



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 18.4.2012  
COM(2012) 173 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Uma recuperação geradora de emprego**

{ SWD(2012) 90 final }  
{ SWD(2012) 92 final }  
{ SWD(2012) 93 final }  
{ SWD(2012) 95 final }  
{ SWD(2012) 96 final }  
{ SWD(2012) 97 final }  
{ SWD(2012) 98 final }  
{ SWD(2012) 99 final }  
{ SWD(2012) 100 final }

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

## Uma recuperação geradora de emprego

### INTRODUÇÃO

A estratégia Europa 2020, que preconiza um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, estabelece uma meta de 75% para a taxa de emprego da população com idades entre 20 e 64 anos<sup>1</sup>. Para que este objetivo seja cumprido, a UE terá de contar com 17,6 milhões de postos de trabalho adicionais relativamente à situação atual do emprego. Todavia, durante a crise, a taxa de emprego caiu para 68,9% (terceiro trimestre de 2011)<sup>2</sup>, com o desemprego na UE a manter-se acima dos 9,5% desde o início de 2010 e a aumentar para 10,2% em fevereiro de 2012. Ainda que tenham sido criados 1,5 milhões de novos empregos até meados de 2011, estes pouco fizeram para compensar os seis milhões de postos de trabalho perdidos na UE desde 2008. A desaceleração do crescimento registada desde o segundo semestre de 2011, com perspetivas menos favoráveis para 2012<sup>3</sup> e as divergências crescentes entre Estados-Membros e regiões, só vieram complicar o desafio em termos de emprego, inclusão social e combate à pobreza<sup>4</sup>.

Para além de uma recessão esperada em alguns países e da prolongada crise da dívida soberana, as atividades económicas na Europa estão a ser redesenhadas por transformações estruturais de longa duração que afetam a competitividade relativa da Europa na economia mundial, como é o caso da necessidade de transição para uma economia verde hipocarbónica e eficiente em termos energéticos, o envelhecimento demográfico associado a complexos fluxos populacionais e os rápidos avanços tecnológicos, bem como a ascensão de grandes economias emergentes. Estas mudanças estruturais afetam e continuarão a afetar os mercados laborais de várias formas, em especial quando se trata de criar e manter postos de trabalho. No contexto destes desenvolvimentos, e para que a competitividade da economia europeia possa aumentar em vez de diminuir, são essenciais mercados de trabalho dinâmicos e inclusivos em que as pessoas possuam as competências certas.

O artigo 3.º do Tratado estabelece o pleno emprego e a coesão social como objetivos da UE. Estes objetivos continuam a estar no cerne das preocupações dos cidadãos da UE e no centro da estratégia Europa 2020. As perspetivas de crescimento do emprego dependem em larga medida da capacidade de a UE gerar crescimento económico através das corretas políticas macroeconómicas, industriais e de inovação. Ao mesmo tempo, para fomentar um crescimento gerador de emprego são obviamente necessárias políticas de emprego que

---

<sup>1</sup> Comunicação da Comissão «Europa 2020 - Uma estratégia europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM(2010)2020 de 3 de Março de 2010. Conclusões do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010.

<sup>2</sup> Análise trimestral do emprego e da situação social na UE, março de 2012.

<sup>3</sup> Segundo as previsões intercalares dos serviços da Comissão de fevereiro de 2012, a UE deverá registar uma estagnação do PIB em 2012 e a zona do euro passará por uma ligeira recessão.

<sup>4</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação *Labour market trends and challenges*.

estabeleçam condições favoráveis à criação de postos de trabalho, facilitem transições positivas, aumentem a oferta de mão-de-obra e melhorem a correspondência geográfica e de competências com as necessidades do mercado de trabalho. Para além de contribuírem para a retoma a curto prazo, as políticas de emprego fazem também parte de investimentos sociais essenciais para prevenir a acumulação de custos sociais e orçamentais a longo prazo.<sup>5</sup> A Análise Anual do Crescimento da UE relativa a 2012 apela a uma ação resoluta no sentido de acelerar a criação de postos de trabalho e garantir uma recuperação geradora de emprego, mensagem esta que foi reiterada com veemência pelos Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu da primavera de 2012<sup>6</sup>.

A presente comunicação estratégica procura complementar as prioridades de emprego da Análise Anual do Crescimento com orientações políticas de médio prazo, em função das metas de emprego da estratégia Europa 2020. Assenta nas Orientações de Emprego<sup>7</sup>, define ações que exigem uma atenção especial no contexto atual e visa gerar confiança entre todos os agentes para desencadear as necessárias reformas nesta área. Deste modo, dá também resposta ao apelo do Conselho Europeu<sup>8</sup> no sentido de apoiar a nova governação económica com um acompanhamento mais rigoroso das políticas social e de emprego, em especial quando estas são suscetíveis de se repercutirem na estabilidade macroeconómica e no crescimento<sup>9</sup>.

A comunicação é acompanhada de um conjunto de documentos de trabalho dos serviços da Comissão que analisam a forma como as políticas de emprego se relacionam com várias outras áreas estratégicas para apoiar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No seu conjunto, este «pacote do emprego» não apenas dá continuidade à iniciativa emblemática da estratégia Europa 2020 sobre «Novas competências e empregos», como ajuda a concretizar, através de sinergias mais eficazes, as outras iniciativas emblemáticas: «Uma agenda digital para a Europa», «União da Inovação», «Juventude em movimento», «Uma Europa eficiente em termos de recursos», «Uma política industrial para a era da globalização» e a «Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão». O pacote do emprego demonstra ainda como o orçamento da UE, em especial o Fundo Social Europeu, pode ser mobilizado para apoiar as reformas do mercado de trabalho e ajudar a concretizar os investimentos necessários no contexto de uma recessão económica.

Ainda que a dinâmica do mercado de trabalho deva ser criada principalmente a nível nacional, a presente comunicação desencadeia uma ação da UE em apoio de uma recuperação geradora de emprego, focando os dois lados da oferta e da procura do mercado de trabalho e avançando na criação de um verdadeiro mercado de trabalho da UE.

---

<sup>5</sup> Tal como referido na declaração dos Estados-Membros do Conselho Europeu de 30 de janeiro de 2012 «Só haverá uma retoma do crescimento e do emprego se seguirmos uma abordagem coerente e assente numa base alargada, conjugando uma consolidação orçamental inteligente, que preserve o investimento no crescimento futuro, com políticas macroeconómicas sólidas e uma estratégia ativa em prol do emprego que preserve a coesão social.»

<sup>6</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 1-2 de março de 2012.

<sup>7</sup> Decisão do Conselho 2010/707/UE, de 21 de outubro, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

<sup>8</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 9 de dezembro de 2011.

<sup>9</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 9 de dezembro de 2011.

## 1. APOIAR A CRIAÇÃO DE EMPREGO

O apoio à criação de emprego e à (re)distribuição da mão-de-obra deve ser orientado para atividades, setores e empresas sustentáveis e em expansão, em especial PME<sup>10</sup>. A política deve visar melhorias da produtividade e do emprego, contribuindo para uma distribuição de recursos humanos que corresponda às necessidades económicas e sociais, tal como identificadas na estratégia Europa 2020, e consiga o equilíbrio certo entre setores dos bens transacionáveis e não transacionáveis. Deve também melhorar a situação no mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis, tais como os jovens, as mulheres, as pessoas pouco qualificadas, os trabalhadores mais velhos e as pessoas oriundas de minorias. Refletindo os principais desafios económicos estruturais que a Europa enfrenta, as medidas transversais têm de ser complementadas por ações específicas em setores com potencial especialmente forte para desencadearem crescimento gerador de emprego.

### 1.1. Acelerar a criação de postos de trabalho em todo o espectro económico fomentando a procura de mão-de-obra

As políticas de emprego ajudam a criar condições propícias à criação de postos de trabalho. Desde modo, o orçamento da UE (e em especial o Fundo Social Europeu) pode ser mobilizado para as apoiar<sup>11</sup>. Para além das medidas do lado da oferta, tais como o investimento em competências e ações de ativação, e dos serviços que fazem a correspondência entre postos de trabalho e candidatos a emprego, existem também outras ferramentas que têm um impacto positivo na procura de mão-de-obra.

- **Orientar os subsídios à contratação para novas contratações** Os subsídios à contratação têm sido amplamente usados pelos Estados-Membros como forma de atenuar os efeitos da crise económica no desemprego e são, de um modo geral, dirigidos aos grupos desfavorecidos. O estabelecimento dos incentivos certos e os subsídios à contratação devem motivar os empregadores a optar por *novos* recrutamentos líquidos, criando assim postos de trabalho que de outra forma não seriam criados. Visar os grupos vulneráveis como os jovens ou os desempregados de longa duração pode ter efeitos positivos, em especial quando os subsídios à contratação são conjugados com esforços adicionais para ajudar a população-alvo.
- **Reduzir a carga fiscal sobre o trabalho de forma neutra para os orçamentos,** operando uma transição da tributação para a poluição ambiental<sup>12</sup>, a propriedade ou o consumo, com a devida supervisão dos efeitos redistributivos. Em muitos Estados-Membros, há margem de manobra para reduzir as contribuições dos empregadores para a segurança social, que são responsáveis por uma grande parte da carga fiscal. Prevê-se que a incidência dessa redução nos grupos mais vulneráveis – em especial as pessoas com salários baixos – venha a ter repercussões positivas no seu emprego

---

<sup>10</sup> As PME geraram 85% do crescimento líquido de emprego no período 2002-2010.

<sup>11</sup> O cumprimento das regras da UE em matéria de auxílios estatais deve ser assegurado, não esquecendo as possibilidades de ajudas ao emprego previstas nessas regras e, em especial, os artigos 15.º, 16.º, 40.º-42.º do Regulamento geral de isenção por categoria (Jornal Oficial da União Europeia L 214, de 9 de agosto de 2008).

<sup>12</sup> A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050» [COM (2011) 112] mostra que a utilização de receitas dos leilões de licenças de emissão e da tributação das emissões de CO2 para reduzir os custos laborais pode trazer benefícios para o emprego.

também a longo prazo, fazendo desta opção a preferida para reforçar a procura de mão-de-obra. Não obstante, as necessidades em matéria de conceção e implementação têm de ser cuidadosamente preparadas de forma a não terem efeitos adversos nas perspetivas de emprego de grupos que são (por pouco) inelegíveis. Além disso, se as reduções não forem corretamente orientadas, poderá haver custos excedentários.

