COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2021
COM(2021) 282 final

2021/0137 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

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

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que os Estados-Membros devem considerar as suas políticas económicas e a promoção do emprego como questões de interesse comum e coordenar a sua ação nestes domínios no âmbito do Conselho. O Tratado estabelece que o Conselho definirá orientações para as políticas de emprego (artigo 148.º), especificando que estas orientações devem ser coerentes com as orientações gerais para as políticas económicas (artigo 121.º).

Contrariamente às orientações gerais para as políticas económicas, que se mantêm válidas no tempo, as orientações para o emprego são elaboradas todos os anos. As orientações foram pela primeira vez adotadas em conjunto (como «pacote integrado») em 2010, como base da estratégia Europa 2020. As orientações integradas permaneceram estáveis até 2014, tendo sido revistas em 2015. Em 2018, as orientações para o emprego foram alinhadas com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, com o objetivo de promover reformas ao nível nacional e orientar um processo renovado de convergência em toda a Europa. As orientações não foram alteradas em 2019. Em 2020, foram alinhadas para integrar elementos relacionados com as consequências da crise da COVID-19, as transições ecológica e digital e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Juntamente com as orientações gerais para as políticas económicas, as orientações para o emprego são apresentadas sob forma de uma decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (Parte II das Orientações Integradas) e constituem a base para as recomendações específicas por país nos respetivos domínios.

Os grandes objetivos e as prioridades das orientações para as políticas de emprego permanecem válidos. Nos termos do artigo 148.º, n.º 2, do TFUE, a validade das orientações para o emprego de 2021 tem de ser confirmada por decisão do Conselho, subsequente a consulta do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité do Emprego.

As «orientações para o emprego» são as seguintes:

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

Orientação n.º 6: Reforçar a oferta de mão de obra e melhorar o acesso ao emprego, aptidões e competências

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

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

2021/0137 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

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

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 148.º, n.º 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[1],

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu[2],

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões[3],

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego[4],

Considerando o seguinte:

(1) Os Estados-Membros e a União devem empenhar-se em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão de obra qualificada, formada e adaptável, bem como mercados de trabalho que estejam orientados para o futuro e que reajam rapidamente à evolução da economia, com vista a alcançar os objetivos de pleno emprego e progresso social, crescimento equilibrado e elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente estabelecidos no artigo 3.º do Tratado da União Europeia. Os Estados-Membros devem considerar a promoção do emprego uma questão de interesse comum e coordenar a sua ação neste domínio no âmbito do Conselho, tendo em conta as práticas nacionais relativas às responsabilidades dos parceiros sociais.

(2) Cabe à União combater a exclusão social e a discriminação, promover a justiça e a proteção sociais, bem como a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança. Na definição e execução das suas políticas e ações, a União deve ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a pobreza e a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana, conforme estabelecido no artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

(3) Em conformidade com o TFUE, a União concebeu e aplicou instrumentos de coordenação no domínio das políticas económicas e de emprego. No quadro destes instrumentos, as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

[1] JO C , , p. .
[2] JO C , , p. .
[3] JO C , , p. .
[4] JO C , , p. .

(«orientações») constantes do anexo da Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho[5], juntamente com as orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União constantes da Recomendação (UE) 2015/1184 do Conselho[6], constituem as Orientações Integradas. Estas últimas entendem-se como uma ferramenta para orientar a aplicação das políticas a nível nacional e da União, reflexo da interdependência entre os Estados-Membros. O conjunto de políticas e reformas nacionais e europeias coordenadas daí resultante materializa-se numa conjugação adequada e sustentável de políticas económicas e de emprego, de que se esperam repercussões positivas.

(4) As orientações são coerentes com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, a legislação vigente da União e as várias iniciativas da União, incluindo a Recomendação do Conselho de 30 de outubro de 2020[7], a Recomendação do Conselho de 15 de fevereiro de 2016[8], a Recomendação do Conselho de 19 de dezembro de 2016[9], a Recomendação do Conselho de 15 de março de 2018[10], a Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2018 sobre as Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida[11], a Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2019[12], a Recomendação do Conselho de 8 de novembro de 2019[13], a Recomendação do Conselho de 10 de março de 2014[14], a Recomendação do Conselho de 24 de novembro de 2020[15], a Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) de 4 de março de 2021[16] e a [Recomendação do Conselho que estabelece uma Garantia Europeia para a Infância[17]].

(5) O Semestre Europeu conjuga os diferentes instrumentos num quadro abrangente de coordenação e supervisão das políticas económicas e de emprego. Ao mesmo tempo que prossegue objetivos de sustentabilidade ambiental, produtividade, equidade e

---

5 Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, JO L 344 de 19.10.2020, p. 22.

6 Recomendação (UE) n.º 2015/1184 do Conselho, de 14 de julho de 2015, relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União Europeia (JO L 192 de 18.7.2015, p. 27).

7 Recomendação do Conselho, de 30 de outubro de 2020, relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, 2020/C 372/01, JO C 372 de 4.11.2020, p. 1.

