Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Igualdade de tratamento dos jovens no mercado de trabalho

(parecer de iniciativa)

(2023/C 293/08)

Relator: **Michael MCLOUGHLIN**

Decisão da Plenária	20.1.2022
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
	Parecer de iniciativa
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	31.5.2023
Adoção em plenária	15.6.2023
Reunião plenária n.º	579
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	217/0/6

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. A recente diretiva relativa a salários mínimos adequados na UE não examinou em profundidade a questão do «salário mínimo para os jovens». A diretiva não apresenta uma abordagem universal. Pelo contrário, enquanto quadro horizontal, atende a diferentes tradições e pontos de partida e reforça o papel dos parceiros sociais e da negociação coletiva. Assim, os «salários mínimos para os jovens» são tratados de forma diferente nos diversos Estados-Membros, uma questão que deve ser examinada. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) exorta a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os parceiros sociais a encararem este aspeto em consonância com a diretiva e no espírito da proposta de recomendação do Conselho relativa ao reforço do diálogo social na UE. O CESE insta os Estados-Membros e os parceiros sociais a exercerem o seu poder discricionário de forma não discriminatória.

1.2. O CESE considera que o Ano Europeu da Juventude 2022 constituiu uma oportunidade de analisar questões importantes que afetam os jovens e adotar iniciativas políticas significativas destinadas a favorecer ou a procurar influenciar a sua posição na sociedade. Dada a importância da participação frutífera dos jovens no mercado de trabalho, a sua primeira experiência laboral deve ser positiva, sendo contraproducentes as medidas que os tratam de uma forma menos favorável unicamente devido à sua idade. A este respeito, o CESE acolhe com agrado o Ano Europeu das Competências, lançado oficialmente em 9 de maio de 2023, enquanto impulso político para a aprendizagem ao longo da vida, que cria uma nova dinâmica para alcançar os objetivos sociais da UE até 2030.

1.3. A existência de regras diferenciadas para os jovens no que respeita às prestações de desemprego e às prestações de assistência social podem influenciar a sua situação no mercado de trabalho e a sua capacidade de exercer o seu direito à livre circulação na UE. É aos Estados-Membros que compete decidir sobre a estrutura e o conteúdo dos seus sistemas de segurança social. Neste contexto, o CESE insta os Estados-Membros a respeitarem o princípio da não discriminação, em particular no caso da livre circulação. O CESE recomenda que a Comissão trabalhe em estreita colaboração com os Estados-Membros e os parceiros sociais a fim de recolher os dados e as práticas nacionais, nomeadamente à luz da recente proposta de recomendação do Conselho relativa ao reforço do diálogo social na UE, para aprofundar mais esta questão.

1.4. Os estágios num meio profissional oferecidos aos jovens são frequentemente um passo decisivo para a integração profissional. Os estágios não remunerados ou não compensados podem ter um impacto muito negativo na forma como os jovens vivenciam o mercado de trabalho. O CESE remete para a sua resolução adotada na reunião plenária de dezembro de 2022 e toma nota da resolução aprovada pelo Parlamento Europeu; convida as restantes instituições e organismos da UE, incluindo a Comissão, a interessarem-se mais por este assunto a fim de demonstrarem de forma concreta o seu empenho relativamente aos jovens, na sequência do Ano Europeu da Juventude. Os períodos muito curtos de experiência profissional

e os estágios de formação oficialmente reconhecidos e acordados podem, por vezes, não ser remunerados. No entanto, os estágios de duração mais longa, em que o trabalho é semelhante ao realizado por trabalhadores assalariados, devem ser remunerados. Segundo o inquérito Eurobarómetro, na maior parte dos casos, os estagiários são remunerados e têm acesso à proteção social ([1]).

1.5. Na sequência do Ano Europeu da Juventude e de outras iniciativas, as questões relacionadas com a juventude têm sido objeto de uma atenção acrescida. Nomeadamente, foi proposta a ideia de uma avaliação da perspetiva dos jovens pela UE que integre, em todas as novas políticas, a avaliação do seu impacto nos jovens. A proposta foi promovida pelo Fórum Europeu da Juventude e foi objeto de um parecer do CESE em 2022. O CESE apoia firmemente esta abordagem para a elaboração de políticas, como indicado no parecer de 2022 ([2]).

1.6. A crise da COVID-19 e a guerra na Ucrânia prejudicaram significativamente a economia europeia. Ainda que as empresas tenham envidado os seus melhores esforços para manter o nível de emprego, a crise teve repercussões na situação dos cidadãos europeus e, em especial, dos jovens.

1.7. Os estágios tornaram-se um importante ponto de acesso ao mercado de trabalho para os jovens. A fim de facilitar o acesso ao emprego, os estágios devem oferecer conteúdos de aprendizagem de qualidade e condições de trabalho adequadas e não devem substituir um emprego regular nem ser uma condição prévia para aceder a um emprego. A situação atual revela uma preocupação crescente, especialmente entre os jovens, de que a crise sanitária e as consequências da guerra na Ucrânia conduzam a uma deterioração das condições dos estagiários. O objetivo da Comissão é avaliar se o quadro de qualidade para os estágios está a ser corretamente aplicado.

2. **Introdução**

2.1. O ano de 2022 foi designado Ano Europeu da Juventude e, no seu parecer relativo a esta iniciativa, o CESE exprimiu o seu desejo de que se centrasse em domínios estratégicos fundamentais para os jovens e que fosse além dos eventos e das operações de publicidade. Os jovens exprimiram sentimentos e pontos de vista semelhantes, em especial tendo em conta a forma bastante precipitada como este Ano Europeu foi instituído. A experiência dos jovens ao entrar e participar no mercado de trabalho é, claramente, uma das questões políticas essenciais para essa geração, tanto a nível nacional como a nível europeu.

2.2. No mundo pós-COVID-19, é dada uma nova ênfase à evolução das necessidades do mercado de trabalho, às novas formas de trabalho, às novas competências, ao desafio que representa o regresso ao local de trabalho e às potenciais formas de trabalho híbrido, com todas as oportunidades e riscos que isso implica. Mais importante ainda, sabemos que os jovens sofreram muito durante a pandemia de COVID-19, sendo esta uma das razões pelas quais 2022 foi designado Ano Europeu da Juventude. Os jovens perderam alguns marcos essenciais no seu desenvolvimento pessoal e social durante a pandemia. No entanto, a pandemia também teve um impacto importante na educação dos jovens e na sua participação no mercado de trabalho.

2.3. A União Europeia dispõe de várias políticas pertinentes relativas aos jovens, destinadas a assegurar que a sua integração na sociedade seja tão completa quanto possível e que beneficiem das mesmas oportunidades que todos os outros grupos da sociedade. Na Declaração de Bratislava de 2016, os líderes da UE apelaram para a criação de um futuro económico promissor para todos, à preservação do nosso modo de vida e à oferta de melhores oportunidades para os jovens. Do mesmo modo, o Pilar dos Direitos Sociais afirma no seu preâmbulo que «desafios como a desigualdade significativa, o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens ou a solidariedade entre gerações, são muitas vezes semelhantes nos diferentes Estados-Membros, embora em graus distintos».

2.4. A política-chave em relação aos jovens na União Europeia é a Estratégia da UE para a Juventude. O seu principal objetivo é capacitar os jovens e reforçar a sua resiliência, centrando-se em três domínios de ação articulados em torno de três palavras-chave: «envolver», «ligar» e «capacitar». A estratégia reconhece que dar aos jovens a possibilidade de se envolverem na vida democrática é vital para o funcionamento da democracia e da sociedade em geral. Sob o título «envolver», a Estratégia da UE para a Juventude pretende apoiar a participação cívica, económica, social, cultural e política significativa dos jovens. Considera ainda que a mobilidade dos jovens lhe oferece uma oportunidade para:

— desenvolverem e reforçarem as competências pessoais, sociais e cívicas;

— desenvolverem o espírito crítico e a criatividade;

— melhorarem a sua empregabilidade;

([1]) Ver o recente inquérito Eurobarómetro — *Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships* [Integração dos jovens no mercado de trabalho, com especial ênfase nos estágios], abril de 2023 (europa.eu).

([2]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Avaliação da perspetiva dos jovens pela UE (parecer de iniciativa) (JO C 486 de 21.12.2022, p. 46).

— tornarem-se cidadãos europeus ativos.

2.5. A Estratégia da UE para a Juventude reconhece nomeadamente o papel do trabalho com jovens enquanto «catalisador da capacitação» dos jovens, afirmando que este traz benefícios únicos aos jovens na sua transição para a vida adulta, oferecendo-lhes um ambiente seguro onde podem adquirir a autoconfiança necessária e aprender de modo não formal ([3]).

2.6. O CESE manifestou a sua opinião de que a estratégia deve centrar-se na dimensão transetorial, adotando uma visão global dos jovens e das suas necessidades e direitos em todos os domínios de intervenção, e que o novo coordenador da UE para a Juventude deve sobretudo promover uma atuação intersetorial. Além disso, exprimiu o desejo de ver a política da UE para a juventude integrada no processo do Semestre Europeu para se focar mais nos resultados, especialmente em domínios transetoriais ([4]).

2.7. O CESE defendeu que a estratégia deve ser mais ambiciosa e definir objetivos transversais a outros domínios de intervenção pertinentes da UE, nomeadamente o emprego, a educação, a saúde, a migração e a igualdade. O Comité advogou ainda que a estratégia deve dedicar mais atenção às questões do emprego e da educação que afetam os jovens, sobretudo no âmbito do debate sobre o futuro do trabalho, bem como ao desenvolvimento de competências e a outras questões sociais como a saúde mental e a igualdade.

3. **Os jovens, o mercado de trabalho e as competências**

3.1. Os jovens e as suas perspetivas de emprego são, geralmente, objeto de muita atenção quando se analisa o mercado de trabalho, sobretudo porque as primeiras experiências com que as pessoas são confrontadas na sua participação no mercado de trabalho podem ter um impacto a longo prazo, afetando os anos posteriores. Este é nomeadamente o caso do abandono escolar precoce. O abandono escolar também afeta quase 20 % das pessoas com deficiência, o que representa mais do dobro da taxa de abandono escolar de outros jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos ([5]). Constatou-se também, durante a pandemia de COVID-19 e a anterior crise financeira, que os jovens são mais vulneráveis aos choques económicos e às recessões, que são frequentemente os primeiros a perder o emprego, que trabalham, em ambos os casos, em setores como o dos serviços e que estão sujeitos a uma maior precariedade laboral. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) concluiu que a maioria dos trabalhadores das plataformas de trabalho em linha tem menos de 35 anos e que os jovens trabalhadores sofrem de uma maior insegurança no trabalho. O setor do turismo na Grécia emprega a maior parte dos jovens trabalhadores, que foram gravemente afetados pela pandemia. Em Espanha, Itália e Portugal, há uma percentagem extremamente elevada de contratos temporários entre os jovens (mais de 60 %), o que pode provocar um rápido desemprego em caso de crise.

3.2. A nossa prioridade atual deve ser relançar a economia europeia através da aplicação coerente dos planos nacionais de recuperação ([6]) e da criação de condições que permitam às empresas voltar a crescer e criar empregos de qualidade. Num momento em que as empresas são afetadas pela falta de mão de obra, não conseguem encontrar as competências necessárias e enfrentam graves dificuldades de contratação, é do seu interesse aproveitar o potencial de todas as pessoas, incluindo os jovens.

3.3. Uma das maiores fontes de segurança e perspetivas de vida para a maioria das pessoas, mas especialmente para os jovens, são as oportunidades de emprego e as competências correspondentes. As consequências da pandemia de COVID-19 e os efeitos da guerra na Ucrânia afetaram não só os cidadãos mas também as empresas, comprometendo a sua capacidade de criar valor e empregos e de garantir uma transição eficaz entre empregos.

3.4. Podemos observar que os jovens que não fazem a transição da escola ou da universidade para o local de trabalho podem ter dificuldades nos anos posteriores. Embora o desemprego constitua um desafio para qualquer pessoa que passe por essa experiência, esse desafio pode ser muito maior no caso dos jovens, que podem não ter as mesmas redes de contactos necessárias para progredir num mercado de trabalho em rápida mutação. Do mesmo modo, o facto de uma parte desproporcionada de um segmento da sociedade estar fora do mercado de trabalho tem impacto na coesão social e nos nossos valores democráticos e, em circunstâncias extremas, pode conduzir à desordem social, como tem sucedido em algumas regiões em desenvolvimento do mundo.

([3]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Ano Europeu da Juventude 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328(COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 122).

([4]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Ano Europeu da Juventude 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328(COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 122).

([5]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

([6]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre como garantir trabalho digno para os jovens e assegurar a inclusão dos jovens NEET através da elaboração de planos nacionais de recuperação adequados (parecer de iniciativa) (JO C 152 de 6.4.2022, p. 27), NEET e PRR.

3.5. Por conseguinte, é importante considerar a igualdade de tratamento dos jovens no mercado de trabalho como parte de uma necessidade mais ampla de participação cívica e democrática. Da mesma forma que consideramos essencial que os jovens façam parte da comunidade e participem em atividades desportivas como cidadãos ativos, a sua capacidade de compreender o seu papel e lugar no mercado de trabalho, e mesmo de se defenderem por si mesmos, é um elemento importante da cidadania. De igual modo, o mercado de trabalho deve ser um espaço de solidariedade intergeracional com um equilíbrio adequado entre a vida profissional e a vida pessoal e onde as pessoas possam sentir que contribuem para a sociedade. Embora o desemprego dos jovens seja um problema estrutural em muitos países, alguns Estados, como a Espanha, estão a conceder auxílios para retardar a passagem à reforma (até 12 000 euros), a fim de tornar o sistema de pensões sustentável. Deste modo, corre-se o risco de a economia não absorver a maior produtividade que os jovens podem gerar, tal como referido no parecer. Além disso, há postos de trabalho em que é muito difícil trabalhar após os 65 anos de idade.

3.6. A nível económico, o elevado desemprego juvenil e a ausência de abordagens intergeracionais eficazes a nível das empresas podem dar origem a uma menor produtividade, uma vez que há menos trabalhadores jovens a introduzirem novas competências e inovação nos processos produtivos. Há também que ter em conta o custo económico que representa para o Estado a existência de um elevado número de desempregados, em termos de perda de receitas fiscais, prestações da segurança social e custos de planos relacionados. Segundo a Eurofound, os custos económicos dos jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação (NEET) foram da ordem dos 153 mil milhões de euros em 2011. Estas preocupações foram refletidas nos pareceres do CESE — Trabalho precário e saúde mental ([7]) e — A democracia no local de trabalho ([8]). Por último, a taxa de desemprego dos jovens com deficiência entre os 25 e os 34 anos é quase duas vezes superior à das pessoas sem deficiência (18 % contra 9,7 %) ([9]).

3.7. A nível individual, os efeitos do desemprego juvenil podem incluir problemas de saúde mental e bem-estar, bem como taxas mais baixas de felicidade, e podem ocasionar um aumento da procura de serviços de saúde pública. Além disso, existe um maior risco de fragmentação da sociedade em resultado das diversas formas de exclusão social que os jovens desempregados podem enfrentar. O facto de estar desempregado na juventude aumenta as probabilidades de o estar também mais tarde e tem um impacto negativo na quantidade de dinheiro ganho mais tarde, se e quando se conseguir um emprego. Os jovens desempregados também têm mais probabilidades de se confrontar com a desqualificação ou a exclusão social numa série de domínios. O impacto da COVID-19 na saúde mental dos jovens está bem comprovado.

3.8. É também importante abordar a situação dos jovens trabalhadores «desincentivados» e dos jovens com grandes dificuldades de integração profissional. O abandono escolar precoce e as mudanças na escolaridade constituem um desafio, em resultado do qual os jovens podem perder o contacto com a realidade do mercado de trabalho.

3.9. Uma das formas de aumentar a atividade económica dos jovens é motivá-los a tornarem-se empresários, apoiando o seu espírito empreendedor, a sua criatividade e as suas abordagens inovadoras. As atividades do Ano Europeu das Competências podem integrar a educação sobre o empreendedorismo e basear-se em alguns modelos de boas práticas, como os programas e concursos para jovens empresários.

3.10. A UE levou a sério o desafio do emprego dos jovens e a sua principal resposta política foi a Garantia para a Juventude «reforçada». Inicialmente, o objetivo da Garantia para a Juventude era assegurar aos jovens entre os 18 e os 24 anos uma oferta de emprego, uma experiência profissional, uma aprendizagem, uma formação ou uma combinação de trabalho e formação, num prazo determinado após a conclusão dos seus estudos ou depois de uma perda de emprego. A Comissão Europeia recomendou que a Garantia para a Juventude fosse oferecida aos jovens nos quatro meses seguintes à perda do seu emprego. A Garantia para a Juventude reforçada é um compromisso assumido por todos os Estados-Membros para assegurar que todos os jovens com menos de 30 anos beneficiam de uma oferta de boa qualidade de emprego, formação contínua, aprendizagem ou estágio.

3.11. Para assegurar uma transição eficaz entre um emprego e outro, é necessário promover a reforma educativa, combatendo as inadequações de competências e centrando-se na aprendizagem ao longo da vida, na educação de adultos, na requalificação e na melhoria de competências. O CESE regista os progressos realizados pela Comissão na criação de um Espaço Europeu da Educação, na promoção do quadro de cooperação europeia no domínio do ensino e formação profissionais e na aplicação do Plano de Ação para a Educação Digital.

3.12. O CESE toma igualmente nota da nova iniciativa da Comissão sobre contas individuais de aprendizagem, em particular os microcréditos e o novo pacote de medidas relativo às universidades. Há uma nova dinâmica que visa dotar os jovens das competências adequadas e apoiar a mobilidade dos jovens estudantes, aprendizes e empresários.

([7]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Trabalho precário e saúde mental (parecer exploratório a pedido da Presidência espanhola) (JO C 228 de 29.6.2023, p. 28).

([8]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — A democracia no local de trabalho (parecer exploratório a pedido da Presidência espanhola) (JO C 228 de 29.6.2023, p. 43).

([9]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

4. **Impacto da COVID-19**

4.1. Segundo o Eurostat, os jovens têm sido mais fortemente afetados pela pandemia de COVID-19 do que as pessoas mais velhas. No terceiro trimestre de 2020, a taxa de emprego dos jovens (de 15 a 29 anos) da UE era 2,8 pontos percentuais inferior à do terceiro trimestre de 2019, antes da pandemia. No entanto, no terceiro trimestre de 2021 registou-se uma recuperação, com a taxa de emprego a cair apenas 0,1 pontos percentuais em comparação com o terceiro trimestre de 2019. No terceiro trimestre de 2020, todos os países registaram uma diminuição da taxa de emprego dos jovens em comparação com o terceiro trimestre de 2019.

4.2. O Eurostat constatou também que estas tendências apresentavam diferenças no interior da UE. No terceiro trimestre de 2021, a maioria dos Estados-Membros da UE (16 dos 27) ainda não recuperara totalmente, uma vez que a taxa de emprego dos jovens continuava abaixo da taxa registada no terceiro trimestre de 2019. As maiores descidas registaram-se em Portugal, Bulgária, Letónia, República Checa e Polónia (todos eles com uma diminuição de pelo menos três pontos percentuais no terceiro trimestre de 2021 em comparação com o terceiro trimestre de 2019). Em contrapartida, os maiores aumentos na percentagem de pessoas empregadas com idades entre os 15 e os 29 anos no terceiro trimestre de 2021, em comparação com a situação pré-COVID-19, observaram-se na Irlanda, França e Eslovénia (todos eles com um aumento de pelo menos dois pontos percentuais no terceiro trimestre de 2021 em comparação com o terceiro trimestre de 2019).

4.3. A Eurofound referiu que, apesar dos esforços políticos da UE e dos Estados-Membros para apoiar os jovens na sequência da crise financeira de 2008, estes foram também os mais duramente atingidos pela perda de emprego durante a crise da COVID-19. Os jovens encontravam-se sobrerrepresentados nos setores mais afetados pelas restrições impostas pela pandemia e eram mais propensos a trabalhar em regime de contrato temporário ou a tempo parcial. Entre os jovens dos 18 aos 29 anos que responderam a pelo menos duas rondas do inquérito em linha «Viver, trabalhar e COVID-19», 12 % declararam ter perdido o emprego, e 12 % dos estudantes também enfrentam o desemprego. Foram assinalados efeitos semelhantes no que respeita à poupança, à saúde mental e à pobreza.

4.4. Segundo o inquérito do INSEE ([10]), o primeiro confinamento decorrente da epidemia de COVID-19, na primavera de 2020, provocou uma quebra histórica da atividade: durante esse período, 73 % das empresas declararam uma diminuição das vendas superior a 10 % e 35 % uma diminuição superior a 50 %. Um terço das empresas encerraram por um período médio de 57 dias, na maioria dos casos como consequência das restrições administrativas à admissão do público (65 %), mas também por questões relacionadas com o fornecimento (8 %) ou as oportunidades de mercado (7 %). Esta suspensão da atividade afetou principalmente as atividades que envolvem um contacto mais próximo com o público: serviços de alimentação e bebidas, alojamento, serviços pessoais, atividades culturais e recreativas e transporte aéreo. Em setembro de 2020, 1 % das empresas continuavam encerradas.

4.5. Para fazer frente à quebra súbita da atividade, mais de quatro em cada cinco empresas solicitaram o apoio dos poderes públicos: redução de tempo de trabalho (70 % das empresas), diferimento do pagamento das contribuições para a segurança social (53 %) e empréstimos garantidos pelo Estado (41 %). O setor dos serviços de alimentação e bebidas (97 %), o setor do comércio e reparação automóvel (96 %) e o setor do alojamento (95 %) recorreram a estas medidas com especial frequência.

4.6. Em 2021 registou-se outra vaga da pandemia e, em fevereiro de 2022, a economia europeia foi afetada pelo conflito militar na Ucrânia e pelos elevados preços da energia associados, pelo acesso limitado às matérias-primas, pelas perturbações da cadeia de abastecimento e pela elevada taxa de inflação daqui resultante.

4.7. Não obstante, as empresas que operam no mercado único da UE fizeram todos os possíveis para manter os postos de trabalho e criar outros novos.

4.8. No que diz respeito à educação, o Fórum Europeu da Juventude salientou que a qualidade do ensino à distância durante a pandemia foi variável, uma vez que quase um em cada 10 jovens estudantes não teve acesso a cursos, ensino nem exames. Cerca de dois terços dos estudantes consideram que aprenderam «ligeiramente menos» ou «bastante menos». Três quartos dos jovens marginalizados consideram que aprenderam «um pouco menos» ou «bastante menos». No entanto, as circunstâncias individuais podem ter variado consideravelmente. A incerteza educativa e os desafios da aprendizagem em linha foram uma fonte de *stress* e problemas de bem-estar para os jovens. Embora a escala do impacto esteja por determinar, é provável que as perturbações da atividade educativa tenham efeitos negativos a longo prazo no emprego, nos resultados escolares e na saúde e bem-estar. Existe a possibilidade de esta situação ter também efeitos secundários positivos, abrindo a porta a um sistema educativo combinado que utilize diferentes formas de aprendizagem e ferramentas tecnológicas acessíveis a todos os jovens, incluindo os jovens com deficiência e os que vivem em regiões remotas.

([10]) Instituto Nacional de Estatística e Estudos Económicos, https://www.insee.fr/en/statistiques/5018508

4.9. No entanto, alguns dos efeitos mais dramáticos da pandemia de COVID-19 verificaram-se na saúde mental dos jovens. Os sintomas depressivos, como a ansiedade, o esgotamento, o isolamento e os pensamentos suicidas, estão a aumentar. O futuro é um motivo de preocupação. Estudos realizados na Áustria mostram que a maioria desses jovens não recebeu qualquer ajuda, devido à falta de conhecimento sobre essas possibilidades, mas também às desigualdades regionais e económicas. Em Espanha, o suicídio tornou-se a principal causa de morte entre os mais jovens. A pandemia pôs a descoberto o sofrimento psicológico, com 3 941 casos de suicídio registados em 2020, dos quais 300 em jovens entre os 14 e os 29 anos. Os sistemas de saúde pública não dispõem dos recursos necessários para ajudar os jovens com problemas de saúde mental. A última fase de um estudo longitudinal sobre jovens e crianças na Irlanda mostrou que a depressão e a doença mental tinham efetivamente duplicado entre os jovens.

4.10. Do mesmo modo, é evidente que os jovens que sofram de uma deficiência, seja intelectual ou física, não devem receber um tratamento menos favorável no mercado de trabalho em razão da sua idade ou da sua deficiência. Cumpre também prestar atenção às pessoas provenientes de zonas rurais remotas e às vítimas de discriminação de género.

4.11. Os dados estatísticos sobre o emprego dos jovens com deficiência são também fragmentados: é necessário completar os indicadores quantitativos, como a taxa de desemprego, com outros indicadores, como o nível de formação, a natureza dos contratos oferecidos (a termo, sem termo, temporários), a taxa de emprego num contexto geral, a taxa de emprego apoiado ou a taxa de desemprego de longa duração, em conjugação com a situação social e financeira destes jovens.

5. **Igualdade de tratamento dos jovens no mercado de trabalho**

5.1. A igualdade é um dos princípios e direitos fundamentais da UE, consagrado no Tratado e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e sustentada pelo direito derivado da UE. A Diretiva 2000/78/CE do Conselho ([11]) estabelece um quadro geral para a igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, e continua adequada à sua finalidade.

5.2. Podemos assim concluir que o futuro dos jovens constitui uma das principais preocupações da UE e que as perspetivas do mercado de trabalho dos jovens são uma parte muito importante do seu desenvolvimento. A UE dispõe de uma série de políticas e instrumentos que visam os jovens e a sua posição no mercado de trabalho. Em conformidade com o TFUE e o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros têm competências em muitas destas questões, pelo que as suas políticas são um ponto central do presente parecer.

5.3. Os jovens sofreram mais do que outros grupos durante a pandemia, e de várias formas. Portanto, dada a importância atribuída a este tema, seria justo examinar os aspetos específicos da política do mercado de trabalho e, com base nessa análise, determinar se os jovens recebem um tratamento menos favorável do que outros unicamente devido à sua idade. Dada a amplitude potencial deste tema, é importante ser claro quanto ao que é examinado no presente parecer. A tónica é colocada nos casos mais óbvios e diretos de tratamento menos favorável dos jovens nas disposições legislativas ou políticas com base unicamente na idade. Inevitavelmente, o parecer incide mais nos domínios em que se dispõe de mais informação e clareza, que são os seguintes: salários mínimos, regras em matéria de segurança social e assistência social e, em menor medida (devido ao trabalho já realizado), estágios não remunerados.

6. **Salários mínimos**

6.1. Em consonância com o TFUE ([12]) e o princípio da subsidiariedade, os salários mínimos são da competência dos Estados-Membros, mas a União Europeia pode tomar medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, nomeadamente por meio de diretivas. Na preparação da Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho ([13]) relativa a salários mínimos adequados na União Europeia, já adotada, a Comissão afirmou que, na maioria dos Estados-Membros, a proteção assegurada aos trabalhadores por um salário mínimo é insuficiente e/ou apresenta lacunas, embora essa proteção exista em todos os Estados-Membros da UE, seja através de disposições legislativas («salários mínimos nacionais») e/ou através de convenções coletivas. A proposta resulta do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

6.2. A diretiva visa garantir que os trabalhadores na UE estejam protegidos por salários mínimos adequados que lhes permitam uma vida digna onde quer que trabalhem. A fim de alcançar este objetivo geral, a proposta estabelece um quadro

([11]) Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16).
([12]) TFUE, artigo 153.º, n.º 2, alíneas a) e b).
([13]) Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativa a salários mínimos adequados na União Europeia (JO L 275 de 25.10.2022, p. 33).

para melhorar a adequação dos salários mínimos e aumentar o acesso dos trabalhadores à proteção por eles assegurada. Estes objetivos são relevantes tanto para os regimes de salário mínimo estabelecidos por lei como para os que dependem da negociação coletiva. A diretiva visa alcançar estes objetivos, tendo também em conta e respeitando plenamente as especificidades dos sistemas nacionais, as competências nacionais, a autonomia dos parceiros sociais e a liberdade contratual.

6.3. O salário mínimo faz parte dos domínios em que existe uma considerável desigualdade de tratamento em relação aos jovens nos Estados-Membros da UE. Os jovens são particularmente dependentes do salário mínimo: de acordo com o Fórum Europeu da Juventude, mais de um em cada quatro jovens aufere o salário mínimo, em comparação com um em cada dez adultos. Vários Estados-Membros fixam «salários mínimos para os jovens», que são, em todos os casos, inferiores ao salário mínimo geral para grupos etários específicos, enquanto outros excluem da legislação relativa ao salário mínimo os menores de 18 anos. É o caso da Bélgica, da França, da Irlanda, do Luxemburgo, da Alemanha, de Malta e dos Países Baixos. Embora as disposições aplicadas em França não estejam estritamente ligadas à idade, têm implicações para muitos jovens. Existem outras remunerações reduzidas para a aprendizagem, mas estas não são objeto do presente parecer e são geralmente determinadas por acordo entre os parceiros sociais. No Reino Unido também existem salários inferiores ao mínimo para os jovens. Para mais informações, consultar o anexo.

6.4. Estes salários mínimos para jovens não têm em conta o direito destes últimos a salário igual para trabalho igual, embora as investigações da OIT tenham demonstrado repetidamente a ineficácia destas medidas para aumentar as taxas de emprego dos jovens. A questão central é a igualdade de remuneração para trabalho igual. Com efeito, os próprios jovens informaram as organizações de juventude que, após um período de emprego, podem supervisionar ou formar colegas mais velhos no mesmo posto de trabalho, mas recebem um salário inferior, ou que lhes é mesmo solicitado que assumam funções de supervisão com um salário inferior ao dos seus colegas devido a essas regulamentações.

6.5. Como tal, embora nestes Estados-Membros os jovens possam conduzir, votar e alistar-se no exército, e sejam tratados como adultos em todos os outros sentidos, não têm direito a receber o salário mínimo completo auferido por um adulto. Nos Países Baixos, o salário mínimo dos jovens é apenas 30 % do salário mínimo dos adultos no grupo etário mais jovem, o que representa um grave obstáculo para a sua capacidade de viver uma vida independente e desfrutar de um nível de vida digno. Apesar de a UE ter declarado 2022 o Ano Europeu da Juventude, a posição política acordada no âmbito do processo legislativo apresentado não teve em conta de forma significativa o tratamento diferenciado reservado aos jovens.

6.6. Uma meta-análise realizada recentemente pela OIT sobre o impacto dos salários mínimos para os jovens, que examinou 43 artigos científicos publicados desde 1990, concluiu que, na esmagadora maioria dos casos, os efeitos dos salários mínimos no emprego dos jovens são nulos ou muito escassos. Em alguns casos, o aumento da taxa de salário mínimo para os jovens aumentou mesmo a taxa de emprego destes últimos. Na sua avaliação de impacto para a diretiva, a Comissão Europeia citou as conclusões das investigação realizadas em Portugal, Bélgica e Países Baixos, que demonstram que os salários mínimos dos jovens não têm efeitos significativos nas taxas de emprego destes últimos.

7. **Prestações de desemprego**

7.1. Outro domínio onde pode haver um tratamento diferenciado dos jovens é durante os períodos de desemprego. Uma vez mais, esta questão é essencialmente da competência dos Estados-Membros, em particular no que respeita às percentagens dos valores pagos, aos prazos de pagamento e aos critérios aplicáveis. Os sistemas nacionais na Europa apresentam um elevado grau de diversidade e complexidade. No entanto, em certos casos, é possível que estas diferenças tenham impacto em questões como o emprego e a livre circulação dentro da UE. Os jovens podem também ser prejudicados pelos sistemas de subsídios de desemprego, uma vez que poderão não ter efetuado o período de contribuições necessário para poder beneficiar dos sistemas pertinentes.

7.2. Para além destes regimes, os Estados-Membros providenciam prestações de assistência social que variam consideravelmente, sendo os sistemas de assistência social também uma competência nacional. Alguns estão sujeitos a condição de recursos e outros não. Por outro lado, existe um quadro bastante complexo no que se refere à idade, e nem estas prestações nem o presente parecer podem fazer justiça a esta questão. Existem inevitavelmente variações nos períodos de carência e na duração, assim como em alguns outros fatores. São sem dúvida necessários dados melhores e mais claros para aprofundar esta análise. Podem fazer-se algumas breves observações.

— Alguns sistemas incluem disposições especiais para os maiores de 45 anos ou para outros grupos etários. Um pequeno número de países prevê períodos de carência mais curtos para os menores de 25 anos.

— Na Suécia, os jovens desempregados (18-24 anos) que participam em programas de políticas ativas do mercado de trabalho e que recebem um «subsídio de atividade» (*aktivitetsstöd* em sueco), com um direito subjacente a prestações de desemprego, estão sujeitos a uma diminuição mais acentuada do montante dessas prestações, de acordo com o disposto no regime de prestações de desemprego.

— No Luxemburgo, é concedido um subsídio de 70 % e 40 % do salário mínimo social (*salaire social minimum* em francês) para jovens de 18 e 16/17 anos, respetivamente, após um período de espera de 36 semanas, que pode ser reduzido para 26 semanas se o requerente estiver a prosseguir estudos.

— Na Irlanda, o subsídio para requerentes de emprego (uma ajuda económica) corresponde aproximadamente a 60 % do subsídio para adultos e destina-se a jovens de 18 a 24 anos que não «vivem de forma independente». Os jovens que seguem cursos e formação pertinentes podem requerer a taxa plena.

8. **Estágios não remunerados**

8.1. O Parlamento Europeu defendeu a proibição dos estágios não remunerados e o Comité dos Direitos Sociais do Conselho da Europa determinou que as lacunas da legislação belga permitem que os jovens sejam explorados como mão de obra gratuita através de estágios não remunerados. Na sua decisão, que dá seguimento a uma queixa coletiva apresentada pelo Fórum Europeu da Juventude, o Comité concluiu que os atuais sistemas de inspeção do trabalho na Bélgica não oferecem proteção suficiente aos jovens trabalhadores vulneráveis e desfavorecidos.

Os quadros regulamentares nacionais, em geral, e o rigor da regulamentação, em particular, variam muito em função dos diferentes tipos de estágio e entre os Estados-Membros. Em alguns Estados-Membros, não existe uma definição jurídica de estágio.

8.2. A Recomendação do Conselho relativa ao Quadro de Qualidade para os Estágios (QQE), adotada em 2013, visa assegurar que os estágios facilitam eficazmente a passagem dos estudos à vida ativa, aumentando assim a empregabilidade dos jovens. A proposta define orientações suscetíveis de garantir conteúdos de aprendizagem de qualidade e condições de trabalho dignas.

8.3. Os estágios não remunerados podem ser definidos como períodos de trabalho, semelhantes aos realizados por trabalhadores assalariados, que não estão relacionados com um processo formal e expresso de educação, formação, voluntariado ou colocação no emprego.

8.4. Embora a experiência profissional e a aprendizagem através da experiência sejam essenciais para os jovens que entram no mercado de trabalho, aqueles que pedem que se atue em relação aos estágios não remunerados consideram que há demasiados jovens num círculo vicioso de estágios não remunerados e de experiência de trabalho de baixa qualidade, o que gera profunda desilusão em relação ao mercado de trabalho neste grupo etário.

8.5. O Fórum Europeu da Juventude examinou uma seleção de países e as suas políticas em matéria de estágios não remunerados. Em França, os estágios são estritamente regulamentados e só podem ter lugar no âmbito de programas de ensino formal. Se a sua duração for inferior ou igual a dois meses no âmbito de uma formação podem ser não remunerados. Na Roménia, os estágios são rigorosamente enquadrados por uma legislação específica. Os estagiários têm direito a 50 % do salário mínimo. Os estágios não remunerados no mercado de trabalho aberto são ilegais, mas a legislação é frequentemente contornada.

8.6. Os estágios no mercado de trabalho aberto não estão definidos nem regulamentados por lei e tão-pouco são comuns na Croácia, mas existem outras formas de estágio que estão sujeitas a regulamentação. Na Bulgária, os estágios não remunerados que têm lugar fora do quadro da legislação específica em matéria de estágios são legais e habituais. No caso dos estágios realizados no mercado de trabalho aberto e que seguem a legislação nesta matéria, os estagiários têm direito a receber, pelo menos, o salário mínimo nacional.

8.7. Na Áustria, os estágios no mercado de trabalho aberto devem, em teoria, ser remunerados de acordo com as convenções coletivas de trabalho do setor. No entanto, os estágios no mercado de trabalho aberto podem, por lei, ser não remunerados se forem classificados como uma relação de formação, o que acontece frequentemente. O trabalho não remunerado é ilegal na Irlanda, mas a lei muitas vezes não é aplicada no caso dos estágios: os estágios não remunerados constituem uma prática corrente e são frequentemente anunciados publicamente.

Bruxelas, 15 de junho de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

ANEXO ([1])

Quadro

Taxas inferiores ao salário mínimo em determinados Estados-Membros da UE e no Reino Unido a partir de janeiro de 2021

País	Grupos de trabalhadores	% da taxa total	Nível de salário mínimo em 2021 (em EUR, salvo indicação em contrário)
Bélgica	Trabalhadores com 16 anos ou menos (sem contrato de estudante)	70	1 138/mês
	Trabalhadores com 17 anos (sem contrato de estudante)	76	1 236/mês
	Trabalhadores com 18 anos (com contrato de estudante)	82	1 333/mês
	Trabalhadores com 19 anos (com contrato de estudante)	88	1 431/mês
	Trabalhadores com 20 anos (com contrato de estudante)	94	1 528/mês
França	Trabalhadores com 15 e 16 anos e menos de seis meses de experiência no setor; trabalhadores com menos de 16 anos que trabalham durante as férias de verão	80	1 244/mês
	Trabalhadores com 17 anos e menos de seis meses de experiência no setor	90	1 399/mês
	Jovens com contratos de profissionalização em alternância ([1]), em função da idade e das qualificações prévias	55 a 100	855 a 1 555/mês
	Aprendizes, em função da idade, da antiguidade e do acordo setorial aplicável	27 a 78	420 a 1 213/mês
	Estagiárias/os ([2])	n/a	3,70/hora
	Trabalhadores com deficiência empregados em centros específicos dedicados à inserção desses trabalhadores	55 a 100	855 a 1 555/mês
Alemanha	O salário mínimo não se aplica a menores de 18 anos	n/a	550/mês
Irlanda	Trabalhadores com menos de 18 anos	70	7,14/hora
	Trabalhadores com 18 anos	80	8,16/hora
	Trabalhadores com 19 anos	90	9,18/hora
Letónia	Pessoas condenadas (a cumprir pena numa prisão)	50	250/mês

([1]) Adaptado de: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf

País	Grupos de trabalhadores	% da taxa total	Nível de salário mínimo em 2021 (em EUR, salvo indicação em contrário)
Luxemburgo	Trabalhadores com idades entre 15 e menos de 17 anos	75	1 651/mês; 9,55/hora
	Trabalhadores com idades entre 17 e menos de 18 anos	80	1 762/mês 10,18/hora
	Trabalhadores não qualificados com mais de 18 anos	100	2 202/mês 12,73/hora
Malta	Trabalhadores com menos de 17 anos	95	171/semana
	Trabalhadores com 17 anos	96	174/semana
Países Baixos	Trabalhadores com 15 anos	30	505/mês
	Trabalhadores com 16 anos	34,5	581/mês
	Trabalhadores com 17 anos	39,5	666/mês
	Trabalhadores com 18 anos	50	842/mês
	Trabalhadores com 19 anos	60	1 011/mês
	Trabalhadores com 20 anos	80	1 348/mês
	Trabalhadores com 21 anos	100	1 685/mês
Portugal	Trabalhadores em estágios e aprendizagens	80	621/mês
	Trabalhadores com deficiência	50	388/mês
Reino Unido	Trabalhadores com menos de 18 anos	47,6	4,15 GBP (4,62 EUR)/ hora
	Trabalhadores com idades entre 18 e 20 anos	52,2	4,55 GBP (5,06 EUR)/ hora
	Trabalhadores com idades entre 21 e 24 anos	74	6,45 GBP (7,17 EUR)/ hora
	Aprendizes com menos de 19 anos, ou com 19 anos ou mais no primeiro ano de aprendizagem	94	8,20 GBP (9,12 EUR)/ hora

([1]) Em França, estes contratos permitem aos jovens empregados adquirir uma qualificação profissional e promover a sua integração ou reintegração profissional.

([2]) Pode não ser remunerado, se a duração for inferior a dois meses.

Notas: A Alemanha não incluiu as tarifas por hora nem a comparação destas com os níveis de salário mínimo. Tal deve-se ao facto de o montante mínimo ser calculado por mês, não por hora. A remuneração das aprendizagens não é considerada um salário na Alemanha. As aprendizagens incluem a educação escolar. Do ponto de vista jurídico, a remuneração das aprendizagens é comparável às bolsas concedidas aos estudantes universitários. n/a = não se aplica.

Fonte: Rede de correspondentes da Eurofound, com base em fontes oficiais nacionais.