- **Promover e apoiar o auto emprego, as empresas sociais e as *start ups*.** Os candidatos a emprego que têm motivação para criar e gerir uma empresa podem ter de ultrapassar obstáculos consideráveis, nomeadamente a falta de competências profissionais ou empresariais, escassas possibilidades de mentoria e dificuldades de acesso a financiamentos. O fomento de uma atitude empreendedora, a disponibilidade acrescida de serviços de apoio à criação de empresas e de microfinanciamento, bem como regimes que convertam subsídios de desemprego em subvenções à criação de empresas, desempenham um papel importante para facilitar o auto emprego e gerar novos postos de trabalho. Os apoios devem ser orientados para os grupos com maiores potencialidades (tais como desempregados com competências profissionais, mulheres ou jovens) e devem assentar numa cooperação estreita entre serviços de emprego, gabinetes de apoio empresarial e instituições de financiamento. Os agentes da economia social e as **empresas sociais** constituem importantes motores de criação de emprego e inovação social e exigem apoios específicos, designadamente através da adjudicação de contratos públicos e do acesso a financiamentos.
- **Transformar o trabalho informal ou não declarado em emprego regular.** O trabalho não declarado é ilegal. Tem também sérias implicações orçamentais, visto que representa uma perda de receitas fiscais e de segurança social. Produz efeitos negativos na produtividade e na qualidade do trabalho, no desenvolvimento de competências e na aprendizagem ao longo da vida. Representa apenas uma base ténue de aquisição de direitos de pensão e acesso a cuidados de saúde. A prevenção e a resolução do problema do trabalho não declarado, a aplicação integral da Diretiva 2009/52/CE que determina sanções e medidas relativamente aos trabalhadores clandestinos, bem como ajudas aos trabalhadores não declarados com vista ao seu ingresso no mercado laboral regular, são medidas que contribuem para o processo de consolidação orçamental, criando condições mais equitativas para as empresas e melhorando a qualidade do emprego. É necessária uma melhor cooperação entre os Estados-Membros neste domínio.
- **Aumentar a remuneração líquida.** Vários Estados-Membros concedem prestações ligadas ao trabalho, quer para atenuar a pobreza dos que trabalham quer para incentivar ao trabalho as pessoas inativas. Estes regimes complementares têm características comuns: visam as pessoas ou famílias de baixos rendimentos e preveem a eliminação gradual das prestações à medida que os rendimentos aumentam. O aumento da remuneração líquida constitui um incentivo ao emprego para os trabalhadores menos qualificados, enquanto, para um certo nível de salário, permite aos empregadores preencher mais facilmente os postos vagos graças a uma menor pressão salarial. No entanto, na conceção de prestações associadas ao trabalho, há que evitar que as pessoas vivam perpetuamente de salários baixos. Os seus benefícios tornam-se visíveis para os trabalhadores na parte inferior da escala de rendimentos, onde as disparidades entre as remunerações são mais acentuadas.

- **Modernizar os sistemas de fixação dos salários para os alinhar com a evolução da produtividade e fomentar a criação de emprego.** Mecanismos de fixação dos salários que garantam a concordância entre o crescimento real dos salários, por um lado, e a evolução da produtividade e as condições dos mercados de trabalho locais, por outro, são indispensáveis para garantir que o crescimento da produção se traduz efetivamente num aumento da procura de mão-de-obra e, em última instância, na criação de postos de trabalho. Em conformidade com práticas nacionais de negociação coletiva, a evolução salarial deve ter em conta a posição concorrencial dos Estados-Membros. Embora em alguns setores ou Estados-Membros possa ser necessário moderar ou adaptar os salários, poderão prever-se aumentos orientados que ajudem a manter a procura global, sempre que a evolução das remunerações tenha ficado significativamente aquém da evolução da produtividade.

## 1.2. Explorar o potencial de criação de empregos de setores estratégicos

A Europa enfrenta hoje profundas mudanças estruturais que a estratégia Europa 2020 identifica, em especial a transição para uma economia verde, hipocarbónica e eficiente em termos de recursos, o envelhecimento demográfico das nossas sociedades e a rápida evolução tecnológica. Para fazer face a estes desafios e convertê-los em oportunidades, a nossa economia terá de sofrer uma transformação fundamental ao longo da próxima década. A transformação da economia nesse sentido irá reforçar a competitividade e proporcionar fontes importantes de crescimento e emprego, dando resposta às necessidades económicas e sociais. A Análise Anual do Crescimento relativa a 2012 identifica três grandes áreas que apresentam um importante potencial de criação de emprego.

- **O crescimento do emprego na economia verde foi positivo** ao longo de todo o período de recessão, prevendo-se que se mantenha bastante forte. Os setores da eficiência energética e das energias renováveis poderiam, por si só, criar cinco milhões de postos de trabalho até 2020<sup>13</sup>. A evolução dos mercados de produtos e serviços, a política de I&D e de inovação, novos quadros regulamentares e instrumentos de mercado irão mudar as estruturas económicas e industriais no sentido de uma maior eficiência dos recursos, conduzindo a uma redefinição de muitos postos de trabalho em quase todos os setores. Ao passo que os setores hipercarbónicos terão de fazer face ao desafio da transição para uma economia com baixas emissões de carbono e eficiente em termos de recursos – com a consequente transformação de muitos postos de trabalho nestes setores – serão criados novos empregos em setores hipocarbónicos, o que afetará os territórios de maneira diferente. Se é facto que, numa fase inicial, a transição para uma economia verde e eficiente em termos de recursos irá beneficiar sobretudo os trabalhadores altamente especializados, não menos verdade é que conduzirá também a uma modernização e sustentabilidade da indústria transformadora e dos serviços suscetível de, em devido tempo, criar postos de trabalho de especialização média, enquanto os trabalhadores pouco qualificados e os mais idosos terão de se adaptar. O desenvolvimento de uma economia verde e eficiente em termos de recursos requer mercados de trabalho capazes de responder aos desafios e uma antecipação das necessidades de

---

<sup>13</sup> Com base em diferentes modelos, até 2020, a aplicação de medidas individuais de eficiência energética poderia conduzir à criação ou manutenção de dois milhões de empregos verdes, enquanto o potencial de emprego decorrente do desenvolvimento do setor das energia renováveis é estimado em três milhões de postos de trabalho - Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*Exploiting the employment potential of green growth*».

competências, tal como se refere no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a comunicação<sup>14</sup>. A gestão bem-sucedida de uma tal transição exige esforços coordenados por parte da UE e dos Estados-Membros.

- **O emprego nos setores da saúde e da assistência social na UE está a crescer rapidamente** devido ao envelhecimento da população e à expansão da oferta de serviços para melhor satisfazer os imperativos de qualidade e o aumento da procura de serviços sociais profissionais e personalizados. A dimensão e o rápido crescimento destes setores (que representa o dobro do crescimento do emprego total) sugerem que continuarão a ser motores fundamentais na criação de novos postos de trabalho nos próximos anos. Para explorar este potencial de criação de empregos, os setores têm de superar vários desafios. Estes incluem a escassez crescente de profissionais de saúde; o envelhecimento da mão-de-obra do setor da saúde, com os novos recrutamentos a serem insuficientes para substituir as pessoas que partem para a reforma; a emergência de novos padrões de cuidados de saúde para fazer face a múltiplas doenças crónicas; a utilização crescente de tecnologias que exigem novas combinações de competências; e desequilíbrios nos níveis de competências e nos padrões laborais. Além disso, o recrutamento e a retenção de trabalhadores são obstruídos por condições de trabalho exigentes, bem como por baixos salários que evoluem lentamente. Manter uma oferta adequada e a qualidade dos serviços de saúde com condicionalismos orçamentais cada vez mais apertados constitui, simultaneamente, um desafio social e de emprego referido no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação<sup>15</sup>. Além disso, em consequência da evolução dos padrões demográficos e familiares e da necessidade de um melhor equilíbrio entre vida e trabalho, são criados novos serviços que abrangem uma ampla gama de atividades e constituem fonte de criação de emprego, facto que é também referido num documento de trabalho dos serviços da Comissão que lança uma consulta pública<sup>16</sup>.
- **A procura de profissionais das TIC continua a aumentar.** O emprego dos profissionais das TIC registou um crescimento de cerca de 3% ao ano, com a procura de mão-de-obra a ultrapassar a oferta. O desenvolvimento e a utilização de aplicações TIC serão cruciais para estimular a competitividade internacional das empresas europeias e, por sua vez, aumentar do emprego. Dotar as empresas e os trabalhadores europeus de conhecimentos e competências em matéria de TIC exigirá esforços consideráveis em termos de formação, bem como de estratégias de desenvolvimento de competências dos trabalhadores e de infraestruturas, tal como referido no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*Exploiting the employment potential of green growth*».

<sup>15</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*An action plan for the EU health workforce*».

<sup>16</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «Explorar o potencial de emprego do setor dos serviços pessoais e domésticos».

<sup>17</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*Exploiting the employment potential of ICTs*».

### 1.3. Mobilizar fundos da UE em torno da criação de emprego

Os fundos da política de coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão), bem como o FEADER e o EMFF, são importantes fontes de investimento que estimulam o crescimento sustentável e a criação de emprego e contribuem para o reforço da coesão económica, social e territorial na União. Para 2014-2020, a Comissão propôs alinhar estes instrumentos financeiros com os objetivos da estratégia Europa 2020<sup>18</sup>. É fundamental que as autoridades nacionais, regionais e locais utilizem os recursos disponíveis com o máximo aproveitamento, para que a Europa desenvolva e realize o seu potencial económico, criando emprego e aumentando a produtividade.

O **Fundo Social Europeu (FSE)** cofinancia medidas de ativação do mercado de trabalho, incluindo subsídios à contratação, formações profissionais e cursos virados para o empreendedorismo e programas de microfinanciamento, bem como a conceção e a aplicação de políticas de emprego em toda a UE. Para o período de 2014-20, a Comissão propôs uma participação mínima do FSE que representa um volume de 84 mil milhões de euros para responder a prioridades de investimento como o acesso ao emprego para os candidatos a emprego e as pessoas inativas; a integração sustentável no mercado de trabalho de jovens que não trabalham nem seguem qualquer programa de estudos ou formação, nomeadamente através de «garantias para a juventude»; o emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas; bem como investimentos na educação e na inclusão social e o reforço das capacidades em matéria de administração pública.

A contribuição do **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)** para a criação de emprego no período 2014-2020 será reforçada, propondo-se concentrar os recursos na investigação em desenvolvimento tecnológico e na inovação, na melhoria da competitividade das PME e no apoio à transição para uma economia hipocarbónica, incluindo a promoção das energias renováveis e da eficiência energética. O FEDER investirá igualmente no setor das TIC e complementar os financiamentos do FSE para promover o emprego e a mobilidade da mão-de-obra, através do financiamento das infraestruturas de educação, de formação e dos serviços de emprego e do apoio ao emprego por conta própria e à criação de empresas. Irá também apoiar investimentos em infraestruturas sanitárias e sociais.

O **Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress»** fornece apoio aos trabalhadores por conta própria e às microempresas, através de garantias e de financiamentos aos intermediários da microfinanciamento em toda a UE. Com os fundos que lhe foram atribuídos no período 2007-2013, espera-se com este instrumento mobilizar até 500 milhões de euros de microcrédito, e a Comissão propôs aumentar as suas dotações no período de 2014-2020 para cobrir segmentos de mercado mal servidos e melhorar o acesso ao financiamento para as empresas sociais. A disponibilidade de microfinanciamento é também apoiada por um conjunto de instrumentos cofinanciados rotativamente pelo FEDER e pelo FSE.