8 Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (JO C 67 de 20.2.2016, p. 1).

9 Recomendação do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, sobre percursos de melhoria de competências (JO C 484 de 24.12.2016, p. 1).

10 Recomendação do Conselho, de 15 de março de 2018, relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem (JO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

11 Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2018, sobre as Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida (JO C 189 de 4.6.2018, p. 1).

12 Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2019, relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade (JO C 189 de 5.6.2019, p. 4).

13 Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores (JO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

14 Recomendação do Conselho, de 10 de março de 2014, relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios (JO C 88 de 27.3.2014, p. 1).

15 Recomendação do Conselho de 24 de novembro de 2020 sobre o ensino e a formação profissionais (EFP) em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência, 2020/C 417/01 (JO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

16 Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão de 4 de março de 2021 sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE), C/2021/1372 (JO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

17 …

estabilidade, o Semestre Europeu integra os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e o seu instrumento de acompanhamento, o painel de indicadores sociais, e prevê um diálogo estreito com os parceiros sociais, a sociedade civil e outras partes interessadas. O Semestre Europeu apoia a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. As políticas económicas e de emprego da União e dos Estados-Membros deverão andar a par da transição da Europa para uma economia digital, sem impacto no clima e sustentável do ponto de vista ambiental, reforçando a competitividade, garantindo condições de trabalho adequadas, fomentando a inovação, promovendo a justiça social e a igualdade de oportunidades, bem como combatendo as desigualdades e as disparidades regionais.

(6) As alterações climáticas e os desafios ambientais, a globalização, a digitalização, a inteligência artificial, o teletrabalho, a economia das plataformas e a evolução demográfica vão transformar as economias e as sociedades europeias. A União e os seus Estados-Membros deverão trabalhar em conjunto para agir eficazmente face a estes fatores estruturais e adaptar os sistemas existentes consoante necessário, reconhecendo a estreita interdependência das economias e dos mercados de trabalho, bem como das políticas conexas, dos Estados-Membros. Para isto é necessária uma ação política coordenada, ambiciosa e eficaz ao nível da União e dos Estados-Membros, em conformidade com o TFUE e as disposições da União em matéria de governação económica. Esta ação política deve ser acompanhada de medidas de fomento do investimento sustentável e de um compromisso renovado a favor de reformas devidamente sequenciadas para melhorar o crescimento económico, a produtividade, as condições de trabalho adequadas, a coesão social e territorial, a convergência ascendente, a resiliência e o exercício da responsabilidade orçamental. Deverá combinar medidas do lado da oferta e do lado da procura, tendo simultaneamente em conta o impacto dessas medidas no ambiente, no emprego e na esfera social.

(7) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[18] (o «Pilar»). O Pilar define 20 princípios e direitos para apoiar o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, estruturados em três categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais. Estes princípios e direitos orientam a estratégia da União, de modo a garantir que as transições para a neutralidade climática e a sustentabilidade ambiental, a digitalização e a evolução demográfica se processam de forma justa e equitativa do ponto de vista social. O Pilar, juntamente com o painel de indicadores sociais a ele associado, constitui um quadro de referência para monitorizar o desempenho dos Estados-Membros na esfera social e do emprego, dinamizar reformas aos níveis nacional, regional e local e conciliar a dimensão «social» com a dimensão do «mercado» na economia moderna de hoje, nomeadamente através da promoção da economia social. Em 4 de março de 2021, a Comissão apresentou um plano de ação para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[19], que inclui objetivos ambiciosos mas realistas e metas secundárias complementares nos domínios do emprego, das competências, da educação e social para 2030.

---

[18] Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (JO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

[19] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais» (COM/2021/102 final).

(8) Em 8 de maio de 2021, na Cimeira Social do Porto[20], os dirigentes da UE reconheceram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais como um elemento fundamental da recuperação, observando que a sua aplicação reforçará os esforços da União no sentido de uma transição digital, ecológica e justa e contribuirá para alcançar uma convergência social e económica ascendente e para enfrentar os desafios demográficos. Os dirigentes frisaram que a dimensão social, o diálogo social e a participação ativa dos parceiros sociais são fulcrais para uma economia social de mercado altamente competitiva. Os Estados-Membros consideraram que o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais apresentado pela Comissão dá orientações úteis para a aplicação do Pilar, nomeadamente nos domínios do emprego, das competências, da saúde e da proteção social. Congratularam-se com os novos grandes objetivos da UE para 2030 para o emprego (78 % da população entre os 20 e os 64 anos deve estar empregada), de competências (60 % de todos os adultos devem participar em ações de formação todos os anos) e de redução da pobreza (de pelo menos 15 milhões, incluindo cinco milhões de crianças), bem como com o painel de indicadores sociais revisto, com vista a acompanhar os progressos na aplicação dos princípios do Pilar Social no âmbito do quadro de coordenação das políticas no contexto do Semestre Europeu. Além disso, observaram que, à medida que a Europa recupera gradualmente da pandemia de COVID-19, a prioridade será passar da proteção para a criação de emprego, e para a melhoria da qualidade do emprego, e frisaram que a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais será essencial para garantir a criação de mais e melhores empregos para todos no quadro de uma recuperação inclusiva. Por último, os Estados-Membros salientaram a importância de um acompanhamento atento, inclusive ao mais alto nível, dos progressos alcançados na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e dos grandes objetivos da UE para 2030.

