental. Para responder às necessidades dos cuidadores informais, serão eventualmente necessárias medidas adicionais, como a concessão de créditos de prestação de cuidados, o apoio à saúde mental e os "serviços de descanso do cuidador". Uma vez que a grande maioria dos trabalhadores que são também cuidadores informais são mulheres, as medidas destinadas a melhorar as condições de trabalho do setor também apoiam a igualdade de género.
- São igualmente necessárias medidas para garantir que as pessoas necessitadas possam ter acesso aos cuidados sem estarem sujeitas a encargos financeiros indevidos. Para o efeito, vários países estão a tomar medidas para integrar os cuidados formais de longa duração no âmbito do seu sistema de proteção social. Sem esta proteção, os custos totais dos cuidados de longa duração são inabonáveis para muitos europeus.

- Os Estados-Membros estão também a envidar esforços para melhorar a relação custo-eficácia dos serviços de prestação de cuidados, nomeadamente através da utilização das novas tecnologias e centrando-se em medidas de intervenção precoce e de prevenção. Assegurar o equilíbrio adequado entre um modelo de cuidados em estruturas residenciais e estratégias de envelhecimento ao domicílio, incluindo cuidados domiciliários e cuidados de proximidade, constitui um elemento fundamental dos programas nacionais de reforma. Tal equilíbrio pode ter efeitos positivos no bem-estar individual, aumentando simultaneamente a relação custo-eficácia das despesas. Ao mesmo tempo, prevê-se que o envelhecimento da população europeia faça aumentar a percentagem de pessoas idosas frágeis, com a correspondente necessidade de cuidados em contexto residencial, pelo que é necessária uma avaliação cuidadosa das necessidades futuras, a fim de garantir que as instituições cumprirão as suas obrigações para com os idosos.
- O intercâmbio confirmou igualmente a necessidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade dos dados, a fim de permitir conceber políticas e medidas eficazes para dar resposta às necessidades de cuidados de longa duração de uma população em envelhecimento. Para o efeito, o CPS, no seu grupo de trabalho sobre indicadores, continuará a trabalhar com a Comissão no desenvolvimento de indicadores comuns da UE em matéria de cuidados de longa duração e, em especial, no estabelecimento de um quadro de indicadores para acompanhar a aplicação da Recomendação do Conselho relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis.

Anexos:

- 1. Resultados das análises específicas por país de 2023 do COEM**
- 2. Resultados das análises específicas por país de 2023 do CPS**
- 3. Resultados das análises específicas por país conjuntas de 2023 do COEM-CPS**