O **Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)**, cuja continuação no período 2014-2020 foi também proposta pela Comissão, ajuda a gerir os processos de reestruturação através do cofinanciamento de medidas de reconversão profissional e procura de emprego

---

<sup>18</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Um orçamento para a Europa 2020 - Parte I», COM(2011) 500 de 29 de junho de 2011.



para os trabalhadores afetados por despedimentos coletivos resultantes de mudanças nos padrões do comércio mundial.

O **Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural** (FEADER) apoia a diversificação dos postos de trabalho em atividades não agrícolas e o desenvolvimento de pequenas empresas rurais, designadamente através do investimento em competências, da transferência de conhecimentos e de auxílios à criação de explorações para jovens agricultores.

O Fundo Europeu das Pescas, a incorporar em 2014-20 num único **Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas** (EMFF), apoia a transição para uma pesca sustentável, bem como a diversificação das economias locais, nomeadamente através de ações de formação e de apoio às pequenas empresas.

## **CRIAÇÃO DE EMPREGO**

### **A Comissão propõe:**

- um conjunto de ações estratégicas em prol do emprego na economia verde;
- um plano de ação para o emprego no setor dos cuidados de saúde;
- um conjunto de ações estratégicas para o emprego nas TIC.

Cada uma destas propostas de ação é exposta em anexo à presente comunicação e aprofundada nos documentos de trabalho correspondentes.

### **A Comissão lança:**

- uma consulta sobre o potencial de empregos de qualidade no setor dos serviços pessoais e domésticos;
- uma consulta sobre a criação de uma plataforma a nível da UE que reúna inspeções do trabalho e outros organismos de combate ao trabalho não declarado, com o objetivo de melhorar a cooperação, trocar melhores práticas e identificar princípios comuns para as inspeções até final de 2012.

### **A Comissão insta os Estados-Membros e o Conselho a:**

- a avançar sem demora com a aplicação da estratégia Europa 2020 e, com base nas orientações políticas constantes da presente comunicação, adotar uma abordagem e políticas ambiciosas para a criação de postos de trabalho no quadro dos respetivos planos nacionais de emprego (nos seus programas nacionais de reformas).

## **2. RESTABELECER A DINÂMICA DOS MERCADOS DE TRABALHO**

Os mercados de trabalho só são dinâmicos se as políticas de emprego facilitarem as transições que reforçam a produtividade e a qualidade do emprego, se a mão-de-obra possuir as competências adequadas e se os trabalhadores forem suficientemente móveis para dar resposta às tendências geográficas nas ofertas de emprego. A estratégia Europa 2020 coloca uma tónica especial na reforma do mercado de trabalho, no desenvolvimento do capital humano e na mobilidade geográfica, para que a força laboral da UE esteja mais bem equipada para a mudança e possam ser criadas oportunidades de emprego.

### **2.1. Reforma dos mercados do trabalho**

Os princípios comuns de flexigurança da UE continuam a ser um importante marco na construção de mercados de trabalho dinâmicos, procurando vincular os Estados-Membros a

reformas estruturais integradas do mercado de trabalho. A flexigurança reúne uma série de políticas do mercado de trabalho (disposições contratuais, medidas ativas do mercado de trabalho, aprendizagem ao longo da vida e sistemas de proteção social) de forma integrada e coerente, com o objetivo de aumentar a flexibilidade e a segurança dos mercados de trabalho e torná-los mais capazes de reagir aos processos de ajustamento económico.

Ao longo de toda a crise, alguns Estados-Membros lançaram-se em importantes reformas estruturais do mercado do trabalho e adotaram medidas temporárias para preservar o emprego. É, no entanto, evidente que os progressos na perspetiva de maior flexibilidade e segurança têm sido modestos e díspares. Num contexto de condicionalismos orçamentais, o debate em curso na UE sobre a flexigurança, no âmbito da iniciativa emblemática «Agenda para novas qualificações e empregos», tem permitido identificar um conjunto de medidas necessárias para ajudar os mercados de trabalho a procederem a adaptações em resposta à crise e aos desafios estruturais no contexto da estratégia Europa 2020.<sup>19</sup>

Há que prosseguir as reformas estruturais do mercado do trabalho, focando, nomeadamente, os seguintes aspetos:

### 2.1.1. *Garantir as transições no mercado de trabalho e mercados de trabalho inclusivos*

- **Utilizar a flexibilidade interna para reduzir a insegurança e os custos orçamentais.** A crise veio demonstrar que, em períodos de contração económica, a flexibilidade interna pode ser muito eficaz como meio de preservar o emprego e reduzir os custos de ajustamento. A utilização de contas de tempo de trabalho ou de bancos de horas, os regimes de tempo de trabalho reduzido e a inclusão na negociação coletiva de cláusulas de abertura sobre determinadas condições de trabalho contribuíram para preservar postos de trabalho e a competitividade das empresas, evitando ou atrasando o despedimento de trabalhadores. Ainda que muitas vezes os regimes de tempo de trabalho tenham, de algum modo, induzido uma diminuição da produtividade, contribuíram também para manter competências, postos de trabalho e confiança, sendo os seus custos geralmente inferiores aos das prestações de desemprego. No entanto, como a margem de manobra orçamental para financiar estes regimes é atualmente mais reduzida do que há dois anos, o diálogo social a nível da empresa e a níveis hierárquicos mais elevados assumiu um papel mais proeminente para ajudar a encontrar soluções ótimas para a flexibilidade interna.
- **Assegurar remunerações dignas e sustentáveis e evitar as armadilhas dos salários baixos.** Mesmo antes da crise, ter um emprego nem sempre constituiu uma garantia contra a pobreza e a taxa de risco de pobreza de trabalhadores pobres na UE é ainda superior a 8%. Especialmente em países com uma distribuição desigual de rendimentos e salários mínimos baixos, o risco de pobreza no trabalho é elevado sobretudo entre as pessoas com contratos temporários, os agregados familiares com baixa intensidade de trabalho e as famílias monoparentais<sup>20</sup>. A fixação de salários mínimos em níveis adequados pode ajudar a prevenir a pobreza no trabalho<sup>21</sup>, constituindo um fator importante para garantir um mínimo de qualidade no emprego.

---

<sup>19</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*Open, dynamic and inclusive labour markets*».

<sup>20</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011; Is working enough to avoid poverty? In-work poverty mechanism and policies in the EU.*

<sup>21</sup> *OECD, divided we stand: why inequality keeps rising, 2011*

A maioria dos Estados-Membros dispõe atualmente de legislação específica ou de outros regimes legalmente vinculativos em matéria de salário mínimo<sup>22</sup>. Dependendo do nível fixado nos diferentes Estados-Membros, o salário mínimo pode ter diferentes repercussões na procura e na oferta, bem como noutras políticas e instituições do mercado de trabalho. Os limites salariais mínimos têm de ser suficientemente ajustáveis, em concertação com os parceiros sociais, a fim de refletir a evolução económica global. Neste contexto, os salários mínimos diferenciados, como são já aplicados em vários Estados-Membros, podem ser um meio eficaz de manter a procura de mão-de-obra.

- **Assegurar transições favoráveis.** A flexibilidade do mercado de trabalho exige segurança nas transições entre empregos. Atualmente são muitos os trabalhadores, em particular os mais jovens, que mudam de emprego ao longo da sua carreira profissional, por vezes para postos superiores, mas também para posto equivalentes ou mesmo inferiores. A qualidade das transições determinará a qualidade da carreira de um trabalhador. A segurança ao longo da carreira profissional, designadamente durante as transições entre diferentes tipos de situação no mercado do trabalho (por exemplo, entre formação e emprego, entre um período de licença de maternidade e o emprego, entre um emprego por conta de outrem e um emprego por conta própria, etc.) é essencial para dotar as pessoas dos meios necessários para manter a respetiva empregabilidade e permitir transições bem sucedidas. Algumas áreas merecem uma atenção particular: a transição dos **jovens** do ensino para o mundo do trabalho, onde há provas de que as aprendizagens e os estágios de qualidade podem constituir um meio eficaz de aceder ao mundo do trabalho, ainda que haja exemplos recorrentes de que os estágios estão a ser utilizados de forma abusiva; a integração das **mulheres** no mercado de trabalho, facilitada pela garantia de igualdade de remuneração, de estruturas de acolhimento de crianças e da eliminação de toda e qualquer discriminação<sup>23</sup>, bem como dos desincentivos fiscais que desencorajam a participação das mulheres, e pela otimização da duração da licença de maternidade e da licença parental; e a transição dos **trabalhadores mais velhos** no contexto da modernização dos sistemas de pensões e do prolongamento da vida ativa, que exigem medidas abrangentes, tais como incentivos em matéria de impostos e prestações, o acesso à aprendizagem ao longo da vida através de ações de orientação profissional e formação, regimes de trabalho flexíveis para os que deles precisam e locais de trabalho seguros e saudáveis.
- **Apoiar as transições do desemprego para o emprego.** Para dar solução aos atuais níveis elevados de desemprego, é necessário que os regimes de prestações de desemprego sejam suficientemente adaptáveis para incentivar um regresso rápido a um emprego sustentável. Durante a crise, o grau de cobertura das prestações de desemprego foi, em alguns casos, alargado de modo a incluir grupos anteriormente desprotegidos, em especial os trabalhadores temporários, e os direitos foram alargados noutras situações. Tendo em conta a difícil situação orçamental na maior parte dos Estados-Membros, é essencial que estas medidas sejam mantidas enquanto

---

<sup>22</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics). Os níveis de salário mínimo situam-se entre 30% e 50% da média do rendimento mensal bruto.

<sup>23</sup> Através da aplicação da Diretiva 2006/54/CE relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.

se fizerem sentir os efeitos da crise. Quando a procura de mão-de-obra é fraca, o corte das prestações poderia agravar o risco de pobreza sem aumentar o número de pessoas que deixam de estar desempregadas. As medidas de ativação devem prosseguir um objetivo duplo: manter os incentivos ao trabalho ao mesmo tempo que asseguram rendimentos e fornecer assistência personalizada na procura de emprego evitando o risco de pobreza.

- **Garantir modalidades contratuais adequadas para combater a segmentação do mercado de trabalho.** Os direitos associados às disposições contratuais contam-se entre as razões da qualidade precária das transições. Os dados disponíveis demonstram que a maioria dos novos postos de trabalho criados nos últimos anos (mesmo antes da crise) se baseia em contratos temporários e outras modalidades atípicas de emprego<sup>24</sup>. Tal contribuiu para aumentar a fluidez no mercado de trabalho e facilitou às empresas a adaptação da mão-de-obra às novas formas de produção e de organização do trabalho. Duas diretivas<sup>25</sup> regem o trabalho a tempo parcial e o trabalho a termo com base no princípio de igualdade de tratamento, enquanto uma outra diretiva<sup>26</sup> mais recente visa regular o trabalho temporário de forma análoga. Uma preferência acentuada por parte dos empregadores por este tipo de relações contratuais pode ficar a dever-se aos custos muito mais elevados de despedimento associados aos contratos de duração indeterminada/típicos. Além disso, em muitos casos, estes postos de trabalho não servem de trampolim para formas de trabalho mais estáveis. São, pois, necessárias reformas moderadas e equilibradas da legislação de proteção do emprego, a fim de diminuir a segmentação ou travar o recurso excessivo a contratos atípicos e ao falso trabalho por conta própria. De um modo mais geral, todos os tipos de disposições contratuais devem assegurar aos titulares de um posto de trabalho o acesso a um conjunto de direitos (designadamente direitos de pensão) a partir da data de assinatura do contrato, incluindo o acesso à aprendizagem ao longo da vida, a proteção social e a proteção monetária no caso de rescisão sem justa causa.
- **Antecipar a reestruturação económica.** Apesar das condições de mercado adversas, muitas empresas da UE e respetivas forças de trabalho **enveredaram criativamente por processos de reestruturação que se revelaram construtivos, eficazes e fundamentais** para conter a perda de postos de trabalho, através da adoção de medidas inovadoras que contaram muitas vezes com o apoio das autoridades públicas e da UE. De facto, **nos últimos dois anos**, verificou-se uma **forte procura de medidas que favoreçam a reafectação de recursos entre empresas e profissões**. Estas medidas incluem alterações na legislação de proteção do emprego e nas práticas relacionadas com a reestruturação das empresas, bem como políticas de formação e de ativação adequadas que, em conjugação com sistemas de prestações de desemprego devidamente pensados, orientam os trabalhadores deslocados para postos de trabalho e profissões diferentes. A Comissão

---

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>Labour market and social trends.

<sup>25</sup> Diretiva 97/81/CE do Conselho relativa ao trabalho a tempo parcial e Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, relativa a contratos de trabalho a termo

<sup>26</sup> Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário

terá em conta as respostas ao seu Livro Verde sobre reestruturação<sup>27</sup>, de forma a divulgar as melhores práticas e assegurar um acompanhamento adequado.

- **Desenvolver a aprendizagem ao longo da vida como um dos elementos fundamentais para a segurança no emprego.** O acesso à aprendizagem ao longo da vida, quer no âmbito de um emprego quer em situações de desemprego, é essencial para a manutenção da empregabilidade dos trabalhadores. Como tal, é vital que os empregadores se comprometam a assegurar a formação da sua mão-de-obra, em especial no caso das pessoas com poucas qualificações e dos trabalhadores mais velhos. No caso dos desempregados, em especial os menos qualificados e os grupos vulneráveis, é essencial uma orientação de carreira individualizada e formação nas competências pertinentes para o mercado. No entanto, as novas tecnologias combinadas com a globalização têm vindo a limitar cada vez mais as tarefas que requerem competências médias, facto que implica a necessidade de políticas de reconversão importantes para os trabalhadores com este tipo de competências. A recessão acelerou a polarização do emprego (reduzindo o número de empregos que exigem especializações médias) com o conseqüente risco de acentuar a segregação entre empregos de baixa e de elevada qualidade e assim limitar as oportunidades de mobilidade profissional; este é um facto que deve ser devidamente estudado.
- **Proporcionar oportunidades à juventude.** Tal como referido na recente iniciativa «Oportunidades para a juventude»<sup>28</sup>, os jovens europeus são os que mais sofrem com a crise económica e os problemas estruturais do mercado do trabalho. A Comissão reafirma o seu compromisso de combater os níveis dramáticos do desemprego juvenil, nomeadamente através da mobilização dos fundos disponíveis a nível da UE<sup>29</sup>. Como também já foi solicitado pelo Conselho Europeu<sup>30</sup>, há que dar prioridade ao apoio à transição para o trabalho, por exemplo através de garantias a favor dos jovens e de medidas de ativação que lhes sejam dirigidas, à qualidade dos estágios<sup>31</sup> e à mobilidade juvenil.

#### 2.1.2. *Mobilizar todos os agentes para ganhar eficácia*

- **Reforçar o diálogo social.** O êxito das políticas de emprego depende essencialmente da existência de consenso em torno das reformas necessárias. Em muitos casos, a responsabilidade pela elaboração e pela implementação das políticas não está apenas nas mãos dos governos, mas também nas dos parceiros sociais. Um diálogo social forte é uma característica comum nos países em que os mercados de trabalho mostraram maior capacidade de resposta à crise. Na primeira fase da crise, a

---

<sup>27</sup> Comunicação da Comissão - Reestruturação e antecipação da mudança: que lições tirar da experiência recente? COM (2012) 7 de 17 de janeiro de 2012.

<sup>28</sup> Comunicação da Comissão «Iniciativa Oportunidades para a Juventude», COM (2011) 933, de 20 de dezembro de 2011.

<sup>29</sup> O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação *Implementing the Youth Opportunities Initiative: first steps taken* apresenta um relatório intercalar das recentes medidas adotadas pelos Estados-Membros no combate ao desemprego juvenil. Em fevereiro de 2012, equipas de ação da Comissão visitaram os oito Estados-Membros com as mais elevadas taxas de desemprego dos jovens. Os resultados destas missões serão integrados nos programas nacionais de reformas.

<sup>30</sup> Declaração dos membros do Conselho Europeu de 30 de janeiro de 2012.

<sup>31</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*Quadro de qualidade para os estágios*».

contribuição dos parceiros sociais para a implementação de soluções de flexigurança interna foi fundamental para atenuar o choque da recessão. É essencial estabelecer uma trajetória partilhada de reformas que criem as condições necessárias à criação sustentável de empregos de qualidade e nas quais os parceiros sociais tenham, a todos os níveis, um papel ativo na respetiva preparação e execução. Num número cada vez maior de empresas, esta contribuição assumiu a forma de acordos de empresa transnacionais no âmbito dos quais são dadas respostas comuns a nível europeu aos desafios gerados pela crise e são criados mecanismos para gerir a mudança. Os acordos de empresa transnacionais abrangem já mais de 10 milhões de trabalhadores e o seu papel tem de ser mais bem reconhecido e apoiado.

- **Redefinir a missão fundamental dos Serviços Públicos de Emprego (SPE).** Os serviços públicos de emprego são os principais responsáveis pela aplicação das políticas de ativação que contribuem para facilitar as transições no mercado de trabalho. A fim de desempenhar as suas tarefas de uma forma abrangente, os SPE devem transformar-se em agências de gestão da transição, oferecendo um novo misto de funções ativas e passivas de apoio a transições sustentáveis ao longo da carreira dos trabalhadores. Para tal, devem essencialmente munir-se das mais avançadas informações sobre o mercado de trabalho, tomar medidas laborais ativas e preventivas nesse mercado e desde cedo garantir apoios à empregabilidade, prestar serviços individualizados, explorar os serviços em linha e desenvolver sólidas parcerias, nomeadamente com outros serviços de emprego, incluindo noutros Estados-Membros.
- **Congregar recursos e dar prioridade a parcerias eficazes.** Em tempos de escassos meios de investimento, é tão importante congregiar recursos financeiros e materiais como reunir os agentes pertinentes em torno de um objetivo comum. Um exemplo neste contexto poderia ser a congregação de recursos por grupos de empregadores. As PME que se associam em torno de necessidades de recrutamento e formação semelhantes são capazes de ultrapassar as suas próprias incapacidades de atrair pessoal qualificado, estabelecendo políticas comuns de recursos humanos. As parcerias criadas a um nível territorial adequado podem facilitar as transições, ao reunir os serviços de emprego dos setores público e privado e do terceiro setor, organismos de segurança social, municípios e governos regionais, prestadores de educação e de formação, serviços de orientação profissional, ONG, instituições de previdência, etc. A composição das parcerias deverá ser determinada pelas complementaridades dos serviços e pela repartição eficaz dos recursos.

## **REFORMAS DO MERCADO DE TRABALHO**

### **A Comissão insta os Estados-Membros e o Conselho a:**

- Avançar sem demora com a aplicação da estratégia Europa 2020 e, com base nas orientações políticas constantes da presente comunicação, adotar uma abordagem e políticas ambiciosas para operar reformas do mercado de trabalho, no âmbito dos respetivos planos nacionais de emprego (planos nacionais de reformas).

### **A Comissão:**

- Apresentará, até final de 2012, uma proposta de recomendação do Conselho sobre um quadro de qualidade para os estágios, elaborada com base numa consulta lançada pelos serviços da Comissão<sup>32</sup>;
- Apresentará, até final de 2012, uma proposta de recomendação do Conselho sobre garantias em favor da juventude e medidas de ativação dirigidas aos jovens no contexto dessas garantias;
- Desenvolverá novas medidas para divulgar boas práticas e promover o debate sobre os acordos de empresa transnacionais;
- Elaborará, até 2012, em conjugação com a rede europeia de serviços públicos de emprego, um plano de ação europeu para reforçar a eficácia e a relevância dos serviços de emprego e as suas modalidades de aplicação no que respeita aos serviços típicos, objetivos e funções à luz dos objetivos da estratégia Europa 2020;
- Identificará novas formas de emprego, tais como a congregação de recursos pelos empregadores, e dará conta das prioridades comuns para as intervenções correspondentes em favor de medidas que tornem as organizações mais flexíveis e capazes de responder à mudança, ao mesmo tempo que fomentam a preservação do emprego e a criação de postos de trabalho.

## 2.2. Investir em competências

O observatório europeu das ofertas de emprego refere que a procura de pessoas com elevados níveis de competências continua a ser importante e que há um número crescente de ofertas de emprego que ficam por preencher por não haver disponibilidade das competências adequadas<sup>33</sup>. É imperativo antecipar as necessidades de competências nos mercados de trabalho da UE e dar soluções rápidas ao problema da não-correspondência entre oferta e procura dessas competências. É essencial dotar os trabalhadores das competências necessárias para os postos de trabalho, a fim de contribuir para a criação de emprego. A Europa e os Estados-Membros da UE têm compreender claramente estas necessidades para poderem antecipar mais eficazmente as mudanças económicas e dar resposta às inadequações em matéria de competências. Apesar dos elevados níveis de desemprego, foram identificadas lacunas de competências em setores e/ou regiões específicos. O desfazamento entre as competências disponíveis e as necessidades dos mercados de trabalho afeta todos os Estados-Membros, mas em graus diferentes. Para fazer face a estes desafios, vários países começaram a implementar estratégias e ferramentas nacionais. A nível europeu, avançou-se com a definição das ações e dos instrumentos anunciados na iniciativa emblemática da estratégia Europa 2020 intitulada «Agenda para novas qualificações e empregos». Na UE, o Fundo Social Europeu é uma fonte essencial de investimento em competências, com mais de 30 mil milhões de euros programadas para financiar medidas de aquisição de competências e ações de aprendizagem ao longo da vida no período entre 2007 e 2013.

---

<sup>32</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação «*Quadro de qualidade para os estágios*».

<sup>33</sup> Comunicação da Comissão «Análise Anual do Crescimento relativa a 2012», projeto de Relatório Conjunto sobre o Emprego, COM(2011) 815, curva de Beveridge, página 7.

### *2.2.1. Um melhor acompanhamento das necessidades de competências.*

Vários instrumentos da UE foram desenvolvidos para prever e antecipar as necessidades de competências: O observatório europeu das ofertas de emprego fornece informação sobre postos vagos e tensões existentes no mercado de trabalho a curto prazo, ao passo que o Cedefop publica regularmente previsões a longo prazo e o Eurofound proporciona dados essenciais provenientes de inquéritos a empregadores e trabalhadores sobre condições de trabalho, uma das causas do desfasamento de competências. A Comissão apoiou recentemente a criação de conselhos setoriais europeus de competências cujo objetivo é compreender mais aprofundadamente as necessidades a nível dos setores.

Contudo, a Europa ainda não dispõe de uma visão global das suas necessidades em termos de competências. O Panorama de Competências da UE, a lançar até final de 2012, é o primeiro passo na via da convergência de todos os mecanismos de antecipação existentes. O Panorama irá fornecer uma visão única das perspetivas de emprego e das necessidades de competências a curto e a médio prazo aos níveis europeu, nacional e setorial e permitirá acompanhar a sua evolução até 2020. Contribuirá para identificar a emergência de carências de competências em profissões específicas a nível setorial ou intersetorial. Constituirá uma fonte de informações para os observatórios de competências nacionais, regionais ou setoriais, os profissionais da educação e os orientadores profissionais, bem como os serviços de emprego e consultoria. A cooperação entre organismos da UE que realizam previsões e inquéritos, como o Eurofound e o Cedefop, sairá igualmente reforçada. Ao centrar mais sistematicamente a sua análise num determinado país, permitirá compreender melhor a evolução nacional e alimentar o programa de reformas estruturais da estratégia Europa 2020. A convergência de ferramentas e instrumentos continuará a ser a prioridade mais premente para gerir mais eficazmente as necessidades de competências.

### *2.2.2. Um melhor reconhecimento das competências e qualificações.*

A UE criou instrumentos como o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) ou o CV Europass para ajudar as pessoas a movimentarem-se por instituições de ensino, empresas, setores e países em toda a Europa e facilitar a transparência de competências e qualificações. Em função do que figura no QEQ, todas as qualificações obtidas na Europa devem remeter para os níveis de qualificações europeus. Os quadros nacionais de qualificações devem igualmente ser abertos aos certificados de habilitações emitidos pelo setor económico. O CV Europass será completado com um passaporte europeu de competências, que incluirá um repertório das competências pessoais, independentemente da forma como foram obtidas.

### *2.2.3. Melhores sinergias entre os mundos da educação e do trabalho.*

Uma cooperação estreita entre os mundos da educação e do trabalho, tanto a nível político como operacional, é essencial para dar resposta às inadequações em matéria de competências. A nível político, para assegurar a elaboração de políticas eficazes, é necessária a cooperação entre as formações relevantes do Conselho (EPSCO e EYC) por intermédio dos vários comités (Comité do Emprego, Comité da Educação).

A nível operacional, são precisas sinergias para facilitar a transição do sistema de educação e formação para a vida ativa. Um dos caminhos possíveis passa pela introdução de programas de estudos de curta duração, em especial no ensino superior, visando a obtenção das competências necessárias nos setores onde foram identificadas lacunas.



Além disso, as Alianças de Conhecimento já estabeleceram uma cooperação mais estruturada entre as universidades e as empresas, com a criação de novos programas de estudo que promovem o empreendedorismo, a resolução de problemas e o pensamento criativo. Este tipo de alianças entre o mundo do ensino e as empresas a nível da UE deverá ser alargado aos prestadores de ensino e formação profissional no sentido de traduzir a análise dos Conselhos Setoriais de Competências em programas de estudos práticos e métodos de formação.

A classificação europeia de competências, aptidões e profissões (ESCO), que está atualmente a ser desenvolvida em várias línguas, deve também contribuir para promover a cooperação entre os mercados de trabalhos e o setor da formação e da educação, na medida em que associa as competências e as aptidões às profissões. Além disso, a relação entre os instrumentos criados nesta área, tais como o CV europeu e os passaportes de competências, designadamente o Passaporte de Competências Europeu, facilitará as transições no mercado de trabalho.

Estes instrumentos e medidas deverão ser acompanhados de esforços no sentido de modernizar os sistemas de educação e formação, bem como aumentar a quantidade, a qualidade e a relevância das competências disponíveis. No segundo semestre de 2012, a Comissão apresentará uma iniciativa que visa o aproveitamento da educação e da formação para gerar crescimento, emprego e competitividade.

## **INVESTIR EM COMPETÊNCIAS**

### **A fim de dar resposta às inadequações de competências na UE e melhorar a antecipação das necessidades de competências, a Comissão:**

- Procurará, em cooperação com os Estados-Membros e os parceiros sociais, que o Cedefop e o Eurofound complementem o seu *know-how* a nível setorial e da UE com conhecimentos mais aprofundados a nível dos países e que a cooperação entre ambas as instituições seja reforçada;
- Lançará um Panorama das Competências na UE, nomeadamente com base no observatório europeu de ofertas de emprego até final de 2012;
- Lançará uma nova etapa no domínio do reconhecimento das qualificações e competências, com orientações no sentido de uma referência sistemática aos níveis do quadro europeu de qualificações em todas os novos certificados emitidos na UE e maiores complementaridade com o quadro europeu de qualificações para o ensino superior;
- Garantirá, a partir de 2013, que pelo menos um quarto dos certificados de qualificações emitidos todos os anos inclua uma referência ao nível europeu de qualificações que outorgam;
- Lançará o Passaporte de Competências Europeu até final de 2012;
- Apoiará a criação de uma rede de representantes dos meios educativos e profissionais para apoiar para facilitar a governação das competências.

### **2.3. Um mercado de trabalho europeu**

A maioria dos mercados de trabalho europeus caracteriza-se por uma coexistência de elevados níveis de desemprego em muitas áreas e de estrangulamentos em matéria de ofertas de

emprego em setores ou regiões de crescimento rápido<sup>34</sup>. Os desfasamentos estruturais entre a oferta e a procura de mão-de-obra são comuns. Tal como foi evidenciado na Análise Anual do Crescimento relativa a 2012<sup>35</sup>, a mobilidade da mão-de-obra na Europa é demasiado reduzida<sup>36</sup> em comparação com a dimensão global dos mercados de trabalho da UE e a população ativa, o que acaba por impedir ajustamentos na repartição dos recursos suscetíveis de apoiar o crescimento económico e do emprego. Para que todas as oportunidades de trabalho possam ser exploradas, é vital aprofundar a integração do mercado de trabalho europeu e garantir a efetiva correspondência entre a procura e a oferta de mão-de-obra. A este respeito, a mobilidade não implica só ir para onde estão os postos de trabalho ou ter acesso a empregos melhores; Está também associada a melhorias nas competências genéricas e profissionais e o reforço da adaptabilidade e da empregabilidade.

### 2.3.1. *Eliminar os obstáculos jurídicos e práticos à livre circulação de trabalhadores*

A mobilidade dos trabalhadores na UE continua a deparar-se com importantes obstáculos. Alguns deles são de ordem cultural, como o problema da língua, da habitação ou ainda da discriminação, e estão profundamente enraizados na sociedade sendo difícil ultrapassá-los a curto prazo. Os entraves de índole linguística poderiam ser ultrapassados através do financiamento de regimes de formação específica em línguas estrangeiras para os trabalhadores em mobilidade. Tal implica agir no sentido de criar um espírito de abertura a todas as possibilidades oferecidas pela mobilidade em toda a Europa. Os trabalhadores que optam pela mobilidade deparam-se, no entanto, com outras dificuldades<sup>37</sup> que se prendem com o exercício dos direitos conferidos pelo direito da UE e a insuficiência do apoio à mobilidade geográfica interna na União Europeia. Embora exista um importante «acervo legislativo»<sup>38</sup>, os cidadãos europeus continuam a enfrentar obstáculos jurídicos, administrativos e práticos quando passam as fronteiras:

- Nove Estados-Membros mantêm ainda **restrições à liberdade de acesso aos respetivos mercados de trabalho dos trabalhadores da Bulgária e da Roménia**, não obstante o impacto global positivo que a mobilidade de trabalhadores destes países tem tido na economia dos países de acolhimento<sup>39</sup>. Ainda que reconheça o direito dos Estados-Membros aplicarem estas restrições de acesso aos seus mercados de trabalho até 31 de dezembro de 2013, em conformidade com o disposto no Tratado de Adesão, a Comissão reitera a importância de, gradualmente, preparar para a plena aplicação da legislação da UE em matéria de livre circulação aos trabalhadores búlgaros e romenos.
- **A restrição do acesso a certos postos na função pública** reservados aos seus nacionais, em conformidade com o artigo 45.º, n.º 4, do TFUE, pode ser mantida em condições excecionais. O Tribunal de Justiça Europeu tem afirmado repetidamente

---

<sup>34</sup> Comunicação da Comissão «Análise Anual do Crescimento relativa a 2012», projeto de Relatório Conjunto sobre o Emprego, COM(2011) 815, de 23 de novembro de 2011.

<sup>35</sup> Comunicação da Comissão «Análise Anual do Crescimento relativa a 2012», COM(2011) 815, de 23 de novembro de 2011.

<sup>36</sup> Em 2010, apenas 2,8% da população ativa (15-64 anos) vivia num Estado-Membro que não o de origem (Inquérito LFS).

<sup>37</sup> Eurobarómetro especial de junho de 2010 sobre mobilidade geográfica e no mercado de trabalho.

<sup>38</sup> A liberdade de procurar emprego em qualquer Estado-Membro da UE é igualmente reconhecida no artigo 15.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

<sup>39</sup> Relatório sobre o funcionamento das disposições transitórias em matéria de livre circulação de trabalhadores da Bulgária e a Roménia, COM (2011) 729, de 11 de novembro de 2011.

que esta exceção deve ser interpretada de forma restritiva e abrange apenas os cargos que envolvam participação direta ou indireta no exercício de poderes conferidos pelo direito público e funções que têm por objetivo a salvaguarda dos interesses gerais do Estado ou de outras autoridades públicas<sup>40</sup>. Estes critérios serão avaliados numa base pontual.

- **A falta de reconhecimento das qualificações profissionais** continua a ser um verdadeiro problema para o funcionamento eficaz do mercado único e, em especial, a livre circulação de trabalhadores e mobilidade da mão-de-obra. Em 19 de dezembro de 2011, a Comissão adotou uma proposta destinada a modernizar a Diretiva «Qualificações Profissionais»<sup>41</sup> a fim de a adaptar à evolução dos mercados de trabalho. A proposta introduz uma carteira profissional europeia para os profissionais muito móveis e proporciona um melhor acesso à informação e a serviços de administração pública em linha.
- **O receio de perder os direitos em matéria de segurança social e de pensão** ainda é uma questão importante para os trabalhadores e candidatos a emprego interessados em deslocar-se na Europa para trabalhar. Um aspeto vital é o direito de os candidatos a emprego noutra Estado-Membro manterem o direito às prestações de desemprego por um período superior a três meses. Embora a legislação da UE preveja a possibilidade de os Estados-Membros alargarem esse direito a um máximo de 6 meses, tal não é ainda garantido pelas práticas nacionais respetivas.
- Além disso, **muitos trabalhadores móveis desconhecem ainda os seus direitos e obrigações**. A Comissão reitera a necessidade de garantir a correta aplicação dos regulamentos<sup>42</sup> relativos à coordenação dos regimes de segurança social, na medida em que destacam particularmente as obrigações de os Estados-Membros prestarem assistência ativa aos cidadãos para que façam respeitar os seus direitos<sup>43</sup>. Em geral, em caso de não aplicação das normas existentes da UE, a Comissão terá de explorar mecanismos para as fazer respeitar com vista a uma verdadeira liberdade de circulação de trabalhadores. Um conhecimento insuficiente dos direitos conferidos pela UE e a dificuldade em aceder a ajudas quando não são respeitados continua a constituir problemas importantes. No âmbito do mercado único, a Comissão e os Estados-Membros estão a trabalhar em conjunto para facilitar o acesso à informação e a serviços de assistência gratuita, tais como o serviço Aconselhamento e a rede SOLVIT disponíveis no portal «A sua Europa».
- **Os obstáculos fiscais colocados aos cidadãos da UE** que se deslocam para outro Estado-Membro para trabalhar temporária ou permanentemente ou que todos os dias atravessam as fronteiras para esse efeito multiplicam significativamente os entraves à mobilidade da mão-de-obra na UE, de onde se destacam dificuldades na obtenção de direitos prestações, benefícios e deduções fiscais no país de trabalho ou taxas de

---

<sup>40</sup> Nomeadamente no processo C-290/94.

<sup>41</sup> Proposta da Comissão de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, COM (2011) 883, de 19 de dezembro de 2011.

<sup>42</sup> Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, e Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009.

<sup>43</sup> O direito de todas as pessoas que residam e se desloquem livremente na UE a prestações de segurança social e a regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações nacionais é também especificamente reconhecido no artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

imposto progressivamente mais elevadas aplicadas aos não residentes, bem como os problemas de dupla tributação.

### 2.3.2. *Melhorar a correspondência de postos de trabalho e a candidatos a emprego entre fronteiras*

Com apenas 25 000 empregadores registados e cerca de 150 000 colocações/recrutamentos por ano, a rede de serviços europeus de emprego (EURES) não explorou ainda plenamente o seu potencial de emprego direto. Por conseguinte, a Comissão tenciona centrar a EURES nos serviços de correspondência, colocação e recrutamento, conferindo-lhes o maior âmbito e capacidade de cobertura possíveis, através da disponibilização de serviços *self service* inovadores em todas as línguas europeias e da plena interoperabilidade semântica no intercâmbio das ofertas de emprego e CV nacionais<sup>44</sup>. Consequentemente, a rede EURES estará em posição de garantir um acesso mais fácil e em tempo real a ofertas de emprego disponíveis na UE, ao mesmo tempo que apresentar aos empregadores uma reserva de candidatos em quem podem encontrar as competências de que necessitam para fazer crescer as suas empresas.

A EURES será também alargada com programas orientados de mobilidade da mão-de-obra que favoreçam as profissões onde existe penúria, os grupos específicos de trabalhadores com elevada propensão para a mobilidade e os mercados de trabalho nacionais que sejam ou venham a ser recetores dos trabalhadores europeus. Para tal, a EURES tirará pleno proveito da análise das ofertas de emprego e recrutamentos realizada pela Comissão através de diferentes instrumentos, como o observatório europeu das ofertas de emprego<sup>45</sup> e o boletim europeu de mobilidade profissional<sup>46</sup>. Consultas regulares com as partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais e os serviços de emprego, continuarão a ajudar a EURES a solucionar problemas de estrangulamentos onde tenham sido identificadas dificuldades de recrutamento.

O objetivo é tornar a rede EURES um ponto de entrada e a primeira escolha natural para os cidadãos ou trabalhadores residentes legais, candidatos a emprego e empregadores que estejam a considerar a hipótese de trabalhar ou recrutar noutro país europeu, melhorando assim a eficácia do mercado de trabalho europeu<sup>47</sup>.

### 2.3.3. *Considerar o impacto da imigração e da emigração na UE.*

Com as necessidades de mão-de-obra nos setores económicos mais dinâmicos a aumentar significativamente até 2020 e previsões da continuação do declínio das atividades pouco qualificadas, há forte probabilidade de se registarem défices de qualificações em emprego que exigem competências especializadas. A curto prazo, a mobilidade na UE poderá contribuir para atenuar a penúria de mão-de-obra específica e/ou os desfasamentos na UE-27. A mais longo prazo, e em especial tendo em conta a evolução demográfica na UE, a imigração económica por parte de nacionais de países terceiros é um fator importante a considerar no mercado de trabalho da UE. No entanto, a persistência de elevados níveis de desemprego em muitos Estados-Membros tem prejudicado a aceitação pública de imigração laboral, embora

---

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>

<sup>45</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

<sup>46</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>

<sup>47</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação *Reforming EURES to meet the goals of Europe 2020*.

alguns se vejam hoje confrontados com a emigração de trabalhadores altamente especializados devido à crise económica.

## **UM MERCADO DE TRABALHO EUROPEU**

### *Livre circulação dos trabalhadores*

#### **A Comissão:**

- Apresentará, até final de 2012, uma proposta legislativa destinada a apoiar os trabalhadores móveis (informação e aconselhamento) no exercício dos direitos decorrentes do Tratado e do Regulamento n.º 492/2011 relativo à liberdade de circulação dos trabalhadores na União<sup>48</sup>.
- Em 2012, imprimirá uma nova dinâmica ao trabalho sobre a diretiva relativa à portabilidade das pensões que fixa normas mínimas para a aquisição e a manutenção dos direitos à pensão complementar.
- Continuará a aperfeiçoar o portal «A sua Europa» para proporcionar um ponto de entrada único para informações sobre os direitos na UE e fácil acesso a assistência personalizada através do serviço «Aconselhamento» e da rede SOLVIT do portal «A sua Europa».
- Analisará o tratamento fiscal dos trabalhadores transfronteiriços, com vista a propor medidas destinadas a eliminar os entraves fiscais que se colocam aos trabalhadores por conta de outrem, mas também os trabalhadores por conta própria e aos pensionistas.

#### **A Comissão insta os Estados-Membros a:**

- Adotar a proposta da Comissão de modernizar a Diretiva «Qualificações Profissionais», por forma a facilitar o urgente reconhecimento das qualificações profissionais.
- Sensibilizar para os direitos conferidos pela legislação da UE em matéria de combate à discriminação, igualdade entre homens e mulheres e livre circulação de trabalhadores e abrir e facilitar o acesso de nacionais da UE a postos nas respetivas administrações públicas, em conformidade com a legislação da UE tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça.
- Reconsiderar a necessidade de manter as restrições existentes em matéria de liberdade de acesso ao mercado de trabalho dos trabalhadores búlgaros e romenos até ao final do período de transição.
- Exportar as prestações de desemprego por um período máximo de 6 meses para os candidatos a emprego que a elas têm direito e se desloquem para outro Estado-Membro para procurar trabalho, em conformidade com o artigo 64.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social.
- Criar canais mais eficazes de comunicação com os trabalhadores móveis, para que possam aceder plenamente a informações relativas aos seus direitos e obrigações quando se deslocam em toda a Europa.
- Facilitar o cumprimento das obrigações fiscais transfronteiras, mediante uma maior harmonização dos formulários fiscais de declaração e liquidação, traduzindo as

<sup>48</sup> Jornal Oficial da União Europeia L141, de 27 de maio de 2011, p.1.

informações para outras línguas oficiais da UE e recorrendo mais aos meios informáticos.

#### *Serviços de Emprego Europeus (EURES)*

##### **A Comissão propõe:**

Transformar a rede de Serviços Europeus de Emprego (EURES) num instrumento europeu de emprego global alinhado com os objetivos da estratégia Europa 2020, tencionando para tal:

- Transformar a rede num instrumento de colocação e recrutamento orientado para a procura que satisfaça as necessidades económicas, respeitando ao mesmo tempo a obrigação legal de garantir a transparência das ofertas de emprego com ferramentas inovadoras em linha de correspondência, incluindo aplicações Internet móveis para assegurar a melhor divulgação possível e disponibilidade;
- Disponibilizar, a partir de 2013, a ferramenta *self service* em linha inovadora *Match and Map* para dar aos utilizadores uma visão geográfica instantânea das ofertas de emprego europeias, fazendo corresponder-lhes perfis de utilizadores e fornecendo ao mesmo tempo justificações para a inadequação entre empregos e competências, juntamente com informações correspondentes sobre oportunidades de aprendizagem para adquirir os conhecimentos em falta.

##### **A Comissão convida os Estados-Membros a fazer maior uso da rede EURES:**

- Assegurando que todas as ofertas de emprego de todos os serviços de emprego estão sistematicamente acessíveis a nível nacional e a nível europeu através da rede EURES;
- Acompanhando e reforçando a qualidade do intercâmbio de dados sobre ofertas de emprego no âmbito da rede EURES;
- Trabalhando no sentido de uma melhor interoperabilidade à escala europeia em matéria de ofertas de emprego e CV, contribuindo para o desenvolvimento da ESCO;
- Integrando a EURES na oferta de serviços de todos os agentes do mercado laboral pertinentes.

#### *Migração*

##### **A Comissão propõe:**

- Lançar, antes do final de 2012, uma consulta convidando a um amplo debate com os Estados-Membros, os parceiros sociais e as partes interessadas sobre qual deve ser o papel das políticas da UE no que respeita às oportunidades da migração económica.

### **3. REFORÇAR A GOVERNAÇÃO DA UE**

O Semestre Europeu é a primeira etapa numa nova abordagem que está a ser adotada a nível da UE no âmbito da qual os Estados-Membros e as instituições da UE estão a tentar reforçar a coordenação económica e orçamental e construir uma política económica coerente. O Semestre é também o método de governação eficaz para acompanhar e orientar a realização de ações em apoio dos objetivos da estratégia Europa 2020. Além disso, a coordenação das políticas económicas e orçamentais foi recentemente reforçada com um pacote de seis propostas legislativas (o chamado *six-pack*), o dispositivo legislativo *two-pack* e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária. A melhoria da governação e coordenação em matéria de emprego na UE assume importância vital por ,

pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, a participação no mercado de trabalho, o desemprego e o custo da mão-de-obra têm repercussões na estabilidade macroeconómica e são fatores tomados em consideração no novo regulamento sobre a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos. Em segundo lugar, a crise veio colocar também em evidência a interdependência entre as economias e os mercados de trabalho da UE, o que torna ainda mais premente a necessidade de acompanhar a nova governação económica de uma coordenação reforçada das políticas sociais e de emprego, em linha com a Estratégia Europeia de Emprego prevista pelo Tratado.

### **3.1. Complementar os sistemas nacionais de informação e coordenação com um reforço da supervisão multilateral.**

O Conselho Europeu de dezembro de 2011 reconheceu a importância de complementar uma coordenação económica reforçada com uma vigilância acrescida das políticas sociais e do emprego<sup>49</sup>. Este compromisso político foi confirmado pelo Conselho Europeu da primavera de 2012, que apelou os Estados-Membros a prepararem «planos nacionais de emprego», que prenunciam iniciativas globais em matéria de emprego.

Parte integrante do programa nacional de reformas de um Estado-Membro, o plano nacional de emprego deve estabelecer as ações mais importantes relativamente às orientações do Conselho Europeu, abordando as deficiências estruturais do mercado do trabalho e garantindo um impacto a curto/médio prazo no emprego. Os planos devem incluir um calendário claro sobre a introdução, nos próximos 12 meses, do programa plurianual de reformas.

Além de reforçar a tónica dos planos nacionais de reformas na melhoria dos resultados do emprego, os planos nacionais de emprego deverão servir também para aperfeiçoar a coordenação das políticas de emprego a nível da UE. A pressão dos seus pares a nível da UE pode ajudar os Estados-Membros a agir e a manter os esforços. A principal alavanca de pressão dos pares continua a ser a possibilidade de o Conselho adotar recomendações específicas por país, tal como previsto no Tratado. A fim de aprofundar a coordenação política, o Comité do Emprego adotou este ano novos métodos de trabalho, com uma série de revisões interpares que irão permitir que o Comité chegue a uma posição comum sobre as reformas a aplicar, posição essa que contribuirá para a avaliação da Comissão e do Conselho. A supervisão multilateral pode também ser reforçada por um sistema de acompanhamento do mercado de trabalho com base em dados objetivos e por um regime de acompanhamento individual para os países que não cumpram as recomendações específicas que lhes foram emitidas. Permitirá uma vigilância contínua, transparente e completa dos desempenhos dos Estados-Membros em matéria de emprego e dos progressos realizados na consecução dos grandes objetivos da estratégia Europa 2020.

### **3.2. Reforçar a participação dos parceiros sociais**

Os parceiros sociais desempenham um papel importante a nível nacional na definição das regras do mercado de trabalho ou na fixação dos salários e influenciam fortemente outras políticas estruturais através de consultas tripartidas, designadamente no domínio da segurança social. São também essenciais quando se trata de medidas de execução, tais como estágios ou programas eficazes de aprendizagem ao longo da vida. A nível da UE, para além de consultas

---

<sup>49</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 9 de dezembro de 2011, e Conclusões do Conselho (EPSCO) de 1 de dezembro de 2011.

sobre as propostas legislativas pertinentes no âmbito do diálogo macroeconómico, os parceiros sociais participam atualmente no diálogo macroeconómico semestral e realizam, duas vezes por ano, intercâmbios de pontos de vista ao mais alto nível político no quadro da Cimeira Social Tripartida<sup>50</sup>. Tanto o diálogo macroeconómico como as cimeiras sociais tripartidas constituem importantes oportunidades de participação dos parceiros sociais, também no contexto do Semestre Europeu. No entanto, é ainda possível melhorar os mecanismos de participação dos parceiros sociais na coordenação das políticas económicas e de emprego a nível da UE, nomeadamente no período que antecede o Semestre Europeu<sup>51</sup>.

Embora a autonomia do diálogo social não esteja em causa e as práticas nacionais estejam a ser respeitadas (de acordo com os artigos 152.º e 153.º, n.º 5, do TFUE), para que a governação económica europeia seja eficaz e inclusiva, a participação dos parceiros sociais na elaboração e aplicação das políticas económicas e de emprego tem de ser compatível com a evolução em matéria de vigilância e mecanismos de coordenação. Os mecanismos de fixação dos salários são um caso em análise dado que várias questões relacionadas com as remunerações foram levantadas nas recomendações específicas por país<sup>52</sup> de 2011 e que a evolução dos custos unitários do trabalho produto nacional está a ser objeto de acompanhamento no âmbito da prevenção e da correção de desequilíbrios macroeconómicos<sup>53</sup>.

### **3.3. Reforçar a relação entre a política e o financiamento**

Não será possível gerar dinâmica e mercados de trabalho inclusivos, reduzir as inadequações de competências, melhorar as competências e aumentar a mobilidade geográfica sem um investimento significativo em capital humano. Esta é a razão pela qual, no quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a Comissão propôs dotações mínimas para o Fundo Social Europeu em cada tipo de região, que ascendem a, pelo menos, 84 mil milhões de euros na UE. Além da necessária (re)avaliação das prioridades orçamentais nacionais no contexto de uma consolidação orçamental inteligente, coordenada no quadro do Semestre Europeu, o rigoroso alinhamento do orçamento da UE com a estratégia Europa 2020 no próximo período de programação deve ser aproveitado para aumentar e melhorar a utilização que é feita dos fundos da UE em apoio dos esforços de reforma dos Estados-Membros<sup>54</sup>.

Tal exige uma ligação estreita entre as prioridades dos contratos de parceria pós-2013 e dos programas operacionais que beneficiam de apoio do FSE e as orientações fornecidas no quadro de governação económica da UE e, em especial, da governança melhorada das políticas de emprego. Ao mesmo tempo, a Comissão está a promover uma maior coordenação e integração dos fundos a abranger pelos contratos de parceria, incluindo o FSE e o FEDER,

---

<sup>50</sup> Em 2012, a Comissão apresentará propostas para atualizar a Decisão do Conselho 2003/174, que estabelece a Cimeira Social Tripartida, em conformidade com as disposições do TFUE.

<sup>51</sup> Conclusões do Conselho (EPSCO) de 1 de dezembro de 2011, o ponto 9.5.

<sup>52</sup> Recomendações do Conselho de 12 de julho de 2011 sobre os Programas Nacionais de Reformas.

<sup>53</sup> Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011.

<sup>54</sup> Proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, COM(2011) 615.



bem como o FEADER e o EMFF. Esta abordagem visa maximizar as sinergias, nomeadamente na perspetiva do emprego.

Ao acompanhamento reforçado da aplicação das reformas e aos intercâmbios de boas práticas que farão parte do novo papel do Comité do Emprego, deverá acrescentar-se uma avaliação da eficácia do esforço de investimento conexo, com vista à sua melhoria, sempre que necessário.

#### **A Comissão propõe:**

##### **Reforçar a coordenação e a vigilância multilateral** no domínio das políticas de emprego,

- publicando, juntamente com o projeto de relatório conjunto sobre o emprego, e numa base anual, um sistema de aferição dos desempenhos com indicadores de emprego específicos. O sistema será concebido em cooperação com os Estados-Membros e terá por base o Quadro de Avaliação Comum existente e o Observatório de Desempenho do Emprego que identifica os principais desafios nesta matéria e é desenvolvida com os Estados-Membros.
- desenvolvendo, até finais de 2012, em cooperação com os Estados-Membros e todos os intervenientes relevantes, um painel de avaliação destinado a acompanhar os progressos na execução dos planos nacionais de emprego, como parte dos planos nacionais de reformas; o primeiro painel deve fazer parte da Análise Anual do Crescimento relativa a 2013 (Relatório Conjunto sobre o Emprego).

##### **Reforçar a participação dos parceiros sociais da UE** no Semestre Europeu:

- instituindo a participação efetiva dos parceiros sociais da UE nas principais prioridades estratégicas no quadro das políticas de emprego i) no contexto do Semestre Europeu, para a troca de pontos de vista sobre as prioridades de crescimento e emprego; e ii) antes das reuniões dos Conselhos ECOFIN e EPSCO da primavera, nas quais participa a Presidência do Conselho;
- criando, no pleno respeito pela autonomia dos parceiros sociais conferido pelo artigo 152.º do Tratado, um modelo tripartido à escala da UE para o acompanhamento e o intercâmbio de pontos de vista sobre a evolução salarial em relação à produtividade, a inflação e a procura interna, o desemprego e as desigualdades de rendimento.

##### **Reforçar a articulação entre as políticas de emprego e os instrumentos financeiros relevantes:**

- refletindo de perto as prioridades dos programas nacionais de reformas e, em especial, os planos nacionais de emprego, na preparação dos contratos de parceria e dos programas operacionais para 2014-2020, incluindo o seu quadro de desempenhos, tendo em conta as recomendações específicas por país e as observações do Comité do Emprego.
- revendo os contratos de parceria e os programas operacionais sempre que for necessário à luz das recomendações específicas por país, tal como previsto no artigo 21.º da proposta de regulamento relativo aos fundos do Quadro Estratégico Comum.
- tendo em conta a avaliação resultante do quadro dos desempenhos dos fundos na elaboração dos programas nacionais de reformas durante o período de 2014-2020.

##### **A Comissão convida os Estados-Membros e o Conselho a:**

- através do Comité do Emprego, preparar os mecanismos para uma vigilância multilateral reforçada no domínio do emprego;

- discutir e adotar estes novos mecanismos no âmbito do Comité do Emprego, visando uma aprovação atempada pelo Conselho e a plena aplicação durante o Semestre Europeu de 2013;
- fazer pleno uso dos financiamentos que serão concedidos em regime de gestão partilhada a partir de 2014 no âmbito do Fundo Social Europeu para apoiar o investimento nos principais desafios identificados em matéria de emprego.

### **Conclusão**

A presente comunicação visa delinear as formas mais eficazes, na atual conjuntura, de atingir a meta fixada para o emprego na estratégia Europa 2020, reforçando assim a dimensão do emprego nesta estratégia. Para tal, fornece orientações de fundo relevantes no contexto dos planos nacionais de emprego dos Estados-Membros e sugere formas de reforçar a dimensão do emprego na governação da UE:

- A Comissão propõe orientações políticas para apoiar a criação de emprego e as reformas do mercado de trabalho, insistindo na importância do investimento, e convida o Conselho a adotar uma abordagem ambiciosa para o efeito.

- A Comissão descreve medidas destinadas a resolver as inadequações em matéria de competências e melhorar a mobilidade da mão-de-obra, suprimindo os obstáculos a um verdadeiro mercado de trabalho europeu.

- A Comissão propõe formas de reforçar a supervisão multilateral, a fim de melhorar a participação dos parceiros sociais na governação de emprego e continuar a uniformizar as ações e os financiamentos para maximizar os resultados em matéria de emprego obtidos graças aos instrumentos orçamentais da UE.

## ANEXO

*Os três planos de ação que figuram no presente anexo (um conjunto de ações em matéria de emprego na economia verde, um plano de ação para a mão-de-obra do setor da saúde na UE e uma série de ações fundamentais em matéria de emprego nas TIC) são propostos em conformidade com o ponto 1.2 «Explorar o potencial de criação de empregos de setores fundamentais» da presente comunicação. Cada um deles é também apoiado por documentos de trabalho dos serviços da Comissão apresentados em separado.*

### **Um conjunto de ações estratégicas em matéria de emprego na economia verde**

Em resposta às conclusões do Conselho EPSCO de dezembro de 2010 sobre «Políticas de emprego para uma economia verde competitiva, hipocarbónica e eficiente em termos de recursos, apresentar-se um conjunto de ações tendo em vista uma transição bem sucedida para uma economia verde.

#### **A Comissão vai:**

##### **1. Promover a integração do emprego verde nos planos nacionais de emprego**

- trabalhando em conjunto com o Comité do Emprego (EMCO) para definir indicadores de emprego verde e garantir um **controlo permanente das medidas de reforma;**
- incentivando os Estados-Membros a dar resposta às **necessidades em matéria de reconversão profissional e de realocação da mão-de-obra**, através de **políticas ativas do mercado de trabalho e aprendizagem ao longo da vida** e da integração dessas medidas em estratégias regionais, urbanas ou de desenvolvimento local, conforme for o caso;
- reforçando, no Semestre Europeu de 2013, o **interesse que reveste a eficiência dos recursos para o emprego** e a realização das reformas necessárias. Em especial, os Estados-Membros serão incentivados a **recorrer com maior frequência a medidas fiscais na esfera do ambiente e às receitas decorrentes do sistema de intercâmbio de quotas de emissão para reduzir a pressão fiscal sobre o trabalho.**

##### **2. Reforçar os sistemas de informação sobre as competências verdes**

- assegurando que os instrumentos de antecipação das necessidades de competências a nível da UE (Panorama de Competências da UE, ESCO, CEDEFOP e Eurofound, etc.) abrangem as necessidades em termos de competências verdes emergentes;
- organizando em 2013 um conjunto de **ações de aprendizagem mútua com os intervenientes pertinentes no mercado de trabalho**, nomeadamente sobre a integração das competências e da formação nas estratégias nacionais globais em prol do crescimento verde (programa de aprendizagem mútua da DG EMPL ) e sobre os meios de cooperação com as empresas com vista a orientar os candidatos a emprego e as pessoas em risco de despedimento para as profissões verdes emergentes (diálogo entre os SPE);
- promovendo a utilização de **sistemas normalizados de certificação de competências** através do programa «Energia Inteligente – Europa» em **2013/2014.**

### **3. Promover uma maior utilização dos instrumentos financeiros da UE em favor de investimentos ecológicos inteligentes**

- estreitando a cooperação com o **Banco Europeu de Investimento** para **reforçar ainda mais a capacidade de conceder empréstimos a empreendimentos públicos e privados** no domínio da eficiência dos recursos e das fontes de energia renováveis;

- incentivando os Estados-Membros a abordar, nos programas operacionais **financiados pelo FSE** para 2014-2020, as necessidades de formação geradas pela economia verde e a dotar os serviços públicos de emprego de mais meios para apoiarem as transições para este tipo de empregos no mercado de trabalho; e concentrando os recursos do **FEDER** em investimentos no domínio da eficiência energética e das energias renováveis, em conformidade com a proposta da Comissão;

- lançando, no contexto do Instrumento de microfinanciamento «Progress», um **fórum de agentes do microfinanciamento e do empreendedorismo** em 2013 com vista a participação de intermediários financeiros locais na promoção da atividade empresarial na economia verde;

- visando iniciativas inovadoras que conjuguem a eficiência dos recursos e o emprego inclusivo, no quadro da vertente **experimentação social** do programa PROGRESS.

### **4. Criar parcerias entre os agentes do mercado de trabalho**

- apoiando projetos de cooperação relativos a empregos verdes e a transições para uma economia verde, no âmbito do convite à apresentação de propostas **PARES 2013**, com vista à seleção de projetos inovadores entre os serviços de emprego;

- colaborando com os **parceiros sociais europeus** para encontrar formas de facilitar a transição para uma economia hipocarbónica, através de iniciativas específicas no quadro do seu **programa de trabalho 2012-2014**;

- reforçando a sensibilização para as melhores iniciativas e atividades bipartidas e tripartidas em prol do emprego verde, através da publicação, em 2013, de **um manual de boas práticas**.

## **Um plano de ação para a mão-de-obra do setor da saúde na UE**

Para apoiar os Estados-Membros a abordar os desafios com que se confronta o setor da saúde, e em consonância com o compromisso dos Estados-Membros no sentido de trabalhar em conjunto nesta área, consagrado nas conclusões do Conselho de dezembro de 2010, a Comissão propõe um **plano de ação** que se apresenta de seguida.

### **A Comissão vai:**

#### **1. Melhorar o trabalho analítico de planeamento e previsão das necessidades de mão-de-obra no setor da saúde na UE**

- criando, até ao final de 2012, uma plataforma europeia de Estados-Membros e organizações profissionais através do lançamento de uma **ação trienal conjunta da UE em matéria de previsão e planeamento no âmbito do programa de saúde**, a fim de partilhar boas práticas, desenvolver metodologias de previsão de **necessidades de mão-de-obra e planeamento eficaz de efetivos no setor da saúde** e melhorar os dados disponíveis sobre a mão-de-obra neste setor a nível da UE;

- desenvolvendo orientações, até 2014, sobre o intercâmbio de **capacidades de educação e de formação nas profissões da saúde**, a fim de aproveitar ao máximo as capacidades existentes com base nos resultados de um estudo que será lançado em 2013 e terá por objetivo repertoriar as capacidades de educação e formação dos Estados-Membros no domínio da saúde, especialmente em universidades de medicina e escolas de enfermagem;

## **2. Antecipar mais eficazmente as necessidades de competências no setor da saúde**

- apoiando a criação em 2013 de um **conselho europeu das competências dos trabalhadores dos cuidados de saúde e enfermagem**, a fim de melhor analisar e antecipar as necessidades de competências nestas profissões, tendo em devida conta a proposta de modernização da Diretiva «Qualificações profissionais»;

- promovendo parcerias entre os estabelecimentos de educação/formação profissional e os empregadores do setor da saúde, através de uma **Aliança de Competências** a criar, a título experimental, em 2013;

- promovendo o intercâmbio de boas práticas em matéria de **formação profissional contínua**, para atualizar as qualificações e competências e ajudar a reter os profissionais de saúde através da aprendizagem ao longo da vida, graças a uma revisão e um recenseamento dos sistemas e práticas nacionais, a realizar em 2013;

- desenvolvendo, até 2014, recomendações para os **requisitos de formação dos assistentes de cuidados de saúde**, incluindo o **apoio didático às pessoas que prestam cuidados a título informal**, com base numa análise do âmbito das aptidões e competências exigidas aos **assistentes de cuidados de saúde**, graças à criação de uma **rede-piloto de peritos e de uma base de dados**;

## **3. Estimular o intercâmbio em matéria de recrutamento e retenção de trabalhadores do setor da saúde**

- lançando, até 2013, um **recenseamento de estratégias inovadoras e eficazes de recrutamento e retenção de efetivos** no setor da saúde, **com vista ao intercâmbio de boas práticas** entre os Estados-Membros (recenseamento feito na sequência de um convite à apresentação de propostas) e estudar a possibilidade de uma ação conjunta com os Estados-Membros;

## **4. Apoiar o recrutamento ético de trabalhadores da saúde**

- apoiando a aplicação, por parte dos Estados-Membros, do **Código de prática mundial da OMS para o recrutamento internacional de pessoal do setor da saúde**, através do desenvolvimento de uma abordagem comum.

### **Ações estratégicas em matéria de emprego nas TIC**

Foram realizados progressos satisfatórios na aplicação da comunicação da Comissão sobre «Cibercompetências no século XXI»<sup>55</sup>. Existe hoje um forte consenso sobre a necessidade de uma estratégia a longo prazo em matéria de cibercompetências na UE, com base na

<sup>55</sup> Avaliação da aplicação da Comunicação da Comissão sobre Cibercompetências no século XXI, outubro de 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf).

cooperação ativa entre a Comissão, os Estados-Membros, as regiões e os parceiros sociais, no sentido de explorar o potencial de emprego das TIC.

## **A Comissão vai:**

### **1. Criar parcerias entre vários agentes relevantes para**

- melhorar a identificação dos desfasamentos entre a oferta e a procura de perfis de empregos relacionados com as TIC

- mobilizar organizações e redes que propõem a conceção, a prestação e a certificação de formação em TIC, com especial incidência na empregabilidade e na certificação de competências informais;

- apoiar **campanhas de sensibilização** (Semana Europeia *eSkills*<sup>56</sup>, Semana *Get Online*) e promover carreiras profissionais nas TIC, a fim de atrair e implicar os jovens e categorias sub-representadas, designadamente as mulheres, os trabalhadores em meio de carreira e os grupos vulneráveis;

### **2. Reforçar o quadro europeu de cibercompetências**

- criando, até 2013, uma secção especializada no sítio Web do **Panorama Europeu de Competências** dedicada às carreiras profissionais na área das TIC;

- prosseguindo a elaboração, em 2012, do **quadro europeu de cibercompetências** desenvolvido pelo CEN<sup>57</sup>, a fim de fornecer, até 2013, descritores de cibercompetências e de uma ferramenta de autoavaliação para todos os formandos, a integrar no futuro passaporte europeu de competências;

- desenvolvendo, em 2013, **orientações europeias** para a aprendizagem eletrónica, com base nas necessidades e melhores práticas das empresas, bem como em iniciativas a nível dos setores;

- promovendo **programas de estudo de curta duração**, tanto no ensino superior ou como na educação e formação profissional, a fim de proporcionar a aquisição de cibercompetências especializadas e aplicadas;

### **3. Favorecer um aumento da mão-de-obra altamente qualificada em TIC**

- desenvolvendo, em 2012, de **rótulos de qualidade para as formações** e as certificações **em TIC** compatíveis com o quadro de referência europeu de garantia da qualidade para o ensino e a formação profissional (EQAVET); e desenvolvendo, em 2013, um projeto-piloto que forneça uma visão interativa das certificações do setor das TIC e um teste de autoavaliação em linha para os profissionais das TIC;

- promovendo sinergias entre as ações em matéria de competências no domínio das TIC, empreendedorismo e nebulosa computacional, no contexto do próximo plano de ação da UE para a **nebulosa computacional** (*cloud computing*);

- prosseguindo o desenvolvimento da **iniciativa da UE em matéria de e-leadership** lançada

<sup>56</sup> Consultar <http://eskills-week.ec.europa.eu>.

<sup>57</sup> Comité Europeu de Normalização (CEN)

em 2012 para dar resposta às necessidades dos empresários e gestores, bem como dos profissionais e utilizadores avançados das TIC, com destaque para a constituição de empresas e PME;

**4. Promover uma maior utilização dos instrumentos financeiros da UE para investir em competências das TIC**

- incentivando os Estados-Membros a reforçar a formação digital nos seus sistemas de educação e de formação e a promover a infoinclusão, através de **programas operacionais financiados pelo FSE** em 2014-2020.