(9) As reformas do mercado de trabalho, incluindo dos mecanismos nacionais de fixação dos salários, devem seguir as práticas nacionais de diálogo social, com vista a proporcionar salários justos que permitam um nível de vida digno e um crescimento sustentável. Devem também proporcionar a oportunidade necessária para uma consideração alargada das questões socioeconómicas, incluindo melhorias a nível de sustentabilidade, competitividade, inovação, criação de emprego de qualidade, condições de trabalho, pobreza no trabalho, educação e competências, saúde pública e inclusão e rendimentos reais. Os Estados-Membros e a União devem atenuar o impacto da crise da COVID-19 a nível social, no emprego e na economia, e que as transições sejam socialmente justas e equitativas. Deve trabalhar-se no sentido do reforço da economia e dos esforços em favor de uma sociedade inclusiva e resiliente que proteja as pessoas e lhes dê os meios necessários para antecipar e gerir a mudança, permitindo-lhes participar ativamente na sociedade e na economia. É necessário um conjunto coerente de políticas ativas do mercado de trabalho que consistam em incentivos à contratação temporária e à transição, políticas de competências e na melhoria dos serviços de emprego, a fim de apoiar as transições no mercado de trabalho, como destaca a Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE).

(10) A discriminação em todas as suas formas deve ser combatida, a igualdade de género garantida e o emprego dos jovens apoiado. Haverá que garantir acesso e oportunidades para todos e reduzir a pobreza e a exclusão social, incluindo as das crianças, assegurando, em especial, o bom funcionamento dos mercados de trabalho e sistemas

[20] Conselho Europeu, Declaração do Porto, 8 de maio de 2021.

de proteção social adequadas e inclusivos, e eliminando os obstáculos à educação, formação e participação no mercado laboral, inclusive através de investimentos na educação e acolhimento na primeira infância e nas competências digitais. À luz da crise da COVID-19 e no contexto do envelhecimento das sociedades, é particularmente importante que os cidadãos possam aceder, em tempo útil e em condições de igualdade, a cuidados continuados e a serviços de saúde a preços comportáveis, inclusive a medidas de prevenção e de promoção dos cuidados de saúde. Deve tirar-se o melhor partido do potencial das pessoas com deficiência no que toca à sua contribuição para o crescimento económico e o desenvolvimento social. A emergência de novos modelos económicos e empresariais na União traz consigo mudanças nas relações laborais. Os Estados-Membros devem garantir que as relações laborais decorrentes das novas formas de trabalho salvaguardam e reforçam o modelo social europeu.

(11) As Orientações Integradas devem constituir a base para recomendações específicas por país que o Conselho pode dirigir aos Estados-Membros. Dada a natureza abrangente e prospetiva das políticas dos Planos de Recuperação e Resiliência, e uma vez que todos os Estados-Membros apresentaram esses planos, não foi necessário em 2021 que a Comissão propusesse recomendações específicas por país. A Comissão propôs mesmo assim recomendações relativas à situação orçamental dos Estados-Membros em 2021, conforme previsto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(12) Os Estados-Membros deverão fazer pleno uso dos fundos de reforço da política de coesão da REACT-EU[21] até 2023, do Fundo Social Europeu Mais, do novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência[22] e de outros fundos da União, nomeadamente do Fundo para uma Transição Justa e do InvestEU, a fim de promover o emprego, os investimentos sociais, a inclusão social e a acessibilidade, bem como as oportunidades de melhoria de competências e requalificação da mão de obra, a aprendizagem ao longo da vida e educação e formação de elevada qualidade para todos, incluindo a literacia e as competências digitais. Ainda que se dirijam aos Estados-Membros e à União, as Orientações Integradas devem ser aplicadas em parceria com todas as autoridades nacionais, regionais e locais, associando estreitamente os parlamentos, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.

(13) O Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social devem acompanhar a execução das políticas relevantes à luz das orientações para as políticas de emprego, de acordo com os respetivos mandatos definidos nos Tratados. Esses comités e outras instâncias preparatórias do Conselho implicadas na coordenação das políticas económicas e sociais deverão trabalhar em estreita colaboração. Deve manter-se o diálogo estratégico entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, em particular no que respeita às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

(14) O Comité da Proteção Social foi consultado,

---

21 Regulamento (UE) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais e às disposições de execução a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respetivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (REACT-EU) (JO L 437 de 28.12.2020, p. 30).

22 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência *(JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).*

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, constantes do anexo da Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, são mantidas para 2021 e devem ser tidas em conta pelos Estados-Membros nas respetivas políticas de emprego e nos programas de reformas.

Artigo 2.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente