



Bruxelas, 18.11.2020  
COM(2020) 744 final

**PROPOSTA DE RELATÓRIO CONJUNTO SOBRE O EMPREGO  
DA COMISSÃO E DO CONSELHO**

## ÍNDICE

PREFÁCIO.....	2
PRINCIPAIS MENSAGENS.....	3
1. TENDÊNCIAS E DESAFIOS NO MERCADO DE TRABALHO E NA ESFERA SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA .....	26
1.1 Tendências do mercado de trabalho .....	26
1.2 Tendências sociais .....	34
2. INSTANTÂNEOS DO PAINEL SOCIAL.....	38
2.1 Explicação do painel.....	38
2.2 Dados do painel social.....	41
3. REFORMAS NOS DOMÍNIOS SOCIAL E DO EMPREGO — AÇÃO E DESEMPENHO DOS ESTADOS-MEMBROS.....	45
3.1 Orientação n.º 5: Dinamizar a procura de mão de obra.....	45
3.1.1 <i>Indicadores-chave</i> .....	45
3.1.2 <i>Medidas tomadas pelos Estados-Membros</i> .....	60
3.2 Orientação n.º 6: Reforçar a oferta de mão de obra e melhorar o acesso ao emprego, as aptidões e as competências .....	66
3.2.1 <i>Indicadores-chave</i> .....	66
3.2.2 <i>Medidas tomadas pelos Estados-Membros</i> .....	97
3.3 Orientação n.º 7: Melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e a eficácia do diálogo social.....	114
3.3.1 <i>Indicadores-chave</i> .....	114
3.3.2 <i>Medidas tomadas pelos Estados-Membros</i> .....	141
3.4 Orientação n.º 8: Promover a igualdade de oportunidades para todos, fomentar a inclusão social e combater a pobreza .....	149
3.4.1 <i>Indicadores-chave</i> .....	149
3.4.2 <i>Medidas tomadas pelos Estados-Membros</i> .....	170

## **PREFÁCIO**

O Relatório Conjunto sobre o Emprego apresentado pela Comissão e o Conselho está previsto no artigo 148.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A proposta da Comissão Europeia relativa ao presente relatório faz parte do pacote de outono. O Relatório Conjunto sobre o Emprego fornece uma panorâmica anual das principais evoluções no emprego e na situação social na União Europeia, bem como das reformas adotadas pelos Estados-Membros em consonância com as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros<sup>1</sup>. O relatório segue a estrutura dessas orientações: dinamizar a procura de mão de obra (orientação n.º 5), reforçar a oferta de mão de obra e melhorar o acesso ao emprego, as qualificações e as competências (orientação n.º 6), melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e a eficácia do diálogo social (orientação n.º 7) e promover a igualdade de oportunidades para todos, fomentar a inclusão social e combater a pobreza (orientação n.º 8).

O Relatório Conjunto sobre o Emprego analisa também o desempenho dos Estados-Membros por comparação com o painel de indicadores sociais (painel social) estabelecido no contexto do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Pilar foi proclamado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em 17 de novembro de 2017. Identifica princípios e direitos em três domínios: i) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, ii) condições de trabalho justas e iii) proteção social e inclusão social. O acompanhamento dos progressos nestes domínios faz-se mediante uma análise aprofundada do painel social que acompanha o Pilar.

O Relatório Conjunto sobre o Emprego está estruturado do seguinte modo: uma parte introdutória (capítulo 1) dá conta das principais tendências sociais e do mercado de trabalho na União Europeia, definindo, assim, o contexto. O capítulo 2 apresenta os principais resultados da análise do painel social associado ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O capítulo 3 faz uma descrição pormenorizada dos principais indicadores (incluindo os do painel social), analisando o desempenho, os desafios e as políticas dos Estados-Membros em resposta às orientações para as políticas de emprego.

---

<sup>1</sup> A última atualização das Orientações para o Emprego foi adotada pelo Conselho da União Europeia em outubro de 2020 (JO L 344 de 19.10.2020, p. 22-28).

## PRINCIPAIS MENSAGENS

**Antes da eclosão da crise da COVID-19, o emprego na UE crescia a um ritmo estável, ainda que com alguma desaceleração.** Prosseguindo o desempenho positivo nos mercados de trabalho iniciado em 2013, o emprego continuou a aumentar em 2019, atingindo um nível recorde no final do ano. Os esforços de reforma envidados pelos Estados-Membros na sequência da crise financeira contribuíram para este crescimento económico gerador de emprego, embora persistissem desafios em alguns Estados-Membros e regiões, nomeadamente no que diz respeito à integração profissional dos grupos vulneráveis.

**A pandemia de COVID-19 inverteu esta tendência, provocando mudanças repentinas nas nossas formas de trabalhar e viver.** Tem tido consequências significativas em termos de perda de vidas e originou um choque económico sem precedentes. A resposta das autoridades europeias e nacionais tem sido rápida. A salvaguarda da saúde e do emprego dos cidadãos tornou-se a principal prioridade política. Os Estados-Membros têm prestado especial apoio aos grupos e aos setores particularmente afetados. A aplicação destas medidas permitiu evitar, até à data, a emergência de uma gravíssima crise social e de emprego em toda a UE. No entanto, subsistem muitas incertezas, nomeadamente quanto à duração da pandemia, ao momento em que se concretizará uma recuperação económica sustentável e às consequências para os mais vulneráveis. A situação varia consoante os países, devido também às condições em que se encontravam antes. Os Estados-Membros que já se confrontavam com graves desafios socioeconómicos antes da pandemia estão agora ainda mais expostos a vulnerabilidades.

**A aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais é fundamental para garantir uma recuperação justa e inclusiva.** Os princípios do Pilar, assentes em três dimensões, a saber, a igualdade de oportunidades e o acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais, devem orientar a conceção das medidas políticas de apoio aos trabalhadores e às famílias. Para contrariar o impacto da pandemia e preparar a recuperação, é necessário promover a resiliência social e a convergência ascendente, dando prioridade às pessoas. As Orientações para o Emprego recentemente adotadas integram orientações específicas destinadas a atenuar o impacto social e no emprego da COVID-19 e fornecem aos Estados-Membros diretrizes concretas sobre a forma de modernizar as instituições do mercado de trabalho, a educação e a formação, bem como os sistemas de proteção social e de saúde, para os tornar mais inclusivos e mais justos. Incluem também novos elementos que refletem as prioridades da União, nomeadamente para garantir a justiça social nas transições ecológica e digital. Transformar os desafios climáticos e ambientais em oportunidades e tornar a transição justa e inclusiva para todos é um objetivo fundamental do Pacto Ecológico Europeu.

**A reação da UE à crise tem sido rápida e robusta.** Os Estados-Membros têm à sua disposição apoios financeiros sem precedentes para atenuar o impacto económico, social e sanitário da crise e favorecer a recuperação, nomeadamente através do novo instrumento SURE, do Instrumento de Apoio de Emergência e de maior flexibilidade na utilização dos fundos da política de coesão no âmbito da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus. Além disso, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência — que é o elemento central do instrumento Next Generation EU — proporcionará apoio financeiro em grande escala às reformas e aos investimentos destinados a promover a criação de emprego e a tornar as economias, as sociedades e os sistemas de saúde da UE mais resilientes e mais bem

preparados para a dupla transição ecológica e digital. Este apoio representa uma oportunidade única para impulsionar o investimento nas pessoas e acelerar a recuperação económica. Uma resposta rápida desta natureza enquadra-se numa estratégia de grande alcance e contribui para a capacidade da União de atingir os seus objetivos a longo prazo.

**O Relatório Conjunto sobre o Emprego visa ajudar os Estados-Membros a identificar os domínios prioritários para as reformas e o investimento.** Previsto no artigo 148.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Relatório Conjunto sobre o Emprego traça uma panorâmica dos principais desenvolvimentos em matéria social e de emprego na Europa e da aplicação das Orientações para o Emprego. Faz parte integrante do Semestre Europeu, salientando os principais desafios sociais e de emprego aos quais dar resposta ao longo do ciclo anual, como parte integrante do pacote de outono. No Semestre Europeu excecional de 2021<sup>2</sup>, o Relatório Conjunto sobre o Emprego ajudará também os Estados-Membros a identificar os domínios prioritários para reformas e investimento a incluir nos respetivos planos de recuperação e resiliência, no contexto das Orientações para o Emprego. Os resultados do painel de indicadores sociais que acompanha o Pilar Europeu dos Direitos Sociais são apresentados no Relatório Conjunto sobre o Emprego e podem contribuir para o desenvolvimento dos planos nacionais. Além disso, também no contexto do Relatório Conjunto sobre o Emprego, a Comissão avaliará o conteúdo dos planos em documentos analíticos que acompanham as propostas de atos de execução do Conselho. Em cooperação com o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social, a Comissão continuará a acompanhar de perto a evolução do mercado de trabalho e da situação social, com a atualização periódica do correspondente Observatório de Desempenho do Emprego e do Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social.

\*\*\*\*\*

**A crise da COVID-19 afetou fortemente os resultados do mercado de trabalho na UE.** Embora os sinais de abrandamento nos números relativos ao emprego já fossem evidentes no segundo semestre de 2019, a evolução positiva da maioria dos indicadores do mercado de trabalho foi interrompida quando deflagrou a pandemia. O emprego total (que tinha aumentado de 15 milhões desde meados de 2013) perdeu 6,1 milhões de pessoas entre o quarto trimestre de 2019 e o segundo trimestre de 2020, o declínio mais acentuado observado em dois trimestres sucessivos. Após seis anos de evolução positiva no cumprimento do objetivo de emprego da Estratégia Europa 2020, a taxa de emprego afastou-se ainda mais dessa meta em 2020. A rápida adoção de regimes redução do tempo de trabalho (*layoff*) e de outras medidas destinadas a salvaguardar postos de trabalho, juntamente com uma diminuição

---

<sup>2</sup> Tal como indicado na Estratégia Anual de Crescimento Sustentável 2021, o ciclo do Semestre Europeu de 2021 será adaptado de modo a refletir a introdução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Para os Estados-Membros que apresentam um plano de recuperação e resiliência, a Comissão avaliará a sua substância em documentos analíticos de acompanhamento das propostas de atos de execução do Conselho. Estes documentos de análise substituirão os habituais relatórios nacionais. Atendendo à natureza estratégica global e prospetiva dos planos de recuperação e resiliência, não será necessário que a Comissão proponha em 2021 recomendações específicas para os Estados-Membros que tenham apresentado o referido plano. A Comissão proporá, contudo, recomendações relativas à situação orçamental dos Estados-Membros em 2021, conforme previsto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

das taxas de atividade, traduziu-se num aumento moderado da taxa de desemprego de 1 ponto percentual (p.p.) em setembro de 2020. No entanto, o desemprego dos jovens (15-24 anos) aumentou de forma mais acentuada do que noutros grupos etários, e a percentagem de jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET) disparou. Os trabalhadores nascidos fora da UE também foram gravemente afetados. Estes resultados variam significativamente entre países, regiões e setores e exigem um acompanhamento rigoroso e esforços políticos para evitar um impacto mais negativo a curto prazo.

**O recurso maciço a regimes de redução do tempo de trabalho contribuiu para atenuar as consequências do choque no mercado de trabalho.** As horas trabalhadas por trabalhador registaram uma queda abrupta de 11,3 % no 2.º trimestre de 2020 (Q2), em comparação com o último trimestre de 2019; ao mesmo tempo, as taxas de absentismo subiram de 9,7 % no 4.º trimestre de 2019 (Q4) para 21,8 % no 2.º trimestre de 2020 (cerca de metade deste aumento ficou a dever-se às medidas de *layoff* temporário). Desde o início da crise, os Estados-Membros alargaram (ou introduziram quando não estavam anteriormente disponíveis) regimes de *layoff* e/ou outros regimes de salvaguarda do emprego, com o objetivo de limitar a perda de postos de trabalho, evitar a dispersão de capital humano e manter a procura agregada. A União Europeia apoiou esse esforço através do instrumento temporário SURE ( *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). O recurso extraordinário e sincronizado a regimes de *layoff* contribuiu para fazer face às consequências imediatas da crise e impediu um aumento dramático do desemprego. No entanto, quanto mais longa for a crise, maior é o risco de se estar a subsidiar postos de trabalho em empresas que deixaram de ser viáveis. Por conseguinte, ao considerar a eliminação progressiva dos regimes de *layoff*, é importante ponderar cuidadosamente, por um lado, a necessidade de proteger as empresas e os trabalhadores enquanto as condições económicas o exigirem e, por outro lado, a introdução de políticas destinadas a promover a mudança estrutural e a reafetação dos trabalhadores (por exemplo, através de incentivos à contratação bem concebidos e de medidas de requalificação).

## A crise da COVID-19 interrompeu seis anos de evolução positiva do mercado de trabalho

**Menos 6,1 milhões**

**de pessoas com emprego** no 2.º trimestre de 2020 relativamente ao 4.º trimestre de 2019

**72 %**

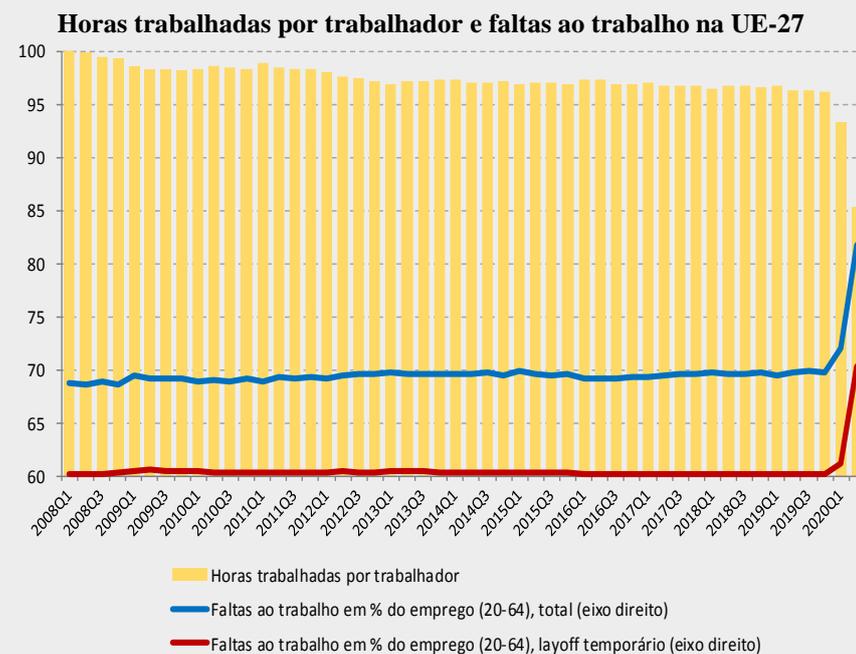
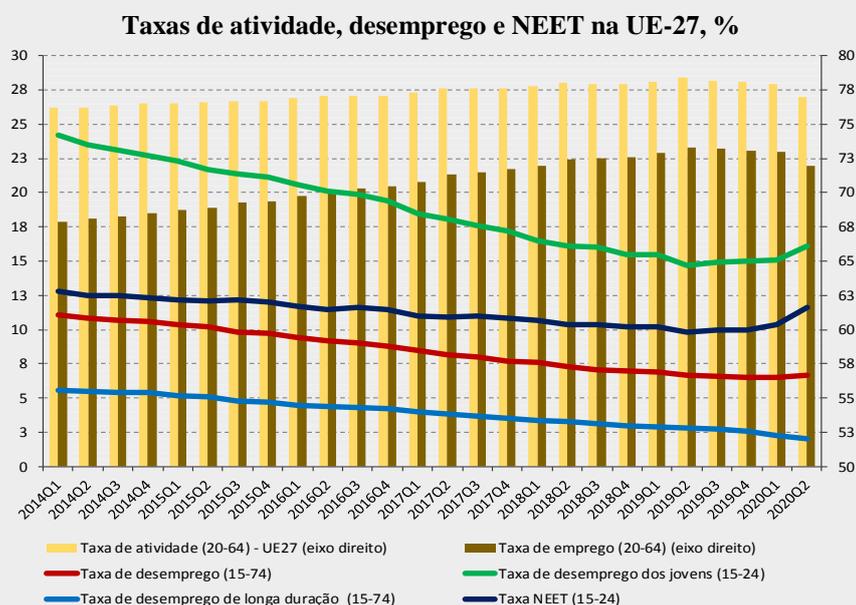
**a taxa de emprego** no 2.º trimestre de 2020 (1,1 p.p. menos do que no ano anterior)

**7,5 %**

**a taxa de desemprego** em setembro de 2020 (1 p.p. acima do valor de março)

**Menos 11,3 %**

**de horas trabalhadas por trabalhador** no 2.º trimestre de 2020 relativamente ao 4.º trimestre de 2019



Fonte: Eurostat, LFS. Dados corrigidos de sazonalidade, sem ajustamento de efeitos de calendário.

**O choque económico é sentido de forma diferente consoante os setores e as categorias de trabalhadores.** Todas as atividades económicas, exceto a construção, reduziram o número de trabalhadores no 2.º trimestre de 2020 em relação ao trimestre homólogo de 2019, mas as descidas mais acentuadas foram observadas nos setores da hotelaria e restauração, da cultura e entretenimento, bem como nas atividades profissionais. A queda do emprego atingiu mais os trabalhadores em formas atípicas de trabalho, embora com grandes diferenças entre os países. Os trabalhadores temporários foram gravemente afetados, com uma diminuição de 16,7 % em variação homóloga no 2.º trimestre de 2020, enquanto o emprego permanente permaneceu

estável, graças também à resposta política. Esta situação traduziu-se numa diminuição significativa da percentagem de trabalhadores temporários em relação ao total de trabalhadores, mais uma vez com grandes diferenças entre os países.

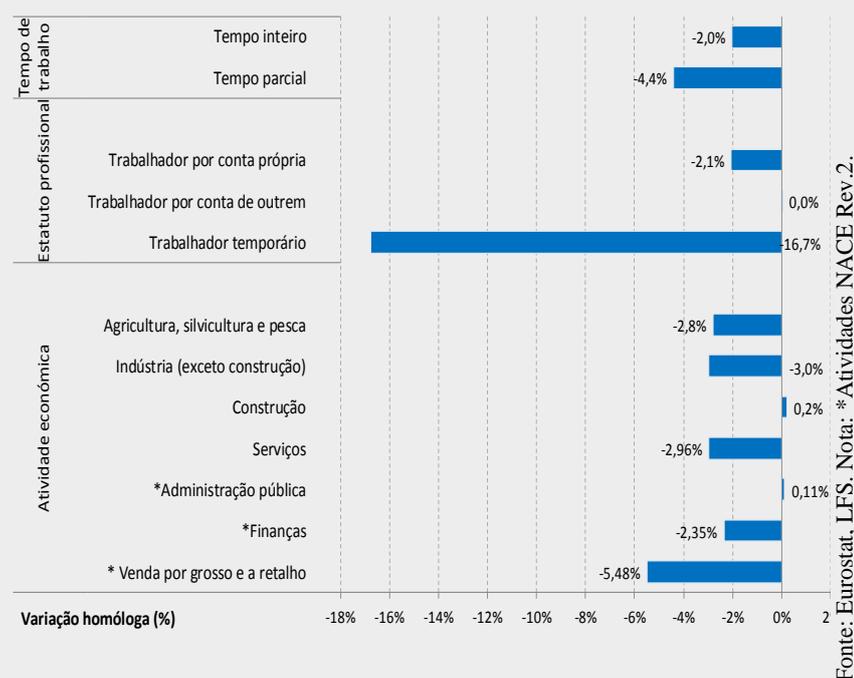
## A pandemia teve impactos diferentes consoante as atividades e os setores

**Menos 4,2 milhões de trabalhadores com contratos temporários** no 2.º trimestre de 2020 (variação homóloga)

**Crescimento do emprego na construção, na administração pública e nas atividades das TIC**

**Os declínios mais acentuados em termos relativos no comércio, nas artes e entretenimento e na agricultura**

**Emprego (15-64) por tipo de contrato: variação percentual entre o 2.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020**



**Devido à COVID-19, os Estados-Membros correm o risco de assistir a um forte aumento do desemprego dos jovens, o que exige reformas e um apoio reforçado.** Após um declínio continuado em 2019, o desemprego dos jovens em toda a UE subiu de 14,9 % em março de 2020 para 17,1 % em setembro, aumentando a um ritmo mais rápido do que o desemprego total. A crise conduziu também à maior subida em dois trimestres consecutivos do número de jovens no escalão dos 15-24 anos que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação desde que começou a ser compilado este indicador nas séries do Eurostat em 2006 (de 10,4 % para 11,6 % entre o 1.º e o 2.º trimestre de 2020). Em 2019, um em cada dez jovens entre os 18 e os 24 anos abandonou o ensino ou a formação com uma habilitação inferior ao ensino secundário, e mais de um quarto das pessoas no grupo etário 30-34 não possuía qualificações com acesso direto ao mercado de trabalho (ensino e formação profissionais do nível secundário ou ensino superior). As propostas da Comissão relativas à Recomendação EFP e ao Espaço Europeu da Educação avançaram metas para melhorar as taxas de conclusão do EFP e do ensino superior. Uma vez que os aumentos das taxas de NEET decorrem, em grande medida, da diminuição da procura de mão de obra, serão essenciais reformas para apoiar a criação de emprego, o ensino e as competências. Uma implementação bem sucedida da Garantia para a Juventude na sua vertente reforçada, assente no bom funcionamento dos serviços públicos de emprego e dos sistemas de ensino e formação serão cruciais. Para as jovens NEET, que apresentam taxas de inatividade superiores às dos seus congéneres masculinos, as reformas devem também incluir medidas para eliminar os

desincentivos fiscais ao trabalho e ajudar a conciliar a vida profissional e as responsabilidades de prestação de cuidados (ver também mais adiante).

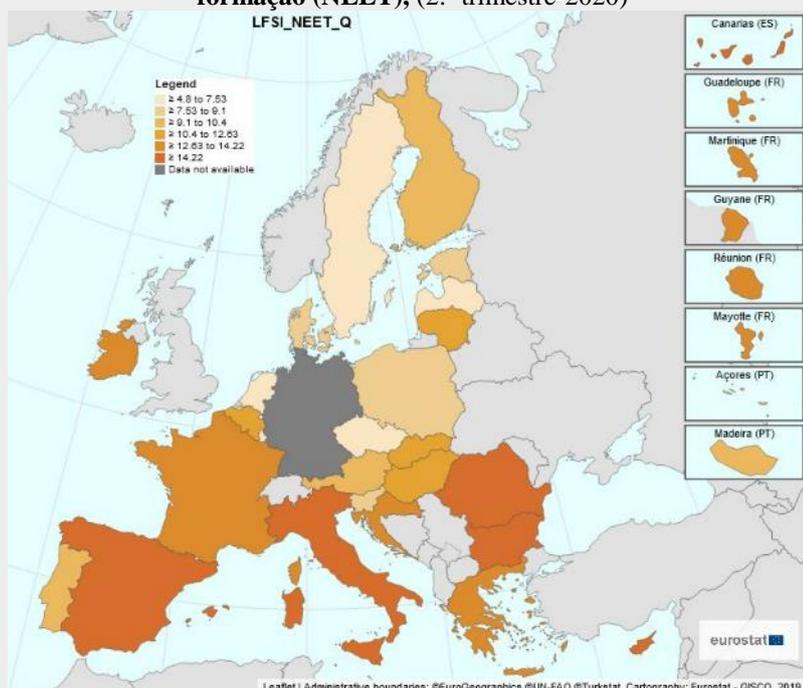
## A crise da COVID-19 provocou um aumento substancial das taxas NEET

**11.6%**  
de jovens NEET (15-24) no 2.º trimestre de 2020 (1,2 p.p. mais do que no trimestre anterior)

**Menos 12%**  
de jovens pouco qualificados com emprego entre o final de 2019 e o 2.º trimestre de 2020

**26%**  
dos jovens (30-34) possuem qualificações que não dão acesso direto ao mercado de trabalho (EFP secundário ou ensino superior)

Jovens (15-24) que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (NEET), (2.º trimestre-2020)



Fonte: Eurostat, LFS

As disparidades de género no emprego estagnaram e as desigualdades salariais entre homens e mulheres diminuíram nos últimos cinco anos, mas a crise gerou novos riscos e sublinhou a necessidade de reformas e investimentos. Embora as taxas de emprego feminino tenham aumentado, a desigualdade salarial entre homens e mulheres só melhorou ligeiramente desde 2013, apesar do nível de escolaridade médio das mulheres ser mais elevado. A sobre-representação das mulheres nos setores e nas profissões com salários mais baixos torna-as particularmente vulneráveis nos mercados de trabalho atingidos pela crise da COVID-19. As disparidades de género são mais acentuadas quando se trata de mulheres com filhos pequenos: em 2019, apresentaram um diferencial negativo no emprego de 14,3 p.p. em relação às mulheres sem filhos, ao passo que os homens na mesma situação registam um diferença positiva de 9,6 p.p.. Os resultados em termos de emprego são piores, em especial, para as mulheres mais velhas, as nascidas fora da UE, as pouco qualificadas e as que são portadoras de uma deficiência. A participação das mulheres no mercado de trabalho poderia ser reforçada através de reformas e de investimentos na educação e no acolhimento na primeira infância, bem como nos serviços de cuidados continuados, e de políticas de conciliação da vida profissional e familiar, como, por exemplo, licenças parentais e licenças para prestação de cuidados equilibradas em termos de género. Outras reformas e investimentos poderão incluir medidas que assegurem a igualdade na progressão na carreira, medidas de transparência salarial e ajustamentos do sistema fiscal e de prestações, no que se refere, por exemplo, a cobrança de impostos, deduções familiares ou por cônjuge dependente,

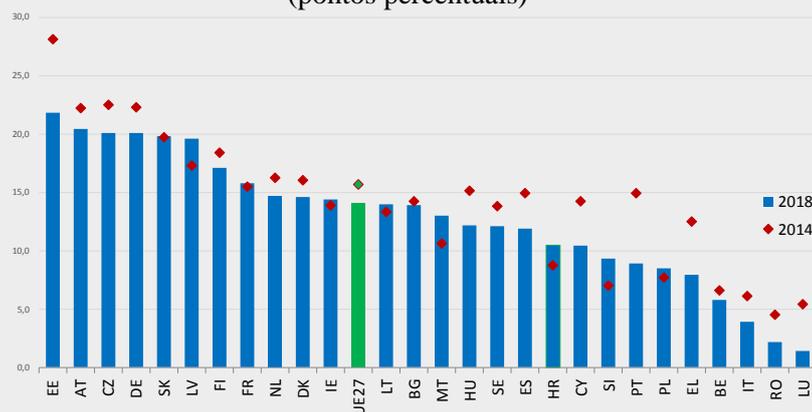
bem como deduções transferíveis que digam respeito ao indivíduo, em vez de se referirem ao agregado familiar.

## As desigualdades entre homens e mulheres no emprego e nos salários continuam a ser substanciais em vários Estados-Membros

**11,4 p.p.**  
de diferencial salarial entre homens e mulheres no 2.º trimestre de 2020, praticamente estável desde 2013

**14,3 p.p.**  
o impacto da parentalidade no emprego (o diferencial na taxa de emprego das mulheres com filhos pequenos em relação às mulheres sem filhos)

Disparidades salariais entre homens e mulheres não ajustadas, em 2014 e 2018 (pontos percentuais)



Fonte: Eurostat.

É provável que a crise tenha um impacto desproporcionado nos migrantes de países terceiros, sendo necessário envidar esforços suplementares para assegurar a sua integração no mercado de trabalho. A taxa média de emprego dos migrantes de países terceiros registou uma melhoria entre 2017 e 2019 (de 61,5 % para 64,2 %). No entanto, desde o início da crise, baixou significativamente (até 60,8 % no 2.º trimestre de 2020) devido à sua sobre-representação na categoria dos trabalhadores temporários e nos setores afetados fortemente pela crise, ainda que tenham desempenhado um papel crucial em atividades essenciais de primeira linha durante a pandemia. Além disso, os trabalhadores migrantes de primeira geração tendem a exercer profissões menos qualificadas, mesmo quando possuem habilitações de ensino superior. As respostas políticas dos Estados-Membros relacionadas com a oferta de cursos de línguas, acesso à educação e à formação, serviços de orientação profissional e reconhecimento de competências e qualificações ajudaram a melhorar a sua integração no mercado de trabalho. O prosseguimento e o reforço destas políticas ajudariam a tornar a recuperação mais inclusiva e a aproveitar as competências e o potencial dos migrantes, incluindo os refugiados.

Para melhorar a resiliência social, é fundamental atacar as causas da segmentação do mercado de trabalho, nomeadamente mediante a adaptação da legislação e a garantia de que são criados os incentivos adequados para a contratação de mão-de-obra em moldes estáveis. A incidência do emprego temporário varia significativamente em função dos países, sendo os jovens e as mulheres relativamente mais numerosos nesta categoria. Os Estados-Membros com uma percentagem substancial de trabalhadores contratados a termo registaram as maiores flutuações do emprego durante a crise. Nesta perspetiva, é fundamental garantir que os contratos a termo sirvam de porta de entrada no mercado de trabalho e, simultaneamente, de trampolim para o emprego regular, a fim de reforçar a resiliência social e

contribuir para uma recuperação justa e inclusiva. Neste contexto, são importantes as reformas para modernizar a legislação de proteção do emprego, nomeadamente por via da criação de condições claras para o recurso a contratos temporários, impedindo vínculos laborais que conduzam a condições de trabalho precárias e proporcionando os incentivos adequados para recrutar trabalhadores ao abrigo de contratos permanentes. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros devem assegurar que os candidatos a emprego com carreiras laborais precárias tenham acesso adequado à proteção social e, em especial, às prestações de desemprego (através de requisitos de elegibilidade adaptáveis) e beneficiem de oportunidades de formação e de requalificação.

**Muitos trabalhadores ainda não estão protegidos por salários mínimos adequados.** Os salários mínimos nacionais são muitas vezes baixos em comparação com outros salários na economia, apesar dos recentes aumentos em muitos Estados-Membros. Em geral, o salário mínimo não é suficiente para proteger os trabalhadores contra o risco de pobreza. Acresce que há lacunas na cobertura tanto em países com um salário mínimo nacional (devido a isenções para categorias específicas), como em países onde os salários são fixados exclusivamente através da negociação coletiva (há trabalhadores que não estão abrangidos por convenções coletivas). Na sequência de uma consulta com os parceiros sociais, a Comissão propôs uma diretiva destinada a garantir que os trabalhadores na União sejam protegidos por salários mínimos adequados. A proposta visa promover a negociação coletiva em matéria salarial em todos os Estados-Membros. A este respeito, os países com salários mínimos nacionais devem criar as condições para que estes sejam fixados a níveis adequados e haja critérios claros e estáveis para a fixação de um salário mínimo, valores de referência indicativos para orientar a avaliação da adequação e atualizações regulares e atempadas. Estes países são também convidados a assegurar um recurso proporcionado e justificado a variações e descontos nos salários mínimos nacionais, bem como a participação efetiva dos parceiros sociais na fixação e na atualização desses salários. Por último, a proposta prevê uma melhoria das medidas de aplicação e controlo dos salários mínimos estabelecidos em cada país.

**A adaptação das condições de trabalho tem sido vital durante a pandemia e continuará a sê-lo posteriormente, exigindo investimentos no local de trabalho e reformas para aumentar a disponibilidade de regimes de trabalho flexíveis.** Muitos Estados-Membros adaptaram as respetivas condições de trabalho, nomeadamente através de um recurso mais frequente ao teletrabalho, com especial destaque para a proteção dos trabalhadores vulneráveis. Durante a emergência sanitária, o teletrabalho revelou-se muito importante para assegurar a continuidade das atividades, ao mesmo tempo que proporcionou opções mais amplas para fazer face a necessidades de cuidados adicionais. No entanto, pode também comportar riscos, incluindo os relacionados com o bem-estar profissional, físico e mental das pessoas que teletrabalham a partir de casa. As perspetivas apontam para que a pandemia leve a repensar a organização dos locais de trabalho e da conciliação da vida profissional e familiar. Existem diferenças no conteúdo e na cobertura das regulamentações nacionais do teletrabalho, nomeadamente no que diz respeito à promoção das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para este efeito. Com base nas práticas nacionais existentes em matéria de negociação coletiva, os Estados-Membros devem garantir ambientes de trabalho seguros e bem adaptados e a ampla disponibilidade de regimes de trabalho flexíveis, a fim de conciliar o trabalho, a família e a vida privada. É igualmente necessário prestar mais atenção à melhoria das condições laborais dos trabalhadores em situações vulneráveis e atrair para o emprego formal os que trabalham de forma não declarada. A pandemia evidenciou também carências em determinadas profissões do setor da saúde e a necessidade de adaptar ou melhorar as condições de trabalho e as competências neste setor.

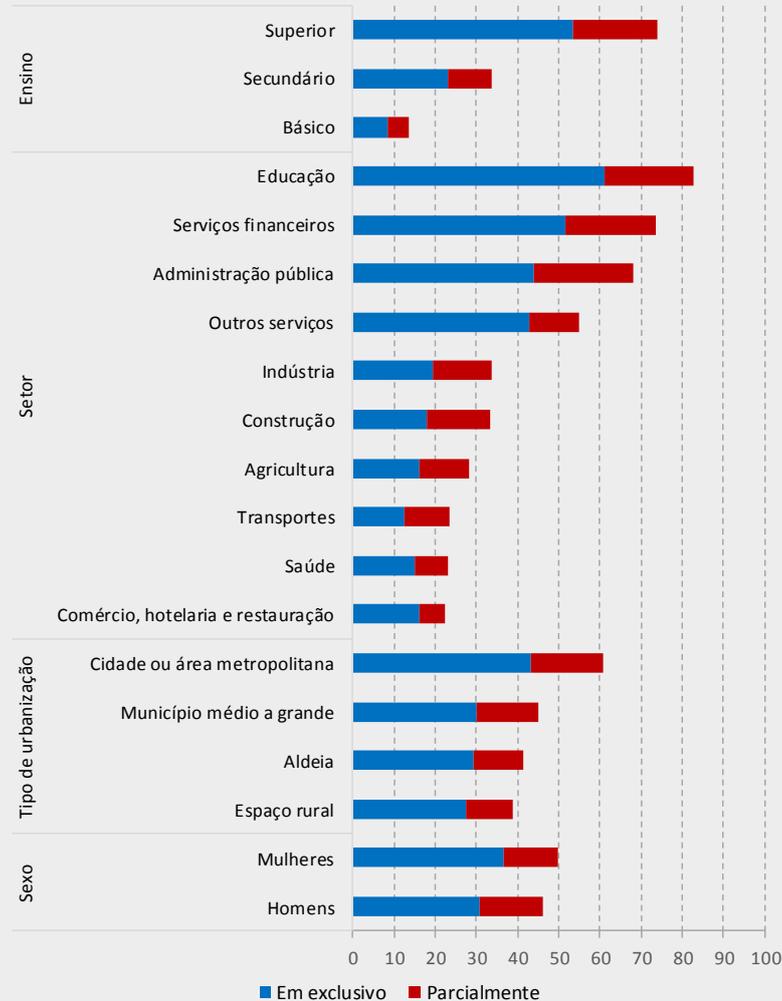
## A incidência do teletrabalho durante a crise varia consideravelmente consoante os perfis e os setores

**60 p.p.** o diferencial no acesso ao teletrabalho entre trabalhadores altamente qualificados e pouco qualificados

**61 %** das pessoas que vivem nas cidades tiveram acesso ao teletrabalho, contra 41% das que vivem em aglomerados mais pequenos

Os trabalhadores do setor da educação e dos serviços administrativos recorreram ao teletrabalho com maior frequência

Trabalho a partir de casa durante a pandemia de COVID-19, principais características dos teletrabalhadores (UE-27, %).



Fonte: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19*, inquérito em linha.

As políticas ativas do mercado de trabalho são fundamentais para favorecer ajustamentos do mercado de trabalho na sequência do choque da COVID-19. Os Estados-Membros enfrentam a crise do emprego com diferentes taxas de cobertura das políticas ativas do mercado de trabalho. O apoio a uma transição harmoniosa no mercado de trabalho, que evite simultaneamente os riscos de uma polarização das competências, é essencial para o crescimento inclusivo. Este aspeto é particularmente importante para os Estados-Membros com taxas de desemprego de longa duração ainda elevadas, suscetíveis de serem agravadas em consequência do choque provocado pela COVID-19. Os Estados-Membros procederam a alterações dos quadros existentes ou introduziram novos sistemas de políticas ativas do mercado de trabalho para melhor responder à conjuntura do mercado laboral, promover o emprego, a melhoria das competências e a requalificação da mão de obra, frequentemente com o apoio do Fundo Social Europeu. Poderão agora combinar os fundos da política de coesão com o financiamento do Mecanismo de Recuperação e

Resiliência para continuar a fomentar políticas ativas do mercado de trabalho específicas, incluindo medidas de melhoria de competências e de requalificação.

**O acesso a regimes de prestações de desemprego com níveis e duração adequados é fundamental para atenuar o impacto negativo da crise e apoiar a transição dos desempregados para novos empregos.** A garantia de subsídios de desemprego adequados, de duração razoável e acessíveis a todos os trabalhadores, incluindo os que têm contratos atípicos, é fundamental para ajudar os candidatos a emprego nas fases de transição. É necessário prestar especial atenção aos indivíduos com um historial de trabalho curto ou descontínuo, uma vez que, muitas vezes, estão menos abrangidos por estes regimes. Em resposta à pandemia, vários Estados-Membros reforçaram os respetivos regimes de proteção no desemprego. Estes regimes poderão ter de ser revistos à luz da nova conjuntura económica, a fim de manter níveis de rendimento adequados e apoiar a efetiva ativação no mercado de trabalho das pessoas afetadas.

**Os serviços públicos de emprego terão de rever o seu modo de funcionamento para fazer face ao aumento do número de candidatos a emprego e favorecer a sua reafetação a outras profissões ou setores.** A percentagem de desempregados que utilizam os serviços públicos de emprego (SPE) para procurar trabalho tem vindo a diminuir nos últimos anos, ainda que com grandes diferenças entre os Estados-Membros. Os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e os trabalhadores mais velhos continuam a estar sobre-representados nas categorias que procuram assistência junto dos SPE. No contexto atual, para assegurar uma resposta adequada e eficaz às necessidades dos candidatos a emprego e dos empregadores, haverá que reforçar as capacidades dos sistemas de definição de perfis, orientação e apoio aos candidatos a emprego. O investimento em modernas tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a requalificação do pessoal dos SPE será importante para reforçar a sua capacidade. Um apoio mais eficaz baseado em planos de ação individuais poderá ajudar as pessoas afetadas pela crise a encontrar trabalho, na perspetiva de uma futura recuperação.

## Os SPE podem desempenhar um papel crucial na facilitação de transições harmoniosas e na promoção de uma recuperação rápida

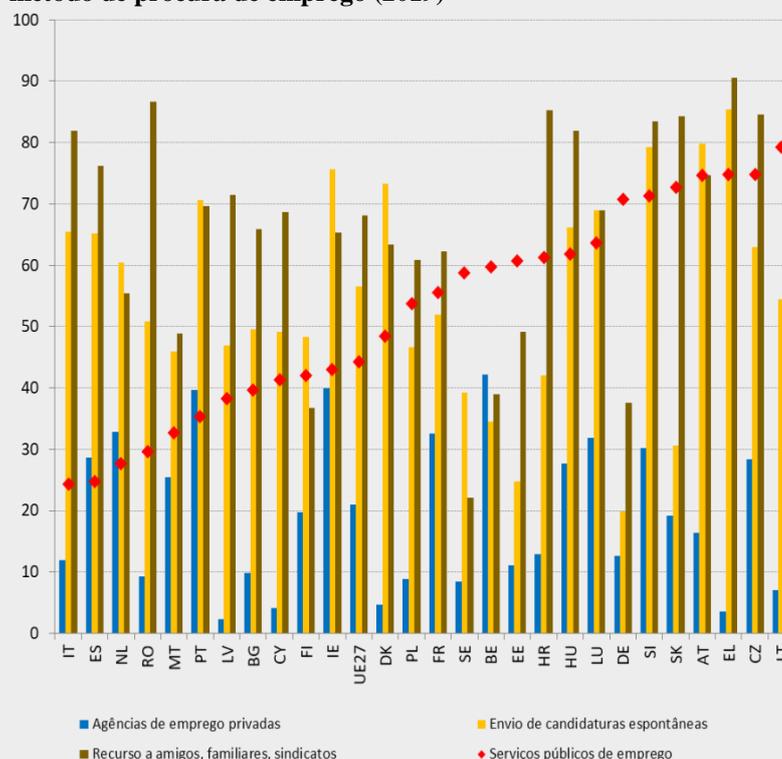
**45 p.p.**

o diferencial entre os que mais e menos recorreram aos SPE para procurar emprego em 2019

Os candidatos a emprego pouco qualificados e mais velhos estão amplamente representados entre os indivíduos que procuram a assistência dos SPE

As elevadas taxas de desemprego de longa duração no período que antecedeu a pandemia podem representar desafios acrescidos para que a recuperação traga benefício para todos

Percentagem de desempregados que utilizam um determinado método de procura de emprego (2019)



Fonte: Eurostat, LFS.

**O diálogo social e a participação dos parceiros sociais na elaboração das políticas são fundamentais para promover uma recuperação justa e sustentável e apoiar o crescimento inclusivo.** Em vários Estados-Membros, as convenções coletivas e o diálogo social contribuíram para a conceção e a execução da resposta socioeconómica imediata à crise da COVID-19, incluindo as medidas para adaptar rapidamente as modalidades de trabalho, como o teletrabalho, e proteger a saúde, os rendimentos e o emprego dos que estão na primeira linha e os que desempenham funções essenciais. A consulta dos parceiros sociais na resposta à crise continuou a decorrer nos moldes habituais nos Estados-Membros com estruturas de diálogo social já bem desenvolvidas. Noutros Estados-Membros, a crise comprometeu a participação dos parceiros sociais, que já era limitada antes da emergência sanitária. Para assegurar uma conceção e execução eficazes e fáceis dos respetivos programas de reforma e de investimento no âmbito do novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência para o período de 2021-23, é fundamental que os Estados-Membros colaborem com os parceiros sociais na preparação dos seus planos nacionais de recuperação e resiliência.

**As desigualdades na educação põem em risco a coesão social e o crescimento inclusivo, tornando necessárias reformas para tornar os sistemas de ensino mais inclusivos e geradores de melhores resultados, intervenções em favor dos mais vulneráveis e investimentos em infraestruturas educativas, incluindo a educação digital.** As crianças de

grupos socioeconômicos mais desfavorecidos confrontam-se com desafios significativos em termos de sucesso escolar. Revelam uma participação consideravelmente menor na educação e no acolhimento na primeira infância e, mais frequentemente, não conseguem obter competências básicas de leitura na escola secundária. Estão igualmente sub-representadas no ensino superior, juntamente com os estudantes oriundos de zonas rurais, os que são portadores de deficiência e os migrantes de países terceiros. A aprendizagem à distância introduzida durante o confinamento veio evidenciar estas desvantagens: de um modo geral, os alunos dos estratos socioeconômicos inferiores partiram para esta modalidade de aprendizagem com competências digitais mais baixas, sendo mais frequente nestes estratos a falta de acesso a computadores e a ligações à Internet. As disparidades entre homens e mulheres também estão a aumentar no que respeita às competências básicas e aos níveis de conclusão do ensino superior, onde os rapazes têm um desempenho inferior ao das raparigas. Existe o risco de a conjugação destes fatores se traduzir em desvantagens ao longo da vida ativa, tendo também em conta o já importante diferencial em termos de emprego entre os trabalhadores pouco qualificados e os mais qualificados (29,1 p.p. em 2019). Existe uma forte correlação entre o desempenho educativo, o sucesso no mercado de trabalho e a participação na sociedade, o que sublinha a importância de uma educação inclusiva para garantir uma recuperação equitativa e reforçar a resiliência social. As reformas poderão abranger, nomeadamente, o acompanhamento de situações que impedem o ingresso na educação na primeira infância, a introdução de serviços de apoio e de regimes financeiros específicos para as escolas, as famílias e os jovens de meios desfavorecidos, a promoção de um melhor acesso à educação para as crianças carenciadas, incluindo a integração de alunos com necessidades educativas especiais no ensino regular e o investimento em infraestruturas e equipamentos.

## As desvantagens socioeconómicas continuam a ter um forte impacto no percurso educativo e nos resultados escolares

**36,4 % dos alunos**

oriundos de meios socioeconómicos e culturais desfavorecidos **não conseguem adquirir competências básicas de leitura**

**11,3 p.p.**

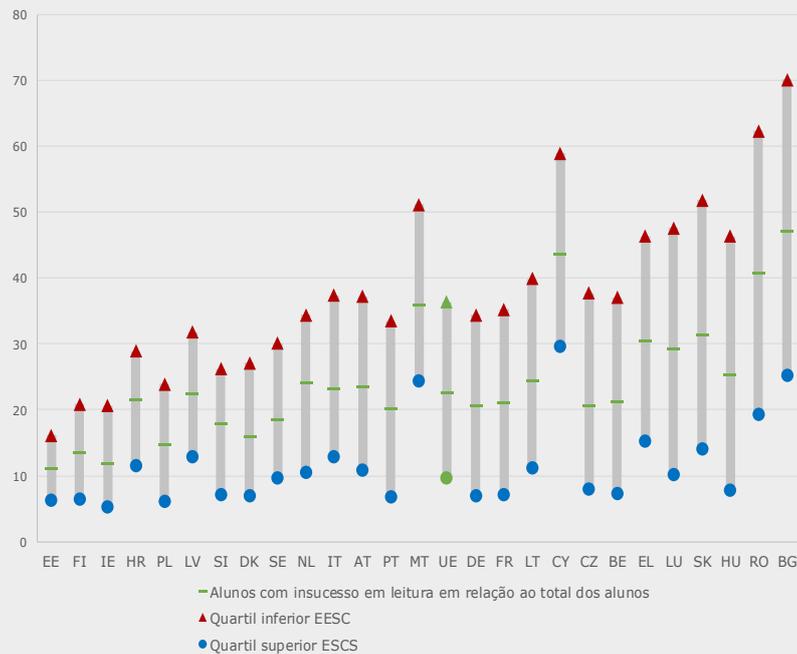
o diferencial na participação na educação e no acolhimento na primeira infância **das crianças em risco de pobreza ou exclusão social** em 2016

**22,5 %**

**dos jovens nascidos fora da UE**

abandonam precocemente o ensino e a formação (contra 10,2% dos nascidos na UE)

**Taxa de insucesso em competências de leitura por estatuto económico, social e cultural** (em pontos percentuais, jovens com 15 anos, 2018)



Nota: EESC: estatuto económico, social e cultural.

Fonte: PISA 2018, OCDE.

**A melhoria das competências e a requalificação da mão-de-obra constituem a principal prioridade para promover uma recuperação inclusiva e favorecer a transições ecológica e digital.** Antes da crise, as empresas da UE referiam a escassez de pessoal qualificado como o principal obstáculo ao investimento. Vinte Estados-Membros não atingiram a meta de 15 % referente à educação de adultos até 2020 fixada para a UE. Os adultos com qualificações mais baixas participam significativamente menos na aprendizagem, embora sejam eles que dela mais necessitam. Um quarto dos jovens adultos não possui uma qualificação que dê acesso direto ao mercado de trabalho. Alguns setores, como as TIC, dão conta de uma grande disparidade entre as ofertas de emprego e os diplomados. Em muitos Estados-Membros, continua a ser demasiado difícil prosseguir um percurso educativo e de formação após a saída do ensino formal, e a validação das competências continua a ser um problema. Juntamente com os novos desafios que emergem na área das competências no contexto das transições ecológica e digital, esta situação evidencia a necessidade de favorecer a transformação do

ensino profissional e do ensino superior. A Agenda de Competências para a Europa e o Espaço Europeu da Educação definem políticas para a aprendizagem ao longo da vida, a melhoria das competências e a requalificação da mão-de-obra, incluindo um Pacto para as Competências e a aplicação de estratégias, previsão, orientação e validação de competências. No âmbito da iniciativa emblemática *Reskill and Upskill*, os Estados-Membros são fortemente incentivados a avançar com reformas e investimentos em competências, nomeadamente digitais, a financiar ao abrigo do novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, em complemento do financiamento tradicionalmente prestado pelo Fundo Social Europeu.

## Existe margem para um reforço da participação na educação de adultos enquanto elemento essencial para apoiar a progressão na carreira e transições profissionais bem sucedidas

**28,3 p.p.**

o diferencial nas taxas de emprego dos trabalhadores pouco e muito qualificados

**6,5 p.p.**

o diferencial na participação na educação de adultos dos trabalhadores pouco qualificados

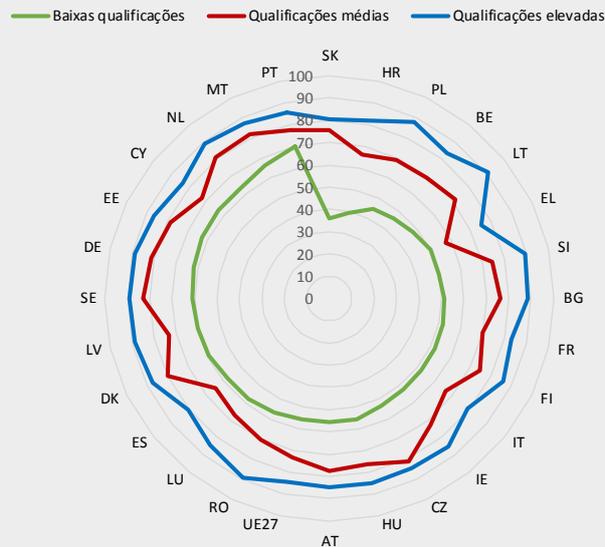
**Em 20 Estados-Membros**

menos de 15% dos adultos participaram em medidas de formação de adultos

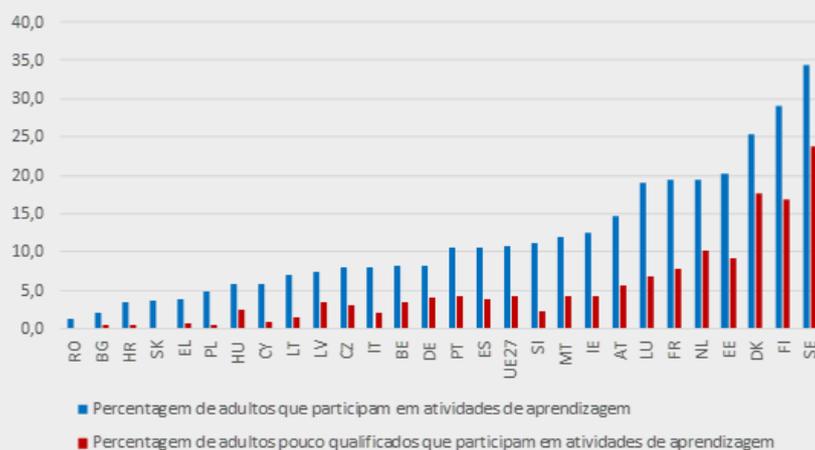
**Metade dos adultos**

deverão fazer 1 ano de formação de adultos até 2025, segundo a Agenda de Competências para a Europa (contra 38% em 2016)

**Taxas de emprego repartidas por nível de habilitações académicas**  
(% da população 25-64 anos em 2019)



**Percentagem de adultos e adultos pouco qualificados que participam em atividades de aprendizagem** (% população 20-64 anos em 2019)



Fonte: Eurostat.

A crise da COVID-19 veio reconfirmar a importância do reforço das competências digitais. Durante a pandemia, as competências digitais revelaram-se essenciais para a continuidade das atividades empresariais, de educação e de formação, bem como para garantir o acesso aos serviços, incluindo os cuidados de saúde, a uma grande parte dos cidadãos da

UE. As competências digitais serão cada vez mais importantes para assegurar a plena participação no mercado de trabalho e nas sociedades do futuro, bem como para apoiar as transições ecológica e digital. No entanto, os progressos na aquisição de competências digitais básicas têm sido lentos: apesar de uma ligeira melhoria, em 2019 mais de quatro em cada dez pessoas na UE não possuíam competências digitais básicas, com especial incidência nos cidadãos mais velhos e nos pouco qualificados. Além disso, há uma escassez sistemática de especialistas na esfera digital e de pessoas com competências digitais avançadas, um desafio agravado, em certa medida, pela sub-representação das mulheres nos diplomados das áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM) e nos empregos do setor das TIC. Apesar de, entre os mais jovens, as raparigas terem competências digitais superiores às dos rapazes, são menos as que optam por carreiras nestas áreas. As reformas destinadas a reforçar as competências digitais incluem atualizações dos programas curriculares, a introdução de cursos de TIC nas escolas primárias, o ensino das TIC como disciplina no ensino secundário, o apoio a professores e formadores (incluindo sobre formas de incentivar o interesse e as aspirações das raparigas), oportunidades de aprendizagem de adultos em competências digitais, medidas destinadas a aumentar a atratividade dos cursos de CTEM e TIC (em especial para as raparigas), o reforço da cooperação entre empresas, centros de investigação e universidades, bem como o investimento em infraestruturas e equipamentos digitais.

## O défice de competências digitais continua a ser significativo

**46% das pessoas**

no escalão etário 16-74 **não possuíam competências digitais básicas** em 2019

**13,5 milhões**

de ofertas de emprego que pediam **competências TIC** em 2018 e 2019

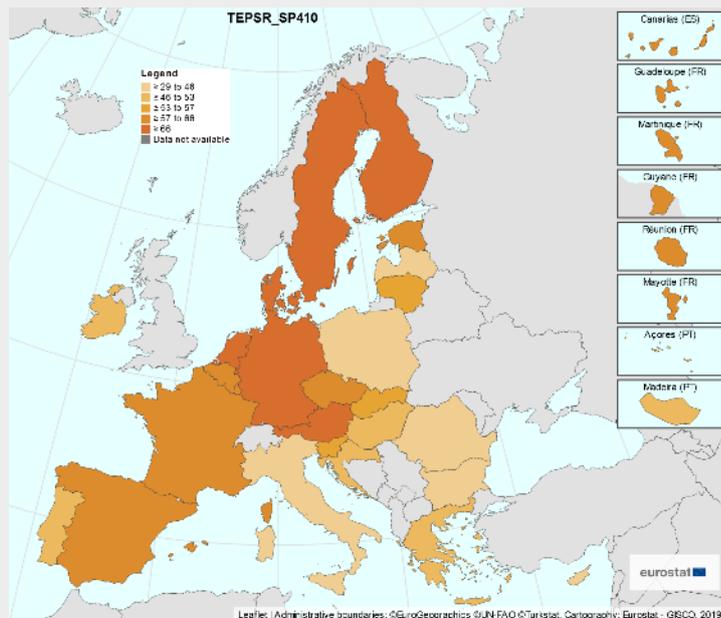
**57%**

das empresas deram **conta de dificuldades** em recrutar especialistas de TIC em 2019

**50,9 %**

dos professores não tinham cursos de TIC nos programas de educação formal que lhes foram ministrados

**Indivíduos com competências digitais básicas ou mais avançadas (2019, pontos percentuais, grupo etário 16-74)**



Fonte: Eurostat

Em termos globais, as desigualdades de rendimentos diminuíram ligeiramente nos últimos anos antes da pandemia de COVID-19, mas aumentaram no extremo inferior da distribuição do rendimento ao longo da última década, suscitando preocupações sobre a **inclusividade do crescimento económico**. Em média, na UE, os 20 % de agregados familiares mais ricos têm um rendimento cerca de cinco vezes superior ao dos 20 % mais pobres. Nos últimos anos, a desigualdade de rendimentos agravou-se mais no extremo inferior da distribuição do rendimento (S50/S20) do que na parte superior (S80/S50). De acordo com estimativas preliminares, até à data, os estabilizadores automáticos e as medidas políticas adotadas para fazer face à situação de emergência contiveram os efeitos da COVID-19 nas desigualdades. Para fazer face às desigualdades de rendimento, os Estados-Membros têm de fazer reformas em diferentes domínios estratégicos, como a configuração dos sistemas fiscais e de prestações, os mecanismos de fixação de salários, a inclusividade e a igualdade de oportunidades na educação e na formação (a partir da primeira infância) e o acesso a serviços de qualidade e a preços acessíveis para todos. Há que garantir a avaliação dos impactos distributivos das políticas, nomeadamente no que diz respeito às políticas de apoio à dupla transição ecológica e digital.

## Apesar de recentes diminuições, as desigualdades têm aumentado no extremo inferior da distribuição do rendimento

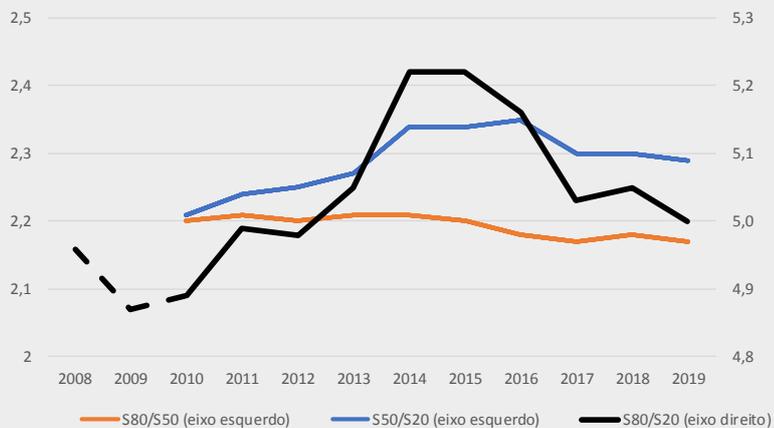
**5 vezes**

é o rácio do quintil (20%) superior dos rendimentos em relação ao quintil mais baixo em 2019

**21,4%**

é a parte do rendimento auferido pelos 40% mais pobres da população, a subir desde 2015

Rácio dos quintis de rendimento (S80/S20) e repartição pelas partes inferior e superior da distribuição

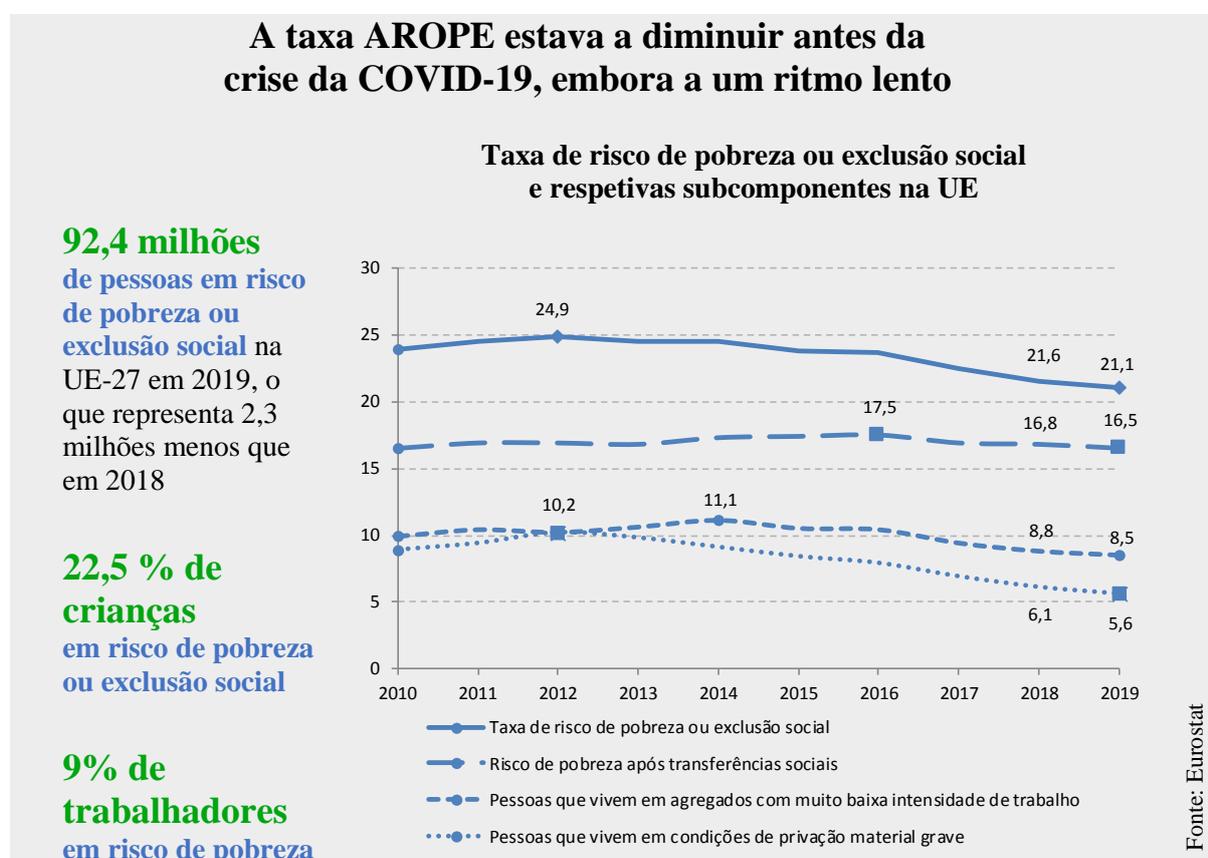


Fonte: cálculos a partir de dados do Eurostat

Antes da crise da COVID-19, o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social registava uma queda pelo sétimo ano consecutivo, embora a lentidão dos progressos nos países com taxas de pobreza mais elevadas aponte para desafios aos sistemas de proteção social. Em 2019, cerca de 92,4 milhões de pessoas estavam em risco de pobreza ou de exclusão social (ARPE), o que representa menos 2,3 milhões de pessoas em comparação com o ano anterior. Desde o pico de 2012, a privação material grave foi a componente que mais melhorias registou, seguida da percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa, devido ao desempenho robusto do mercado de trabalho antes da crise. As diminuições da taxa de risco de pobreza foram menos marcadas. No entanto, esta evolução positiva estava já a dar sinais de uma certa desaceleração em muitos Estados-Membros. A pobreza no trabalho e a intensidade da pobreza estavam a diminuir lentamente, incluindo para as pessoas em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa. A crise da COVID-19, com o conseqüente aumento do desemprego e da inatividade, torna altamente improvável a realização do objetivo da Estratégia Europa 2020 de menos 20 milhões de pessoas em situação de pobreza ou de exclusão social (em comparação com 2008). A situação atual coloca desafios aos sistemas de proteção social, em especial no que toca a garantir rendimentos adequados de forma sustentável e prestar serviços de qualidade, especialmente para todos aqueles que deles mais necessitam.

Continuaram a registar-se níveis elevados de pobreza dos grupos mais vulneráveis, em especial as famílias com crianças, as pessoas com deficiência e as pessoas nascidas fora da UE, todas elas afetadas de forma desproporcionada pela crise da COVID-19. Os sistemas de saúde, de educação e de proteção social, em especial os serviços sociais, têm sido sujeitos a uma pressão sem precedentes, agravando ainda mais os desafios para as pessoas em situações mais vulneráveis. Embora tenha diminuído nos últimos anos, o risco de pobreza ou de exclusão social das crianças (com menos de 18 anos) permaneceu 1 ponto percentual acima do da população em idade ativa, sendo muito elevado em alguns Estados-Membros. Para além de níveis de rendimento adequados, o acesso aos serviços, incluindo a educação, os

cuidados de saúde e a habitação, desempenha um papel fundamental no apoio às famílias com filhos e garante a igualdade de oportunidades. Em 2021, a Comissão irá propor uma Garantia Europeia para a Infância, a fim de proporcionar um quadro de ação ao nível da UE. As pessoas com deficiência e as pessoas nascidas fora da UE, ambas expostas a maiores riscos de pobreza e exclusão social, também necessitam de apoio reforçado. A nova estratégia sobre os direitos das pessoas com deficiência, a ser lançada pela Comissão em 2021, terá como objetivo promover a inclusão económica e social das pessoas com deficiência. Deverá incidir numa vasta gama de áreas, incluindo a educação, o emprego, a proteção social adequada, a acessibilidade e a não discriminação. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais reitera o direito das pessoas ao acesso a serviços de qualidade. A melhoria do acesso aos serviços, incluindo os serviços sociais e serviços comunitários e domiciliários para facilitar uma vida independente e a inclusão na comunidade, estará presente em várias iniciativas e vertentes de ação da Comissão, tais como as referidas estratégias e o novo plano de ação para a integração e a inclusão das pessoas oriundas da imigração.



**Continuando os custos da habitação muito elevados para uma grande parte dos agregados familiares, a crise veio exacerbar a necessidade de medidas para proteger os mais vulneráveis.** Um em cada 10 europeus está sobrecarregado com custos de habitação. Este problema afeta em especial as famílias com rendimentos mais baixos e as pessoas que vivem nas cidades. Na maioria dos Estados-Membros, a condição de sem-abrigo, que representa a forma mais extrema de exclusão habitacional, aumentou na última década. A crise sanitária veio evidenciar estas dificuldades. Muitos Estados-Membros adotaram medidas de emergência para proteger os mais vulneráveis, nomeadamente através da disponibilização de estruturas de alojamento de emergência para os sem-abrigo. As reformas dos Estados-Membros devem colocar uma tónica especial no investimento na renovação de habitações e na habitação social, e na melhoria do acesso a esta última.

A crise da COVID-19 veio recordar a importância dos sistemas de proteção social e do seu papel na atenuação dos efeitos económicos e sociais da redução da atividade económica. É provável que em consequência da crise da COVID-19 venha a aumentar o número de pessoas a beneficiar de prestações de desemprego e outros apoios ao rendimento, uma situação que coloca sob pressão os nossos sistemas de proteção social. Os países expandiram e reforçaram os regimes existentes e alargaram temporariamente as condições de elegibilidade para estes regimes. Numa fase de recuperação, são necessários esforços sustentados para manter e reforçar, de forma sustentável, a proteção social para todos. Com base na resposta à crise, a proteção dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores com contratos atípicos deve ser melhorada numa base estrutural, em conformidade com a Recomendação sobre acesso à proteção social. As reformas devem abranger, entre outros aspetos, a cobertura, a adequação, a transferibilidade dos direitos de proteção social e o apoio à integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar.

### Na maioria dos Estados-Membros, o nível do rendimento mínimo situa-se abaixo do limiar de pobreza

Em média, as transferências sociais (exceto pensões) reduzem a pobreza na ordem dos **32,7%**

**63,9%** da população da UE em risco de pobreza recebeu prestações em 2018

**Rendimento líquido dos beneficiários do rendimento mínimo (ano de rendimento: 2018)**



Fonte: cálculos a partir de dados da OCDE e do Eurostat

A crise da COVID-19 colocou uma pressão sem precedentes nos sistemas de saúde e de cuidados continuados dos Estados-Membros. A crise atual tem colocado à prova a capacidade de resposta dos nossos sistemas de saúde, enquanto se multiplicam os desafios estruturais relacionados com a eficácia, a acessibilidade e a resiliência dos cuidados de saúde. Em causa estão, por exemplo, a insuficiência de financiamento para investimentos na saúde (incluindo mecanismos de preparação e resposta a situações de crise), o caráter limitado da coordenação e da integração dos cuidados de saúde, a fragilidade dos cuidados primários, a persistência de obstáculos ao acesso a cuidados de saúde e as necessidades de cuidados médicos não satisfeitas. Estas dificuldades afetaram fortemente os mais vulneráveis. Como já foi mencionado, a pandemia evidenciou também as carências em determinadas profissões do setor da saúde e a importância de adaptar ou melhorar as condições de trabalho e as

competências neste setor. As reformas devem abranger, em especial, o reforço das capacidades de cuidados de saúde dos Estados-Membros (em especial, a capacidade de gestão das crises), uma melhor coordenação entre os cuidados hospitalares, os cuidados ambulatoriais e os cuidados primários, a melhoria das competências e a requalificação dos profissionais de saúde, a melhoria das suas condições de trabalho, a saúde digital e a redução dos pagamentos diretos. Os sistemas de cuidados continuados foram também fortemente afetados pela pandemia, em razão da elevada vulnerabilidade à COVID-19 dos utentes e dos profissionais deste setor. Esta situação evidenciou os desafios para os sistemas de cuidados continuados — que vão de situações difíceis para os trabalhadores e os cuidadores informais, à descontinuidade dos serviços e a problemas de capacidade. As reformas devem incluir, nomeadamente, medidas preventivas, como a promoção do envelhecimento ativo e saudável, e medidas reativas, como a criação de serviços de saúde e de assistência social devidamente integrados, o alargamento do acesso e da cobertura, em especial a cuidados domiciliários e comunitários, a melhoria de competências e a requalificação dos profissionais e o apoio a serviços de cuidados integrados e a uma vida autónoma.

### Em vários Estados-Membros, os níveis de rendimento comprometem o acesso aos cuidados de saúde

**1,8 %**

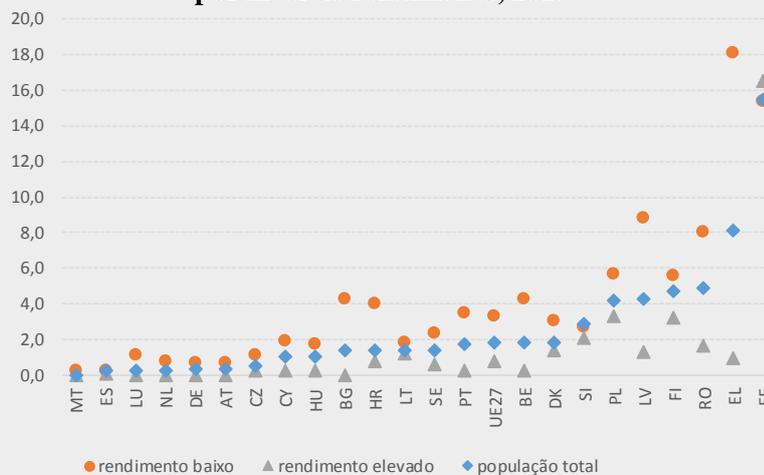
da população da UE declarava

necessidades médicas não satisfeitas em 2019, ou seja, antes da crise da COVID-19

em **11 Estados-Membros**

os pagamentos diretos representam mais de **20% das despesas de saúde**

Necessidades de exames médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio por nível de rendimento, 2019



Fonte: cálculos a partir de dados do Eurostat

**A evolução demográfica continua a colocar desafios de longo prazo aos regimes de pensões.** De um modo geral, a adequação das pensões manteve-se estável em 2019. Os rendimentos das pensões deterioraram-se ligeiramente em relação aos rendimentos do trabalho, enquanto a percentagem de pessoas mais velhas que sofrem de privação material grave continuou a diminuir. As disparidades de género nas pensões continuam a ser acentuadas, apesar de uma diminuição gradual nos últimos dez anos. O impacto da crise no emprego e nos rendimentos do trabalho, em especial para os trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria, agrava os riscos para a adequação das pensões a longo prazo. As reformas devem visar a criação de regimes de pensões inclusivos e sustentáveis, um acesso adequado e oportunidades de constituição de poupança para os homens e as mulheres e para as pessoas com diferentes tipos de contratos de trabalho e em

atividades económicas diversas, ao mesmo tempo que se assegura um rendimento mínimo adequado na velhice.

**Os Estados-Membros devem tomar medidas para fazer face aos desafios em matéria de emprego, competências e política social identificados no presente Relatório Conjunto sobre o Emprego.** A análise apresentada no relatório destaca uma série de domínios prioritários para reformas e investimentos. Trata-se de promover a criação de emprego, facilitar a transição do desemprego para o emprego e entre setores, melhorar a resiliência económica e social e atenuar o impacto da crise no emprego e na sociedade. O financiamento da UE, nomeadamente através do Fundo Social Europeu Mais (com os recursos adicionais disponibilizados pelo REACT-EU) e o novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ajuda os Estados-Membros a acelerar a execução das ações políticas nestes domínios. Em conformidade com as Orientações para o Emprego, os Estados-Membros são convidados a:

- Manter os regimes de *layoff* durante o tempo que for necessário e associá-los a programas de melhoria de competências/requalificação; assim que as condições o permitam, favorecer a reafetação da mão de obra (por exemplo, através de incentivos à contratação bem concebidos), nomeadamente para a economia verde e digital, protegendo simultaneamente os trabalhadores durante a transição;
- Garantir a segurança dos ambientes de trabalho e a sua adequada adaptação às novas exigências de distanciamento social, bem como a ampla disponibilidade de regimes de trabalho flexíveis;
- Intensificar o apoio ao mercado de trabalho e as oportunidades de melhoria de competências para fazer face ao aumento do desemprego dos jovens, nomeadamente através de apoios à aprendizagem (em especial nas PME), subsídios à contratação e infraestruturas, tecnologias e equipamentos de aprendizagem;
- Investir nos serviços públicos de emprego, nomeadamente para aumentar a sua capacidade, modernizar as infraestruturas informáticas e reforçar os sistemas de definição de perfis, e dotar o pessoal de competências adequadas;
- Promover a negociação coletiva e o diálogo social; caso existam salários mínimos nacionais, assegurar condições para que sejam fixados em níveis adequados, segundo critérios claros e estáveis e atualizações regulares e atempadas, com a participação efetiva dos parceiros sociais;
- Reformar a regulamentação do mercado de trabalho, bem como os sistemas fiscais e de prestações, a fim de assegurar a redução da segmentação do mercado de trabalho e uma recuperação geradora de emprego de qualidade; garantir que as pessoas em formas atípicas de trabalho e os trabalhadores por conta própria tenham acesso à proteção social;
- Investir na melhoria de competências e na requalificação da mão-de-obra, nomeadamente na esfera digital, através do reforço dos sistemas de EFP, do apoio a parcerias público-privadas de grande dimensão com a participação de múltiplos intervenientes no âmbito do Pacto para as Competências, proporcionando maiores incentivos para que as empresas e os trabalhadores se empenhem na requalificação e na melhoria das competências, investindo em infraestruturas e equipamentos, incluindo digitais, apoiando os professores e os formadores; assegurar a igualdade de acesso à educação e à formação;
- Investir numa proteção social sustentável para todos, apoiando as reformas destinadas a manter e reforçar os níveis de proteção e melhorando a proteção das pessoas que não estão abrangidas pelos regimes atuais; assegurar prestações adequadas, a transferibilidade dos direitos, o acesso a serviços e o apoio à integração no mercado de

trabalho daqueles que podem trabalhar; investir na qualidade e na acessibilidade dos serviços de educação e acolhimento na primeira infância e de cuidados continuados; avaliar os efeitos distributivos das políticas;

- Investir na renovação de habitações e na habitação social; facilitar o acesso à habitação social e a preços acessíveis, se necessário;
- Investir na capacidade do sistema de cuidados de saúde, incluindo a capacidade de intervenção, os cuidados primários, a coordenação dos cuidados de saúde, os profissionais de saúde e a saúde em linha. Reduzir os pagamentos diretos, melhorar a cobertura dos cuidados de saúde e promover a melhoria de competências e a requalificação dos profissionais de saúde.

## 1. TENDÊNCIAS E DESAFIOS NO MERCADO DE TRABALHO E NA ESFERA SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA

Apresenta-se aqui uma panorâmica do mercado de trabalho e das tendências e dos desafios sociais na União Europeia<sup>3</sup> ao nível agregado.

### 1.1 Tendências do mercado de trabalho

**O crescimento económico continuou a gerar emprego em 2019, ainda que a um ritmo mais lento do que nos anos anteriores.** No 4.º trimestre de 2019, havia 209,3 milhões de pessoas com emprego na UE-27 (mais 1,9 milhões do que no trimestre homólogo de 2018), o que corresponde ao nível mais elevado jamais atingido. Os trabalhadores mais velhos e altamente qualificados continuaram a ser os principais motores do crescimento do emprego neste período, respondendo pelo aumento da taxa global de emprego na faixa dos 20-64 anos para 73%, em 2019. O desemprego atingiu o nível baixo sem precedentes de 6,5 % no 4.º trimestre de 2019. O desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração também estavam numa trajetória descendente, embora se mantivessem ainda elevados em alguns Estados-Membros.

**A crise da COVID-19 inverteu a tendência positiva de emprego dos últimos seis anos na UE-27.** A recessão económica desencadeada pela pandemia teve um forte impacto no mercado de trabalho. O emprego total diminuiu a um ritmo acelerado nos dois primeiros trimestres de 2020, atingindo 203,1 milhões no 2.º trimestre de 2020. Com aproximadamente menos 6,1 milhões de pessoas com emprego (2,9 %), esta foi a queda mais acentuada alguma vez observada em dois trimestres consecutivos desde 1995<sup>4</sup>. Em termos anuais, após um aumento de 1 % em 2019, o emprego total deverá diminuir 4,5 % em 2020 e, em seguida, recuperar 1,8 % em 2021<sup>5</sup>, com grandes riscos de revisão em baixa da previsão em função da evolução da pandemia.

**A taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 desceu, apesar da rápida resposta política e das medidas tomadas para conter as perdas de emprego.** Em 2019, a taxa média de emprego na UE-27 continuou a subir até 73,1 % (72,7 % na área do euro), o que corresponde a 0,7 p.p. mais do que em 2018 (tanto para a UE como para a área do euro, figura 1). No entanto, após um pico de 73,3 % no 2.º trimestre de 2019, começou a diminuir lentamente na segunda metade do ano. A crise da COVID-19 provocou uma descida da taxa de emprego para 72 % no 2.º trimestre de 2020, o que corresponde a 1,1 p.p. abaixo do valor registado no 4.º trimestre de 2019 e 1,3 p.p. abaixo do nível observado no 2.º trimestre de 2019. Na área do euro, a queda foi mais acentuada, com a taxa de emprego a atingir 71,4 % no 2.º trimestre de 2020, respetivamente 1,2 p.p. e 1,5 p.p. abaixo dos valores observados no 4.º trimestre de 2019 e no 2.º trimestre de 2019. A taxa de emprego das mulheres registou uma diminuição menos acentuada (0,9 p.p. na UE-27 e 1 p.p. na área do euro) do que a dos homens (1,1 p.p. e 1,3 p.p., respetivamente), embora o diferencial se mantenha, de um modo geral, em níveis comparáveis aos anteriores à pandemia (era de 11,7 p.p. em 2019 e permaneceu próximo de 11,4 p.p. no 2.º trimestre de 2020). Após seis anos de evolução positiva no sentido da meta

<sup>3</sup> Ao longo de todo o relatório, salvo indicação em contrário, considera-se a UE-27.

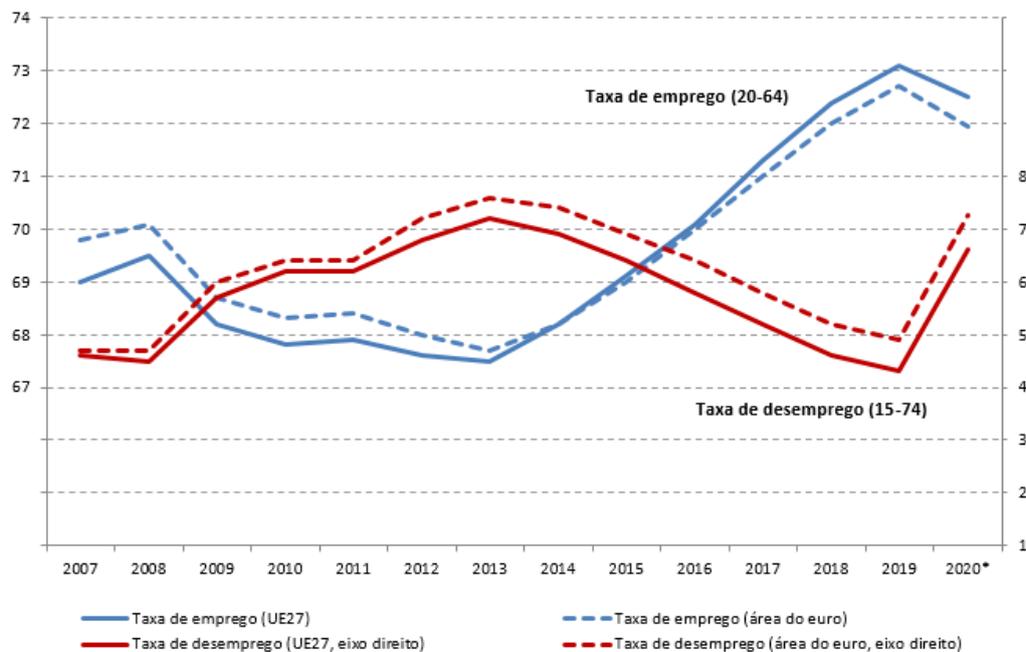
<sup>4</sup> Os dados relativos ao emprego total provêm das Contas Nacionais (conceito interno), os outros dados vêm do Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Na presente secção, utilizam-se dados trimestrais corrigidos de variações sazonais.

<sup>5</sup> Comissão Europeia (2020): Previsões económicas, outono de 2020, Documento institucional 136.

dos 75% fixada na Estratégia Europa 2020<sup>6</sup>, a taxa de emprego começou a afastar-se dessa meta, ainda que persista um elevado grau de incerteza no que diz respeito à evolução da atividade económica e às correspondentes repercussões no emprego<sup>7</sup>.

### Figura 1: A pandemia provocou um choque muito significativo no mercado de trabalho, interrompendo um período de seis anos de desempenho positivo

Taxas de emprego e desemprego na UE e na área do euro



\* média do 1.º trimestre de 2020 e do 2.º trimestre de 2020, ajustada sazonalmente.

Fonte: Eurostat, LFS.

**A crise teve um impacto moderado nas taxas de desemprego em toda a Europa, em comparação com a magnitude do choque no PIB<sup>8</sup>.** A taxa de desemprego continuou a diminuir em 2019, tanto na UE como na área do euro (figura 1). No 2.º trimestre de 2020, 6,7 % da população ativa estava desempregada, o que corresponde a 0,2 p.p. abaixo do valor observado no 4.º trimestre de 2019 (o nível mais baixo alguma vez registado na UE-27) e ao mesmo nível do 2.º trimestre de 2019. Na área do euro, a taxa de desemprego foi mais elevada, cifrando-se em 7,3 % no 2.º trimestre de 2020, idêntica à registada no 4.º trimestre de 2019, mas 0,2 p.p. abaixo do valor observado no 2.º trimestre de 2019. As diferenças são, no entanto, marcadas quando se analisa a repartição por grupos etários. A taxa de desemprego aumentou, em especial no caso dos jovens (15-24 anos), após uma diminuição em 2019 relativamente ao ano anterior. Entre o 4.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020, subiu 1,2 p.p. na UE-27 e 1,1 p.p. na área do euro. Inversamente, o desemprego diminuiu na faixa etária 55-74 (- 0,4 p.p. e - 0,5 p.p., respetivamente). Analisando os dados mensais, a taxa de

<sup>6</sup> Note-se que a meta de 75 % para a taxa de emprego (20-64 anos) foi fixada para uma composição da UE diferente (com o Reino Unido e sem a Croácia) no âmbito da Estratégia Europa 2020.

<sup>7</sup> O Relatório Anual de 2020 sobre o Desempenho do Emprego e o Observatório de Desempenho do Emprego pelo Comité do Emprego estimam que o número de pessoas com emprego na UE-27 aumentará 4,4 % em 2020, antes de voltar a diminuir em 2021 (com base nas previsões económicas da primavera de 2020 da Comissão).

<sup>8</sup> Para mais informações, ver o relatório *Employment and Social Developments in Europe, Annual review 2020* (disponível em: <https://europa.eu/MM76mf>) e o documento *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2020* (a publicar).

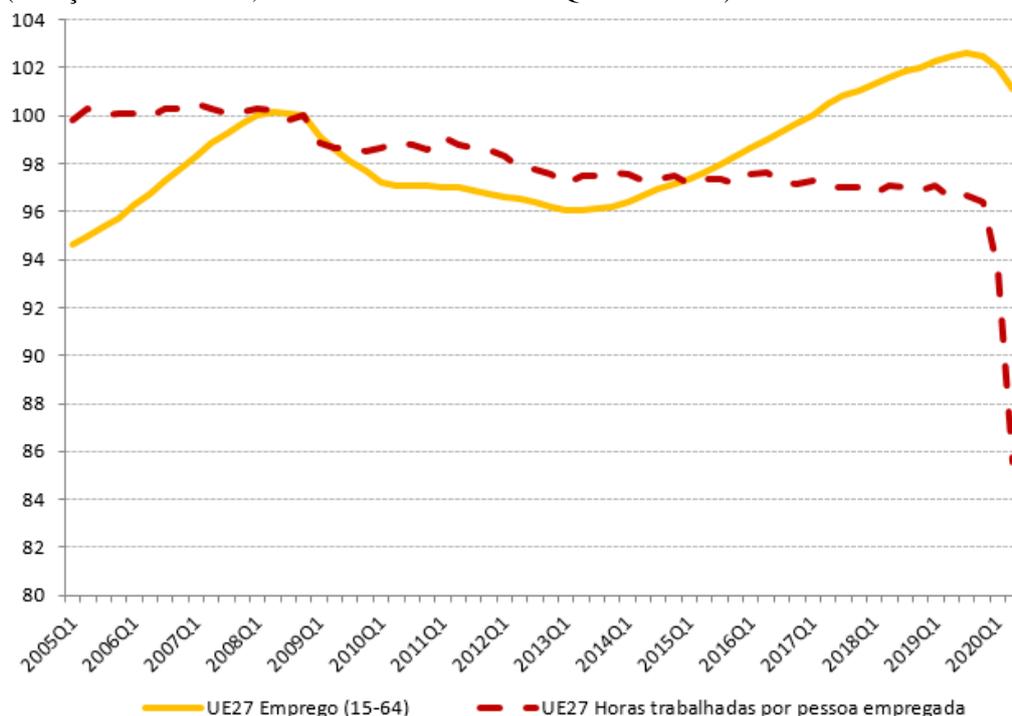
desemprego global seguiu uma trajetória ascendente desde o início da pandemia, atingindo 7,5 % na UE-27 (8,3 % na área do euro) em setembro passado. Em consequência, 16 milhões de pessoas estavam desempregadas na UE-27 nessa altura, cerca de 1,8 milhões mais do que no mesmo mês de 2019 (13,6 milhões na área do euro, ou seja um acréscimo de 1,4 milhões). Duas razões principais podem explicar esta lenta reação do desemprego. Em primeiro lugar, a redução significativa das horas trabalhadas por pessoa empregada (principalmente mercê da rápida adoção de medidas *layoff*) e as restrições aos despedimentos impostas em vários Estados-Membros ajudaram a conter a supressão de postos de trabalho. Em segundo lugar, a gravidade do choque económico empurrou muitos desempregados para a inatividade (o efeito do «inativo desencorajado»). No entanto, verifica-se uma heterogeneidade significativa entre os Estados-Membros (ver figura 2 e ponto 3.1.1). Ao atingir 2 % da população ativa no 2.º trimestre de 2020, o desemprego de longa duração registou o nível mais baixo de sempre na UE-27 (2,4 % na área do euro). O impacto potencial da crise neste indicador só será visível num horizonte temporal mais alargado.

**O número total de horas trabalhadas registou um declínio acentuado, relacionado, em grande medida com a adoção de medidas de confinamento para combater a pandemia.**

A COVID-19 quebrou uma tendência positiva que teve início com a recuperação em 2013. O número total de horas trabalhadas na economia subiu até um pico de cerca de 85 mil milhões no 4.º trimestre de 2019. Seguidamente, registou uma quebra abrupta (em termos trimestrais em cadeia) de 3,1 % no 1.º trimestre de 2020 e de 10,7 % no 2.º trimestre de 2020. O número de horas trabalhadas por pessoa empregada na UE-27, que já registava uma tendência decrescente (figura 2), caiu 2,7 % no 1.º trimestre de 2020 e 10,1 % no 2.º trimestre de 2020 (variações trimestrais em cadeia). Este declínio acentuado deve-se, em grande medida, ao recurso extensivo a medidas de redução do tempo de trabalho, ou *layoff* simplificado, juntamente com restrições aos despedimento impostas por vários Estados-Membros para ajudar a salvaguardar o emprego. No entanto, a perturbação do emprego gerada pela pandemia também pode ter um impacto sustentado no número de horas trabalhadas. Tendências de longo prazo, como os níveis elevados de trabalho a tempo parcial, o trabalho à chamada em plataformas digitais e uma mudança estrutural para setores com menor intensidade de mão de obra, poderão exacerbar esta tendência.

## Figura 2: As tendências no emprego e no número de horas trabalhadas foram gravemente afetadas pela pandemia

Crescimento do emprego (15-64 anos) e horas trabalhadas por pessoa empregada na UE-27 e na área do euro (variações cumulativas, dados trimestrais — índice Q4-2008 = 100)



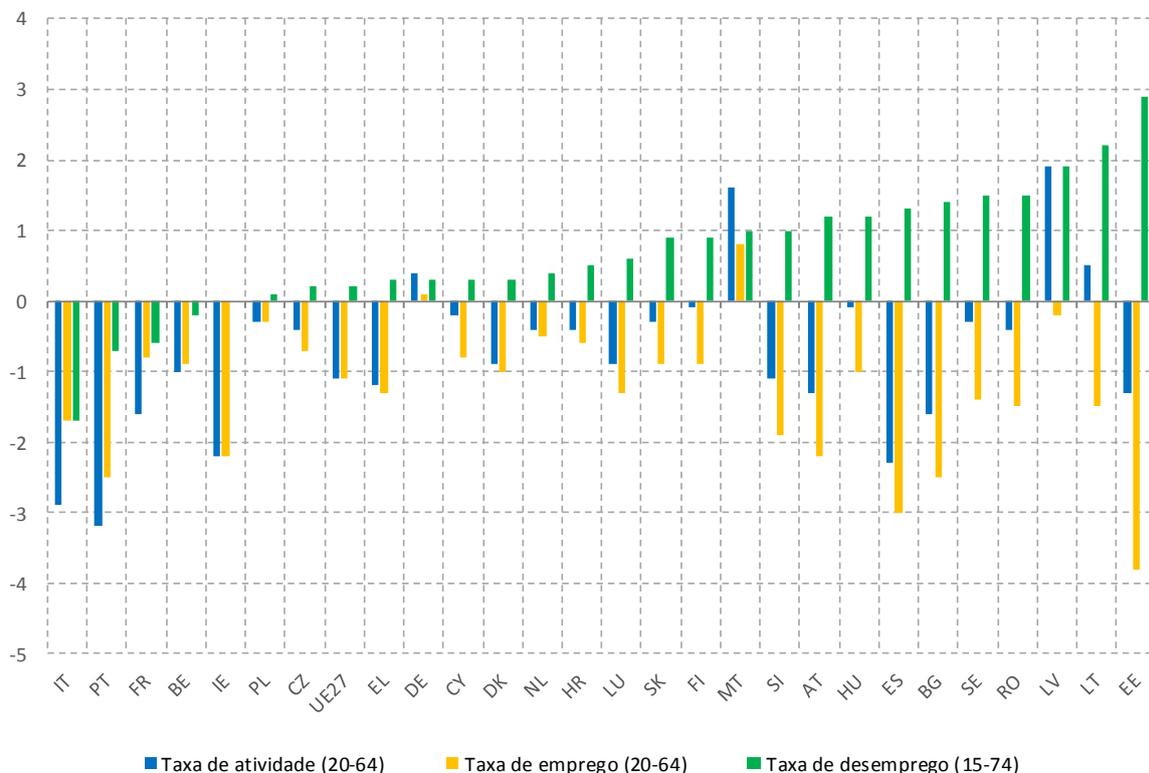
Fonte: Eurostat, contas nacionais, dados corrigidos de sazonalidade e de efeitos de calendário (cálculos da DG EMPL).

### A participação no mercado de trabalho diminuiu acentuadamente durante a pandemia.

Depois de atingir um pico de 78,4 % na UE-27 e de 78,8 % na área do euro no 2.º trimestre de 2019, a taxa de atividade no grupo etário 20-64 caiu para 77 % e 76,9 %, respetivamente, no 2.º trimestre de 2020, com diferenças significativas entre os países. As taxas de atividade diminuíram, juntamente com as taxas de emprego, na maioria dos Estados-Membros (ver figura 3 e ponto 3.1). Esta diminuição não ficou marcada por diferenças substanciais em termos de género (-1,4 p.p. na UE-27 e -1,9 p.p. na área do euro para os homens, contra -1,5 p.p. e -1,8 p.p., respetivamente, para as mulheres). No entanto, afetou em maior medida as gerações jovens (15-24 anos) em comparação com os trabalhadores mais velhos (55-64 anos).

### Figura 3: O impacto da pandemia foi sentido de forma diferente nos vários Estados-Membros

Taxas de emprego, desemprego e atividade na UE-27: variação cumulativa (em p.p.) entre Q4-2019 e Q2-2020



Fonte: Eurostat, LFS. Dados corrigidos de sazonalidade, sem ajustamento de efeitos de calendário.

**A oferta de emprego diminuiu significativamente, tendência esta que começara já a fazer-se sentir antes da crise da COVID-19<sup>9</sup>.** A curva de Beveridge<sup>10</sup> (figura 4) indica uma forte diminuição do número de vagas, juntamente com um ligeiro aumento do desemprego (15-74 anos). Na UE-27, a taxa de empregos vagos foi de 1,6 % no 2.º trimestre de 2020, contra 1,9 % no 1.º trimestre de 2020 e 2,3 % no 2.º trimestre de 2019. Esta evolução recente interrompe o crescimento moderado, embora constante, da percentagem de empregos vagos observado entre 2014 e o início de 2019 (de 1,3 % no 1.º trimestre de 2014 para 2,3 % no 1.º trimestre de 2019), antes da crise. Neste novo contexto, é expectável que a melhoria da correspondência entre os trabalhadores e os empregos venha a desempenhar um papel fundamental na criação de mercados de trabalho resilientes e competitivos (ver ponto 3.3). Embora a situação varie substancialmente entre os Estados-Membros em termos de procura de mão de obra, a capacidade de identificar e preparar mudanças nas necessidades de competências afetará, sobretudo, a evolução da taxa de empregos vagos no período pós-crise<sup>11</sup>.

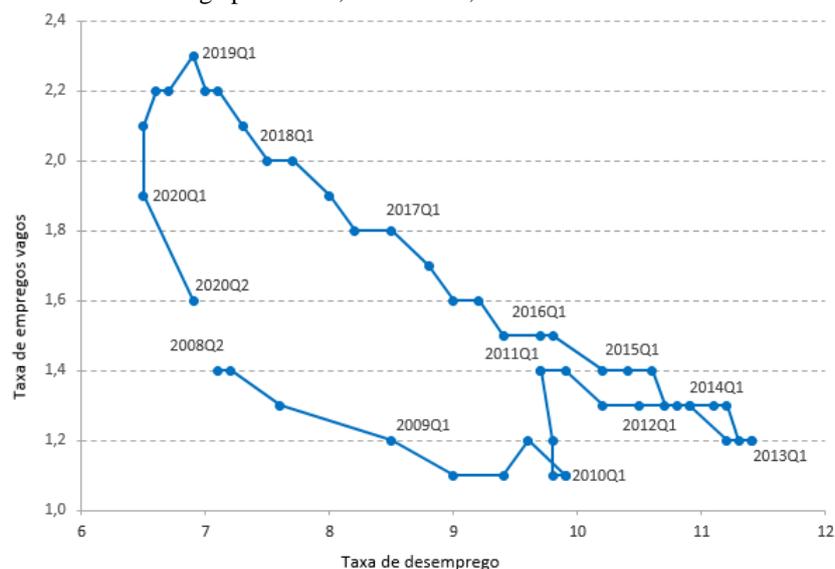
<sup>9</sup> A taxa de empregos vagos é a percentagem do número total de lugares vagos em relação aos empregos ocupados e vagos.

<sup>10</sup> A curva de Beveridge é uma representação gráfica da relação entre o desemprego e uma medida das ofertas de emprego (quer a percentagem de vagas quer, como neste caso, um indicador de escassez de mão de obra).

<sup>11</sup> Ver Comissão Europeia: *Labour Market and Wage Developments in Europe Annual Review 2020* (a publicar).

#### Figura 4: O número de empregos vagos baixou enquanto o desemprego sobe moderadamente

Curva de Beveridge para a UE, 2008-2020, dados trimestrais



Fonte: Eurostat, LFS e estatísticas sobre os empregos vagos.

Nota: Dados corrigidos de sazonalidade (exceto a taxa de empregos vagos para 2008 e 2009).

**O choque económico afetou o emprego em todos os setores, embora com diferenças importantes entre as atividades económicas.** Todas as atividades económicas, exceto a construção (classificação NACE) registaram uma redução do emprego entre o 2.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020. Em termos absolutos, o comércio por grosso e a retalho, o alojamento e os transportes têm sido as atividades mais afetadas na UE-27 (menos 2,8 milhões de pessoas empregadas em comparação com o 2.º trimestre de 2019, o que corresponde a uma redução de 5,5 %), seguindo-se as atividades profissionais, científicas e técnicas (serviços administrativos e de apoio), com menos um milhão de pessoas empregadas em comparação com o 2.º trimestre de 2019 (uma queda de 3,6 %). Em termos relativos, as artes, entretenimento e lazer, bem como a agricultura, silvicultura e pesca registaram as maiores reduções (5 % e 4,3 %, respetivamente). No caso da agricultura, o impacto da pandemia no emprego pode ter acelerado uma tendência há muito decrescente. No entanto, o número de pessoas empregadas na construção registou um ligeiro aumento (0,4 %) em comparação com o 2.º trimestre de 2019.

**Os jovens contam-se entre os mais afetados pela deterioração do mercado de trabalho, embora com grandes diferenças entre os Estados-Membros.** Em 2019, a taxa de emprego dos jovens (15-24 anos) aumentou para 33,5 % na UE-27, o que corresponde a 0,6 p.p. mais do que em 2018 (34 % e 0,6 p.p. na área do euro). Na sequência da crise da COVID-19, a taxa baixou 1,6 p.p. no 2.º trimestre de 2020 para 31,2 % (-1,5 p.p. na área do euro, para 31,8 % no 2.º trimestre de 2020). A taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos), que em 2019 atingiria o seu valor mais baixo, aumentou 1,4 p.p. na UE-27 (1,2 p.p. na área do euro) entre o 4.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020. No total, 2,8 milhões de jovens estavam desempregadas na UE no 2.º trimestre de 2020, número este que sobe para 5,4 milhões se forem considerados todos os jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET). A taxa de NEET trimestral aumentou até 11,6 % na UE e 12 % na área do euro no 2.º trimestre de 2020 (de um mínimo de 9,8 % e 9,9 %, respetivamente, no 2.º trimestre de 2019).

**Os trabalhadores mais velhos resistiram melhor ao impacto da pandemia em termos de resultados do mercado de trabalho.** A taxa de atividade dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) continuou a aumentar, mantendo a trajetória de 2019. Era de 62,2 % no 2.º trimestre de 2020, com apenas uma ligeira diminuição (0,2 p.p.) em comparação com o 2.º trimestre de 2019, mas ainda 9,3 p.p. mais elevada do que no 2.º trimestre de 2013, altura em que teve início a recuperação anterior. A taxa de desemprego (55-74 anos) manteve-se a níveis baixos e com uma tendência decrescente constante (4,4 % no 2.º trimestre de 2020, contra 4,8 % um ano antes), o que pode indicar um efeito de desencorajamento entre os candidatos a emprego mais velhos. Em contrapartida, a taxa de emprego (55-64 anos), de 59,2 % no 2.º trimestre de 2020 (após um aumento constante de 10,6 p.p. desde o 2.º trimestre de 2013), tem mantido uma evolução relativamente mais favorável do que para outros grupos etários, sem alteração em comparação com o 2.º trimestre de 2019 (enquanto o número de jovens no grupo etário 15-24 com emprego diminuiu 2,5 p.p. durante o mesmo período). O emprego dos adultos no escalão etário mais produtivo (25-54 anos) decresceu 1,1 p.p., o que resultou numa taxa de emprego de 79,4 % no 2.º trimestre de 2020.

**A taxa de emprego das mulheres foi afetada pelo choque da COVID-19 com uma intensidade ligeiramente inferior à dos homens, mas as diferenças de género persistem e devem continuar a ser acompanhadas.** Em 2019, a taxa de emprego das mulheres subiu para 67,3 %, ou seja, mais 0,8 p.p. do que no ano anterior. No 2.º trimestre de 2020, a taxa de emprego das mulheres registou uma descida mais moderada (-1 p.p. em comparação com o 1.º trimestre de 2020 e -1,2 p.p. em comparação com o 2.º trimestre de 2019) do que a dos homens (-1,3 p.p. e -1,5 p.p., respetivamente). No entanto, estes desenvolvimentos recentes não reduziram significativamente a disparidade de género no emprego, que era de 11,4 p.p. no 2.º trimestre de 2020 (ligeiramente inferior aos 11,7 p.p. registados no 2.º trimestre de 2019). O impacto da crise nos resultados do emprego por sexo requer um acompanhamento rigoroso, uma vez que a redução do diferencial pode dever-se a um impacto mais significativo e temporário da pandemia no emprego masculino do que a uma maior ligação das mulheres ao mercado de trabalho. O diferencial de emprego das mulheres diminuiu para 11,5 pontos percentuais no escalão etário 25-49 no 2.º trimestre de 2020, mas situou-se nos 13 p.p. no grupo 55-64 anos. O diferencial foi de de 22,1 p.p. para as mulheres pouco qualificadas em 2019, significativamente superior ao das mulheres com qualificações médias (12,1 p.p.) e das mulheres altamente qualificadas (6,4 p.p.).

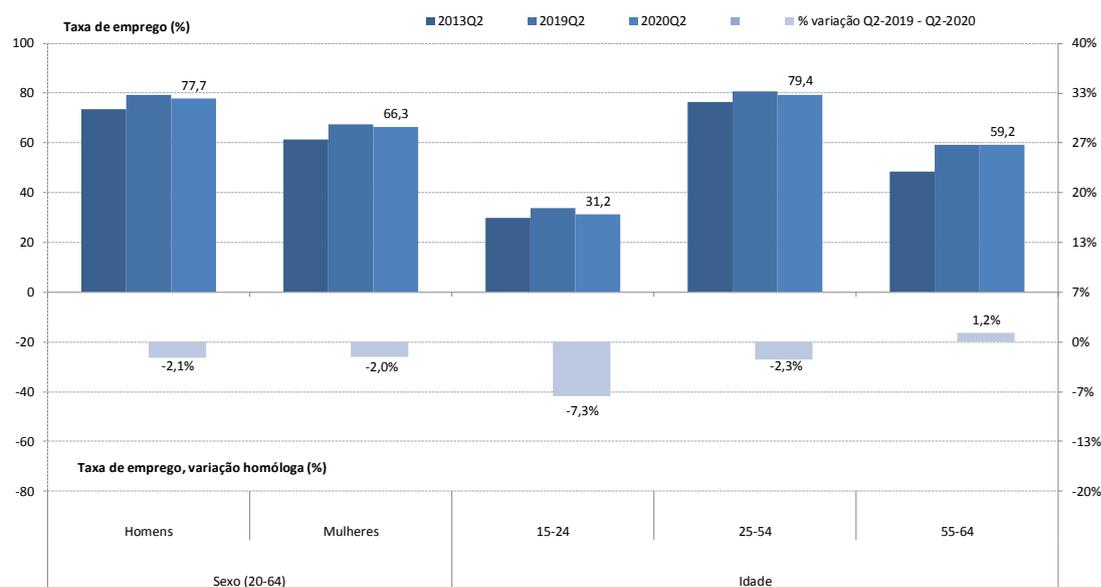
**A taxa de emprego das pessoas nascidas fora da UE foi fortemente afetada pela pandemia.** Antes da crise, este indicador (na faixa etária 20-64) aumentou de forma constante até 2019. Seguidamente, caiu para 60,8 % no 2.º trimestre de 2020 (3,6 p.p. menos do que no 2.º trimestre de 2019), o que corresponde a decréscimo em termos absolutos de 1,4 milhões de pessoas (de 16,2 milhões no 2.º trimestre de 2019 para 14,8 milhões no 2.º trimestre de 2020) e de quase 9 % em termos relativos.

**Embora em diminuição, o número de trabalhadores em empregos atípicos continua a ser considerável, o que implica uma vulnerabilidade individual e social a ajustamentos do mercado de trabalho.** Do número total de trabalhadores (15-64 anos) na UE-27 em 2019 (167 milhões), quase 85 % estavam empregados ao abrigo de um contrato permanente (+1,3 % em comparação com 2018), enquanto os restantes 25,2 milhões trabalhavam com contratos de duração limitada (-1,3 % em comparação com 2018). A diminuição do número de trabalhadores temporários foi acentuada pela pandemia. Cerca de 21,2 milhões de trabalhadores (na faixa etária 15-64) trabalhavam com contratos temporários na UE-27 no 2.º trimestre de 2020, o que representa uma diminuição de 4,1 milhões em relação ao ano anterior. Consequentemente, a percentagem de contratos temporários no total do emprego

desceu para 11,1 % no 2.º trimestre de 2020 (uma diminuição de 2,9 p.p. em relação ao ano anterior). Esta percentagem continua a ser ligeiramente mais elevada na área do euro, com 11,7 %. A percentagem de trabalhadores (15-64 anos) a tempo parcial no emprego total caiu 1,4 p.p. (para 17 % no 2.º trimestre de 2020), e mais significativamente na área do euro (1,8 p.p.). Nesta categoria, a percentagem de trabalhadores a tempo parcial *involuntário* diminuiu 1,5 p.p. entre 2018 e 2019, situando-se atualmente 6,2 p.p. abaixo do pico (32,7 %) observado em 2014, com um valor ligeiramente mais elevado na área do euro (26,9 % em 2019). O número de trabalhadores com um segundo emprego continuou a aumentar de forma constante em 2019 (8,2 milhões de pessoas em 2019, contra 7,8 milhões em 2014).

### Figura 5: Diferenças no impacto da crise por sexo e idade

Taxas de emprego (conceito interno) por sexo e grupos etários na UE, dados corrigidos de sazonalidade



Fonte: Eurostat, LFS.

**Os níveis de habilitações continuam a ser essenciais para melhorar a empregabilidade e os resultados do mercado de trabalho.** Antes da pandemia, o número de pessoas com emprego (25-64 anos) titulares de habilitações do ensino superior continuou a crescer de forma constante (0,5 p.p. entre 2018 e 2019), resultando numa taxa de emprego de 86,2 %. Em 2019, a taxa de emprego dos trabalhadores com qualificações médias (ou seja, com o ensino secundário superior) era de 76,5 % em 2019, o que representa um aumento de 0,5 p.p. em comparação com o ano anterior e 4,7 p.p. mais do que em 2014. Estas variações refletem o facto de a procura de mão de obra se ter progressivamente deslocado para níveis de competências mais elevados, incluindo competências digitais. Esta tendência é, frequentemente, acompanhada de um nível médio de competências mais elevado nas novas coortes que entram no mercado de trabalho<sup>12</sup>. A percentagem de trabalhadores pouco qualificados (isto é, com o ensino secundário inferior ou menos) aumentou 0,7 p.p. no último ano (e 1 p.p. entre 2017 e 2018). Em 2019, a taxa de emprego deste grupo era de 56,3 %. O diferencial de emprego entre trabalhadores pouco e muito qualificados ascendeu a 30 p.p. em 2019, o que evidencia a necessidade de melhorar as competências e a requalificação.

<sup>12</sup> Comissão Europeia (2020: *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/!MM76mf>

## 1.2 Tendências sociais

**Antes do eclodir da crise da COVID-19, o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social continuava a baixar na UE-27<sup>13,14</sup>.** Esta tendência continuou pelo sétimo ano consecutivo até 2019 (figura 6), quando o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social caiu para 92,4 milhões (21,1 % da população total), quase 2,3 milhões menos do que em 2018 (cerca de 3,8 p.p. menos do que em 2012). A tendência geral apontava para diminuições nos três indicadores, a saber, a privação material grave (- 0,5 p.p.), a intensidade de trabalho muito baixa (- 0,3 p.p.) e o risco de pobreza (- 0,3 p.p.). Esta evolução está em consonância com o aumento do emprego e do rendimento disponível registado em 2019 (ver ponto 3.4). Contudo, todos estes valores ainda não tinham em conta os efeitos da crise da COVID-19. Dada a importância dos rendimentos do trabalho nos meios de subsistência das famílias e a queda das taxas de emprego e do número de horas trabalhadas, a situação dos rendimentos e a intensidade de trabalho dos agregados familiares apresentam perspectivas de agravamento em 2020. Em consequência, a tendência positiva do indicador que mede o risco de pobreza e exclusão social (AROPE) poderá estar comprometida e o objetivo da estratégia Europa 2020 de menos 20 milhões de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social poderá ficar mais distante.

**A percentagem de pessoas em risco de pobreza após transferências sociais baixou em 2019, mas permaneceu elevada. É difícil estimar o impacto da crise.** O indicador do risco de pobreza permaneceu globalmente estável, diminuindo marginalmente para 16,5 % em 2019 (contra 16,8 % em 2018, com base nos rendimentos do ano anterior). O número de pessoas que vivem em agregados familiares com um rendimento disponível equivalente inferior a 60 % da mediana nacional situava-se ligeiramente acima de 84,5 milhões, o que representa 1,5 milhão de pessoas menos do que no ano anterior. As estimativas rápidas do Eurostat para o ano de 2019 apontam para um cenário bastante estável<sup>15</sup>. No momento da

---

<sup>13</sup> As pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE) são as pessoas em risco de pobreza (AROP) ou que sofrem de privação material grave (SMD) ou que vivem em agregados familiares (quase) sem emprego, isto é, agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa (VLWI), ou uma combinação destes fatores.

As pessoas em risco de pobreza são as pessoas que vivem em agregados familiares cujo rendimento disponível equivalente é inferior a 60 % do rendimento mediano nacional equivalente (trata-se de um indicador de pobreza monetária).

Considera-se que as pessoas se encontram em situação de privação material grave se viverem num agregado incapaz de pagar pelo menos quatro dos seguintes itens: 1) renda/hipoteca/contas dos serviços básicos, sem atraso; 2) manter a casa aquecida; 3) fazer face a despesas inesperadas; 4) uma refeição de carne, frango ou peixe de dois em dois dias; 5) uma semana de férias fora de casa uma vez por ano; 6) acesso a um automóvel para uso privado; 7) uma máquina de lavar roupa; 8) uma televisão a cores; e 9) um telefone.

As pessoas que vivem em agregados familiares (quase) sem emprego são pessoas com idades compreendidas entre 0 e 59 anos que vivem em agregados familiares em que os adultos em idade ativa (18-59) trabalharam menos de 20 % do seu potencial de trabalho total durante o último ano (ou seja, durante o ano de referência do rendimento).

<sup>14</sup> As estatísticas do rendimento EU-SILC referem-se ao ano de rendimento anterior, à exceção da Irlanda (rendimento dos 12 meses anteriores ao inquérito).

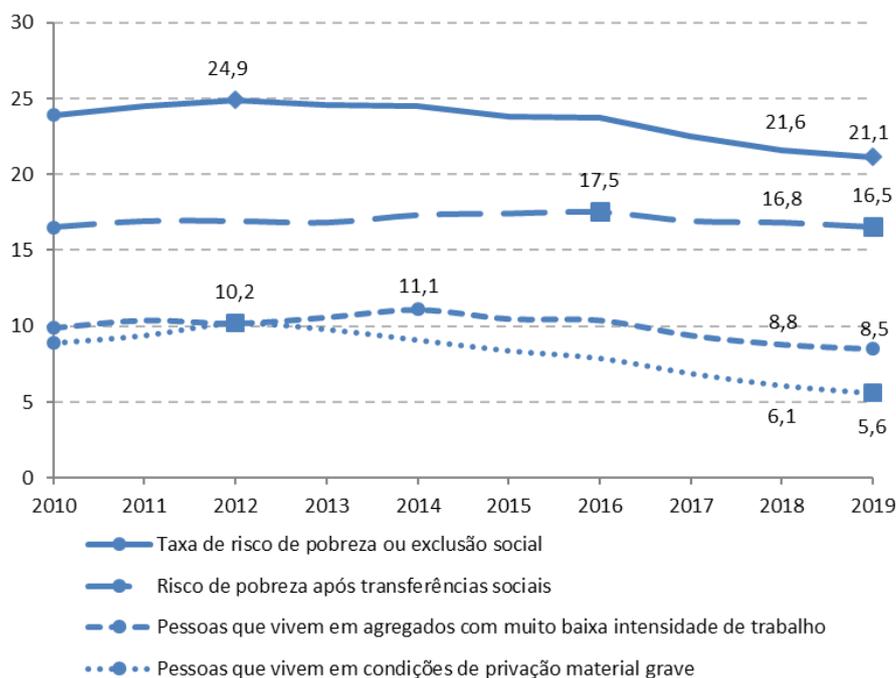
<sup>15</sup> Os dados EU-SILC referem-se, na maioria dos Estados-Membros, aos rendimentos registados no ano anterior (isto é, os rendimentos de 2018 para as SILC 2019). O Eurostat publicou estimativas rápidas relativas aos rendimentos de 2019 (ou seja, os indicadores EU-SILC publicados em 2020), mas ainda não para 2020. Ver nota metodológica e resultados do Eurostat: <https://europa.eu/!qv46uJ>

redação do presente relatório, as estimativas rápidas referentes aos rendimentos de 2020 (refletindo assim o impacto da crise) ainda não estão disponíveis. As alterações em 2020 são bastante difíceis de prever, também devido ao impacto provável da crise no rendimento médio. Os resultados de uma simulação<sup>16</sup> mostram que, graças às medidas adotadas em resposta à crise, é possível que a taxa AROP só aumente, em média, 0,1 p.p. na UE. A taxa de AROP ancorada no tempo (isto é, a taxa calculada em função de um limiar de pobreza fixado num ano de base) aumentaria 1,7 p.p., refletindo a descida substancial esperada dos níveis de rendimento em relação a uma linha de pobreza fixa<sup>17</sup>.

**A queda abrupta do número de pessoas que sofriam de privação material grave antes da pandemia contribuiu para uma convergência social ascendente.** Mais de 2 milhões de pessoas deixaram de sofrer de privação material grave em 2019, pelo que o número total de pessoas afetadas desceu para 24,4 milhões, ou seja, 5,6 % da população da UE. Este declínio representou uma melhoria significativa pelo sétimo ano consecutivo. Foi impulsionado pelo bom desempenho registado pelos Estados-Membros onde a privação material grave era mais elevada (ver ponto 3.4), contribuindo assim para o prosseguimento de uma convergência social ascendente (embora a um ritmo mais lento em 2019 do que nos anos anteriores).

**Figura 6: A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social estava em declínio antes da crise da COVID-19, mas o número das que estão em risco de pobreza permaneceu, de um modo geral, estável**

Percentagem da população em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE) e subindicadores (2010-2019).



Fonte: Eurostat, indicadores t2020\_50, t2020\_51, t2020\_52, t2020\_53. Os dados referem-se aos Estados-Membros da UE-27 a partir de fevereiro de 2020.

<sup>16</sup>Ver Almeida et al. (2020). *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown*. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2020. Disponível em: <https://europa.eu/!Vj39hX> e o documento de acompanhamento em <https://europa.eu/!JU66Gc>

<sup>17</sup> Neste caso, o limiar de pobreza está ancorado ao valor das simulações de referência EUROMOD de 2019, em vez de se utilizar a linha de pobreza estimada para 2020.

**Ao mesmo tempo, o bom desempenho do mercado de trabalho antes da pandemia contribuiu para reduzir ainda mais o número de pessoas que vivem em agregados familiares quase sem emprego.** O número de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa diminuiu mais de 1 milhão em 2019. Esta categoria representava 8,5 % da população total, valor que continuava a diminuir desde o pico registado em 2014. Dado que o choque da COVID-19 afetou relativamente mais trabalhadores em empregos menos estáveis (ver ponto 3.3), este indicador poderá vir a deteriorar-se fortemente em 2020.

**Embora o risco de pobreza ou de exclusão social tenha diminuído substancialmente em 2019, continuou a ser mais elevado para as crianças.** Entre 2018 e 2019, o número de crianças (com menos de 18 anos) em risco de pobreza ou de exclusão social na UE-27 baixou de 674 000, ou seja, 3,6 %. Em consequência, a taxa AROPE correspondente foi de 22,5 % para as crianças, contra 23,4 % em 2018. Em comparação com uma taxa AROPE de 21,5 % para a população em idade ativa (18-64 anos) e de 18,6 % para as pessoas mais velhas (65 anos ou mais), esta taxa continua a ser elevada.

**O risco de pobreza no trabalho diminuiu ligeiramente em 2019, mas continuou muito significativo, enquanto a intensidade da pobreza era elevada para as pessoas em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa.** Em 2019, a percentagem de pessoas em risco de pobreza no trabalho diminuiu 0,3 p.p., para 9 %, abaixo do pico de 9,8 % registado em 2016, mas ainda 0,5 p.p. acima do mínimo alcançado em 2010. As pessoas que trabalham a tempo parcial e com contratos temporários continuam mais expostas a este risco, com taxas de pobreza no trabalho de 15,1 % e 16,2 %, respetivamente (ver também 3.1.1 e 3.4.1). Ao mesmo tempo, o diferencial mediano relativo da pobreza monetária<sup>18</sup>, que mede a distância que separa os níveis de rendimento dos que correm o risco de pobreza do limiar de pobreza (ou seja, a intensidade pobreza), foi de 24,4 % em 2019, valor quase inalterado em relação a 2018. Os Estados-Membros apresentam dinâmicas diferentes (ver ponto 3.4.1 para mais pormenores). Ao nível agregado, o diferencial de pobreza na população em idade ativa (18-64 anos) que vive em agregados familiares (quase) sem emprego<sup>19</sup> manteve-se estável em 36,2 % em 2019, o que sugere pouca adequação e cobertura das prestações.

**A desigualdade de rendimentos manteve-se a um nível elevado em 2019 e a convergência abrandou.** Em média, os níveis de rendimento dos agregados familiares que compõem o grupo dos 20 % mais ricos nos Estados-Membros foram cinco vezes superiores aos dos 20 % mais pobres. Os dados disponíveis sugerem que, na última década, o aumento global da desigualdade de rendimentos foi impulsionado por um aumento das desigualdades na parte inferior da distribuição (ver ponto 3.4). As poucas melhorias registadas, especialmente em países com níveis mais elevados de desigualdade, sugerem um ritmo lento na convergência. A quota-parte do rendimento dos agregados familiares situados nos 40% inferiores da distribuição de rendimentos estava em trajetória ascendente até 2019, em consonância com

---

<sup>18</sup> O diferencial mediano do risco de pobreza é obtido pela diferença entre a mediana do rendimento total líquido equivalente das pessoas que se situam abaixo do limiar de risco de pobreza e o limiar de risco de pobreza, expresso em percentagem do limiar de pobreza (corresponde a 60 % do rendimento mediano equivalente).

<sup>19</sup> O indicador mede a distância entre a mediana do rendimento líquido total equivalente das pessoas abaixo do limiar de risco de pobreza e em situação de muito baixa intensidade de trabalho e o próprio limiar de risco de pobreza, expresso em percentagem do limiar de risco de pobreza. Este limiar é fixado em 60 % da mediana nacional do rendimento disponível equivalente de todas as pessoas num país e não no conjunto da UE.

melhorias moderadas noutros indicadores de desigualdade de rendimentos. A média da UE-27 atingiu 21,4 % em 2019, contra 21,2 % em 2018 e 2017 (e um mínimo de 20,9 % em 2014 e 2015). Dado o carácter duradouro destes problemas, é importante desenvolver uma compreensão aprofundada das possíveis vias a seguir através de análises prospetivas sistémicas, e reforçar a resiliência da UE.

## 2. INSTANTÂNEOS DO PAINEL SOCIAL

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi proclamado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em 17 de novembro de 2017. Estabelece 20 princípios e direitos em prol da igualdade de oportunidades e do acesso ao mercado de trabalho, de condições de trabalho equitativas e da proteção e inclusão sociais. Foi concebido para orientar o processo de convergência entre os Estados-Membros numa perspetiva de melhoria das condições socioeconómicas. Perante a atual situação de crise, a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais reveste especial prioridade. A Comissão apresentará um plano de ação ambicioso no primeiro trimestre de 2021, a fim de assegurar a sua plena aplicação. O plano de ação será o principal instrumento desta Comissão para contribuir para a recuperação e a resiliência socioeconómicas a médio e a longo prazo, tendo em vista o reforço da justiça social das transições ecológica e digital.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais é acompanhado de um painel de indicadores sociais para acompanhar o desempenho e as tendências nos Estados-Membros<sup>20</sup>. O painel configura um conjunto de indicadores (indicadores-chave e indicadores secundários) para acompanhar o desempenho dos Estados-Membros nas esferas social e do emprego em função de três grandes dimensões identificadas no contexto do Pilar: i) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, ii) mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas e iii) apoio público/proteção social e inclusão social. Desde a edição de 2018, o Relatório Conjunto sobre o Emprego inclui o painel de indicadores social, cujos resultados são resumidos no presente capítulo no que diz respeito aos indicadores-chave. A análise tem por pano de fundo o contexto mais vasto de reformas apresentado no capítulo 3.

### 2.1 Explicação do painel

**O painel social é um instrumento fundamental para monitorizar o desempenho nos domínios social e do emprego e a convergência para melhores condições de vida e de trabalho.** Ajuda, designadamente, a acompanhar a situação dos Estados-Membros em dimensões mensuráveis do Pilar, completando os atuais instrumentos de monitorização, em especial o Observatório de Desempenho do Emprego e o Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social<sup>21</sup>. É composto por 14 indicadores-chave que avaliam as tendências sociais e do emprego em geral:

- *Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho:*
  - Percentagem de alunos que abandonam precocemente o sistema de ensino e formação, 18-24 anos
  - Disparidades entre homens e mulheres no emprego, 20-64 anos
  - Desigualdades de rendimento medidas pelo rácio dos quintis de rendimento — S80/S20
  - Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE)
  - Jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (taxa NEET), 15-24 anos

<sup>20</sup> SWD(2017) 200 final, que acompanha a Comunicação COM(2017) 250 final, de 26 de abril de 2017.

<sup>21</sup> O Observatório de Desempenho do Emprego (ODE) e o Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social (MDPS) são relatórios anuais elaborados, respetivamente, pelo Comité do Emprego e pelo Comité da Proteção Social. Identificam as tendências a acompanhar e os principais desafios em matéria social e de emprego nos Estados-Membros e monitorizam os progressos na concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de emprego e de redução da pobreza.

- *Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas:*
  - Taxa de emprego, 20-64 anos
  - Taxa de desemprego, 15-74 anos
  - Taxa de desemprego de longa duração, 15-74 anos
  - Rendimento disponível bruto das famílias em termos reais, per capita<sup>22</sup>
  - Rendimentos líquidos de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos e que aufera um salário médio<sup>23</sup>
- *Apoio público/ Proteção social e inclusão social:*
  - Impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza<sup>24</sup>
  - Crianças com menos de 3 anos em estruturas de acolhimento formais
  - Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio<sup>25</sup>
  - Percentagem da população com competências digitais gerais básicas ou superiores

**Os indicadores-chave são analisados com recurso à metodologia comum acordada pelo Comité do Emprego e pelo Comité da Proteção Social** (ver pormenores no anexo 3). Esta metodologia avalia a situação e a evolução nos Estados-Membros, analisando os níveis e as variações anuais<sup>26</sup> de cada um dos indicadores-chave incluídos no painel social. Os níveis e as variações são classificados em função da sua distância em relação às respetivas médias (não ponderadas) da UE. Os desempenhos dos Estados-Membros no que respeita aos níveis e às variações são então combinados (com uma matriz predefinida), de forma a que cada Estado-Membro é classificado numa das sete categorias («melhor desempenho», «acima da média», «bom, mas a acompanhar», «médio/neutro», «fraco, mas a melhorar», «a acompanhar» e «situação crítica»). Nesta base, o quadro 1 apresenta uma síntese das leituras do painel social em função dos dados disponíveis mais recentes para cada indicador. Apresenta-se, no capítulo 3, uma análise pormenorizada dos 14 indicadores, incluindo tendências de longo prazo e indicadores adicionais, quando relevantes.

<sup>22</sup> A pedido do Comité da Proteção Social, este indicador é medido utilizando o «rendimento não ajustado» (ou seja, excluindo as transferências sociais em espécie) sem referência ao uso de unidades de poder de compra padrão (PPS).

<sup>23</sup> Os níveis deste indicador são expressos em unidades de poder de compra padrão (PPS), ao passo que as variações são expressas na moeda nacional em termos reais. Para atenuar as flutuações de curto prazo, são utilizadas médias de 3 anos para os níveis e para as variações. Este indicador deve ser lido e interpretado em conjugação com outros indicadores, tais como a taxa de pobreza no trabalho, o rácio entre o quinto e o primeiro decil da distribuição salarial (D5/D1) e outros indicadores pertinentes do ODE/MDPS e do QAC.

<sup>24</sup> Medido pela diferença, na população total, entre a percentagem de pessoas em risco de pobreza (monetária) antes e depois das transferências sociais.

<sup>25</sup> As necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio dizem respeito à avaliação subjetiva, feita pela própria pessoa, da sua necessidade de ser examinada ou receber um tratamento para um tipo específico de cuidados de saúde, mas que não o fez ou que não o tentou fazer devido às seguintes três razões: «razões financeiras», «lista de espera» e «distância a percorrer demasiado longa». Por cuidados médicos entende-se os serviços de cuidados de saúde individuais (exames ou tratamentos médicos, excluindo tratamentos dentários) fornecidos por ou sob a supervisão direta de médicos ou profissionais equivalentes de acordo com os sistemas nacionais de saúde (definição do Eurostat). Os problemas que as pessoas declaram na obtenção de cuidados quando estão doentes podem refletir obstáculos significativos à prestação de cuidados de saúde.

<sup>26</sup> Com exceção do rendimento bruto disponível das famílias, que é medido por um índice (2008 = 100, refletindo assim uma evolução em relação aos anos anteriores à crise), das variações no último ano e dos ganhos líquidos de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos, que aufera um salário médio, relativamente aos quais são utilizadas médias de três anos, de acordo com o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social.

**A leitura do painel de indicadores sociais ajuda a identificar os desafios sociais e de emprego nos Estados-Membros.** No contexto do Semestre Europeu, os dados do painel de indicadores sociais foram regularmente utilizados nos relatórios por país para fundamentar a análise dos desafios específicos a cada país. Ao nível dos Estados-Membros, o painel contribuiu igualmente para a preparação dos programas nacionais de reforma e dos programas de estabilidade e convergência. Juntamente com uma análise mais aprofundada incluída no Monitor do Desempenho do Emprego e no Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social, esta metodologia proporcionou uma base analítica para as subsequentes propostas da Comissão de recomendações específicas por país, se for caso disso. Durante este processo, justifica-se uma leitura cuidadosa e não mecânica do quadro, sendo considerados outros elementos, de natureza qualitativa e quantitativa.

**O painel social apoiará a elaboração dos planos nacionais de reforma e dos planos de recuperação e resiliência, os principais documentos de referência no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.** Tal como consta da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável de 2021<sup>27</sup>, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência implicará alterações no ciclo do Semestre Europeu de 2021. Dadas as complementaridades com o Semestre Europeu, os Estados-Membros são incentivados a apresentar os respetivos programas nacionais de reformas e planos de recuperação e resiliência num único documento integrado. Além disso, tal como foi salientado nas orientações sobre os planos de recuperação e resiliência<sup>28</sup>, os Estados-Membros são convidados a explicar, em termos gerais, a coerência dos planos e a sua contribuição efetiva para a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Além disso, são convidados a dar conta do impacto económico e social global do plano (juntamente com uma avaliação das perspetivas macroeconómicas), apresentando indicadores pertinentes, incluindo os do painel de indicadores sociais. Para os Estados-Membros que apresentarem os respetivos planos em 2021, a Comissão avaliará a sua substância em documentos analíticos de acompanhamento das propostas de atos de execução do Conselho<sup>29</sup>.

**O Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2021 integra uma dimensão regional no painel de indicadores sociais.** A evolução dos indicadores ao nível nacional pode ocultar diferenças importantes ao nível regional (embora em muitos Estados-Membros, várias políticas e decisões de financiamento sejam adotadas a este nível). Assim sendo, pelo segundo ano consecutivo, o Relatório Conjunto sobre o Emprego inclui elementos ilustrativos da situação regional, com base no painel de indicadores sociais. Em especial, o anexo 4 inclui uma série de mapas que apresentam repartições regionais por Estado-Membro no que respeita a alguns indicadores-chave do painel de indicadores sociais<sup>30</sup>. Além disso, a análise do capítulo 3 dá conta, quando pertinente, das conclusões ao nível regional para os Estados-Membros que registam acentuadas disparidades<sup>31</sup> entre regiões NUTS 2. Os dados e

---

<sup>27</sup> COM(2020) 575 final.

<sup>28</sup> SWD(2020) 205 final.

<sup>29</sup> Estes documentos substituirão os relatórios por país em 2021. Além disso, para esses Estados-Membros, a Comissão não irá propor recomendações específicas por país em 2021, exceto as que se referem à situação orçamental e que estão previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

<sup>30</sup> Relativamente aos quais há dados disponíveis ao nível regional (NUTS 2) (abandono escolar precoce, disparidades entre homens e mulheres no emprego, taxa NEET, taxa de emprego, taxa de desemprego, taxa de desemprego de longa duração, taxa de risco de pobreza ou de exclusão social, impacto das transferências sociais, excluindo pensões, na redução da pobreza, necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio e rácio dos quintis de rendimento).

<sup>31</sup> Com base no coeficiente de variação ponderado pela população.

as conclusões permitem compreender melhor a situação das diferentes regiões de um país em relação a algumas das principais dimensões do Pilar e ajudam a monitorizar a convergência nos países, a avaliar o impacto das políticas regionais e a configurar as políticas regionais.

## 2.2 Dados do painel social

**O painel social reflete a situação do emprego na sequência da crise da COVID-19, enquanto os dados relativos à situação social e em matéria de competências referem-se ao período anterior à pandemia, devido à disponibilidade de dados.** Desde que foi apresentado o painel, a avaliação da situação dos Estados-Membros relativamente aos indicadores-chave (através da metodologia descrita supra) baseou-se nos dados anuais mais recentes disponíveis, tanto no que respeita aos níveis como às variações. Na atual conjuntura, esta abordagem implicaria uma análise dos dados de 2019 (e das variações em relação a 2018) para a maioria dos indicadores. No entanto, a utilização de dados anuais não permitiria observar a mais recente evolução do mercado de trabalho num contexto de crise, nem a sua inversão em comparação com as tendências passadas (pré-pandemia). Neste contexto, o grupo responsável pelos indicadores no Comité do Emprego acordou em afastar-se temporariamente da utilização dos dados anuais para a análise do painel social e utilizar os dados trimestrais mais recentes para os seguintes cinco indicadores-chave do mercado de trabalho<sup>32</sup> para os quais estão efetivamente disponíveis (com base no LFS):

- Taxa de emprego, 20-64 anos
- Disparidades entre homens e mulheres no emprego, 20-64 anos
- Taxa de desemprego, 15-74 anos
- Taxa de desemprego de longa duração, 15-74 anos
- Jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (taxa NEET), 15-24 anos

**Os indicadores-chave apontam para uma certa deterioração das condições do mercado de trabalho no primeiro semestre de 2020.** Dos cinco indicadores do mercado de trabalho acima referidos, a taxa de emprego e a taxa NEET registaram um agravamento na UE-27<sup>33</sup> no 2.º trimestre de 2020, em comparação com o mesmo trimestre de 2019, enquanto a taxa de desemprego se manteve constante. Em contrapartida, a disparidade entre homens e mulheres no emprego e a taxa de desemprego de longa duração revelaram algumas melhorias (para mais pormenores sobre as tendências recentes, ver capítulo 1).

**Os indicadores sociais e de competências, para os quais apenas estão disponíveis dados pré-COVID-19, continuaram a melhorar em 2019<sup>34</sup>.** Os restantes nove indicadores-chave apresentam uma tendência positiva ou globalmente estável numa base anual (em 2019 ou

---

<sup>32</sup> Para estes cinco indicadores, os valores do 2.º semestre de 2020 (corrigidos de sazonalidade) são utilizados como «níveis» dos indicadores e as diferenças entre o 2.º semestre de 2020 (Q2-2020) e o 2.º semestre de 2019 (Q2-2019) (dados corrigidos de sazonalidade) como «variações». Os diagramas de dispersão e os quadros de dados relativos a 2019 são apresentados no anexo para informação.

<sup>33</sup> Estes dados referem-se a médias ponderadas da UE, exceto no que se refere ao indicador «rendimentos líquidos de um trabalhador solteiro, a tempo inteiro, sem filhos e que auferir um salário médio», para o qual é utilizada a média não ponderada.

<sup>34</sup> Data-limite para a extração dos indicadores-chave do painel social: 28 de outubro de 2020.

2018, consoante a disponibilidade de dados). Saliente-se que, em termos médios, observou-se uma melhoria da situação no que se refere à pobreza, às desigualdades e aos indicadores conexos (isto é, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, o rácio dos quintis de rendimento, o rendimento disponível bruto das famílias per capita, os ganhos líquidos de um trabalhador a tempo inteiro solteiro que auferir o salário médio), bem como no que respeita ao ensino, ao acolhimento de crianças e aos indicadores de competências (abandono precoce do ensino e da formação, participação de crianças com menos de três anos em estruturas de acolhimento, percentagem da população com competências digitais básicas ou acima das básicas). No que diz respeito ao impacto das transferências sociais na redução da pobreza e às necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio, observou-se uma tendência geral para a estabilidade.

**Tal como salientado nos gráficos de dispersão do capítulo 3, é possível observar uma tendência divergente nos Estados-Membros no que respeita à maioria dos indicadores do mercado de trabalho** (exceto a taxa de desemprego de longa duração). Isto significa que, em média, os Estados-Membros onde a situação de partida era pior registaram uma deterioração mais acentuada no 2.º trimestre de 2020 em relação ao trimestre homólogo de 2019. No entanto, de um modo geral, pode observar-se um certo grau de convergência no que se refere aos outros indicadores-chave (em alguns casos, a tendência não está claramente definida).

**Quase todos os Estados-Membros enfrentam desafios no que respeita a, pelo menos, um indicador-chave.** Tendo em conta as três classificações mais problemáticas, ou seja, «situação crítica», «a acompanhar» e desempenho «fraco, mas a melhorar», todos os Estados-Membros aparecem pelo menos uma vez — com exceção da Alemanha. Analisando apenas as «situações críticas» (ou seja, os indicadores cujo nível é muito pior do que a média e que não estão a melhorar suficientemente ou se deterioraram ainda mais no último ano), foram assinalados 15 Estados-Membros, o mesmo número do que na edição de 2020 do Relatório Conjunto sobre o Emprego<sup>35</sup>. A Áustria, a Hungria e Portugal juntaram-se a este grupo de países (ou voltaram a fazer parte dele, depois de o terem abandonado no ano anterior), enquanto a Estónia e a Lituânia deixaram de o integrar. Nos 14 domínios avaliados, foram identificadas, no total, 116 «situações críticas», «a acompanhar» ou desempenho «fraco, mas a melhorar», ou seja, cerca de 33 % do número total de avaliações (mais um ponto percentual do que no Relatório Conjunto sobre o Emprego 2020). Destas situações, 41 são «situações críticas» (correspondendo a 11,1 % de todas as avaliações) em comparação com 40 no Relatório Conjunto sobre o Emprego 2019 (10,3 % de todas as avaliações).

**Tal como em anos anteriores, a situação dos Estados-Membros e a gravidade dos seus desafios variam consideravelmente — refletindo também o impacto da crise - no que diz respeito aos indicadores do mercado de trabalho.** A Roménia e a Espanha apresentam «situações críticas», «a acompanhar» ou desempenhos «fracos, mas a melhorar» em dez ou mais indicadores, seguindo-se a Bulgária e a Grécia com nove cada (ver quadro 1). Destes países, a Bulgária, a Roménia e a Espanha apresentam o maior número de «situações críticas» (6 cada), seguindo-se a Grécia (4). Contudo, a Grécia, a Roménia e a Espanha também comunicaram algumas avaliações positivas (registadas antes do início da pandemia). A Grécia conta-se entre os «melhores desempenhos» em termos de abandono escolar precoce e regista

---

<sup>35</sup> Os dados não são diretamente comparáveis, uma vez que, em 2020, o exercício foi realizado no contexto da UE-28 e da UE-27 no presente relatório; o cálculo dos valores médios e dos desvios-padrão é afetado pela composição dos países. O Reino Unido não tinha «situações críticas» no relatório de 2020.

um desempenho «acima da média» em matéria de desigualdade de rendimentos e de nível de competências digitais. A Espanha conta-se entre os «melhores desempenhos» na participação em estruturas de acolhimento, e está «acima da média» nas necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio. A Roménia está entre os «melhores desempenhos» no que se refere ao crescimento do rendimento disponível das famílias per capita. Em termos do cômputo global dos desafios, seguem-se a Itália (sete desafios), Chipre, a Hungria e a Letónia (seis cada)<sup>36</sup>. Em contrapartida, a Chéquia e os Países Baixos apresentam «melhores desempenhos» ou «melhores do que a média» em dez indicadores-chave, seguidos da Dinamarca e da Suécia (nove indicadores cada) e da Alemanha (oito indicadores).

---

<sup>36</sup> Note-se que a Itália contabilizou mais de 10 desafios no Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020. No momento da elaboração do presente relatório, faltavam dados relativos à Itália para quatro indicadores-chave e à Letónia para um indicador-chave.

**Quadro 1. Síntese dos indicadores-chave do painel social**

	Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho					Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas					Apoio público / Proteção e inclusão social			
	Abandono precoce do ensino e da formação	Disparidades entre homens e mulheres no emprego	Rácio dos quintis de rendimento	Taxa de risco de pobreza ou exclusão social	Taxa de jovens NEET	Taxa de emprego	Taxa de desemprego	Taxa de desemprego de longa duração	Crescimento do RDBF per capita	Rendimentos líquidos de um trabalhador a tempo inteiro solteiro que auferem um salário médio	Impacto das transferências sociais na redução da pobreza	Crianças com menos de 3 anos em estruturas de acolhimento formais	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	Nível de competências digitais dos indivíduos
Ano	2019	Q2-2020	2019	2019	Q2-2020	Q2-2020	Q2-2020	Q2-2020	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Melhores desempenhos	EL, HR, IE, LT, SI	FI, LT, LV	BE, CZ, SI	FI, SI	CZ, NL, SE	CZ, DE, NL, SE	CZ, PL		EE, HU, LT, RO	DE, IE, LU, NL	AT, DK, FI, SI	BE, DK, ES, NL, LU		DE, DK, FI, NL, SE
Acima da média	CZ, EE, FI, PL, PT, SE	AT, DE, DK, FR, LU, PT, SE, SI	AT, DK, EL, FI, MT, NL	AT, CY, DE, DK, HR, NL, PL, SK	DK, EE, LU, LV, MT, PL, SI	DK, EE, FI, LT, LV, MT, PL	BE, DE, FR, HU, IE, IT, MT, NL, PT	CZ, DK, EE, FR, HU, NL, PL, PT	CZ, SE, SK	BE, CY, FI, FR, SE	BE, CZ, FR, LT, SE	MT, PT, SE, SI	AT, CZ, DE, ES, LT, LU, MT, NL	AT, CZ, EE, EL, HR, IE
Na média	AT, BE, DE, DK, FR, LV, NL, SK	BE, BG, EE, ES, HR, IE, NL, SK	DE, EE, HR, HU, LU, PL, PT	BE, HU, LU, PT	BE, FI, HU, LT, PT, SK	CY, FR, HU, LU, PT, SI, SK	AT, BG, CY, DK, FI, HR, LU, RO, SI, SK	AT, BE, BG, CY, FI, HR, IE, LV, RO, SE, SI	DE, DK, HR, FI, LV, PT, SI	EL, MT	CY, DE, NL, PL	EE, CY, DE, LV, FI	BE, BG, CY, HR, HU, PL, PT, SE, SI	BE, ES, FR, LT, MT, PT, SI, SK
Bom, mas a acompanhar				CZ, FR				MT		AT				LU
Fracos, mas a melhorar	IT, RO	EL	LT	EL, LT	RO	HR		EL, ES, IT		BG, HU, LT, LV, PL, RO	LV	LT	EE, LV	
A acompanhar	CY, HU, LU	CY, CZ	CY, ES, SE	EE, ES, MT, SE	AT, EL, FR, HR, IE	AT, BE, BG, IE, RO	EE, LT, LV, SE	LT, LU, SK	BE, IE, FR, NL	CZ, EE, ES, HR, IT, PT, SI	EE, HR, HU, LU, MT	AT, BG, EL	DK, FI, RO	CY, HU, PL
Situações críticas	BG, ES, MT	HU, IT, MT, PL, RO	BG, RO	BG, LV, RO	BG, CY, ES, IT	EL, ES, IT	EL, ES		AT, CY, ES, IT	SK	BG, EL, ES, PT, RO	CZ, HR, HU, PL, RO	EL	BG, LV, RO

Nota: atualização de 28 de outubro de 2020. Rácio dos quintis de rendimento não disponível para IE, FR, IT, LV e SK. Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social não disponível para IE, IT. Taxa NEET e taxa de desemprego de longa duração não disponível para DE. Crescimento do RDBF per capita: dados não disponíveis para BG, EL, LU, MT e PL. Rendimentos líquidos de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos que auferem um salário médio: dados não fiáveis (e não comunicados) para DK. Impacto das transferências sociais na redução da pobreza não disponível para IE, IT e SK. Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas comunicadas pelo próprio: dados não disponíveis para IE, FR, IT e SK. Participação de crianças com menos de 3 anos em estruturas de acolhimento: dados não disponíveis para FR, IE, IT e SK. Nível de competências digitais dos indivíduos: dados não disponíveis para IT (2017 em falta). As interrupções nas séries e outros códigos estatísticos são assinalados nos anexos 1 e 2.

### 3. REFORMAS NOS DOMÍNIOS SOCIAL E DO EMPREGO — AÇÃO E DESEMPENHO DOS ESTADOS-MEMBROS

Apresenta-se aqui uma panorâmica dos principais indicadores sociais e do emprego, bem como das medidas tomadas pelos Estados-Membros nos domínios prioritários identificadas no âmbito das orientações da UE para as políticas de emprego, adotadas pelo Conselho em 2020<sup>37</sup>. A análise tem por base os programas nacionais de reformas dos Estados-Membros para 2020 e fontes da Comissão Europeia<sup>38</sup>. Salvo indicação em contrário, só são incluídas no relatório medidas políticas aplicadas depois de junho de 2019. O relatório de 2020 sobre o mercado de trabalho e a evolução salarial<sup>39</sup> e o relatório de 2020 sobre a evolução do emprego e da situação social na Europa<sup>40</sup> dão conta, de forma circunstanciada, dos recentes desenvolvimentos no mercado de trabalho.

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

Esta parte analisa a aplicação da orientação para o emprego n.º 5, que recomenda aos Estados-Membros que criem condições para incentivar a procura de mão de obra e a criação de emprego. Em primeiro lugar, traça uma panorâmica das taxas de desemprego e de emprego por Estado-Membro, em complemento da análise relativa ao conjunto da UE constante do capítulo 1. Em seguida, estuda a evolução das tendências do trabalho por conta própria, da dinâmica salarial, do salário mínimo e da carga fiscal. O ponto 3.1.2 dá conta das medidas tomadas pelos Estados-Membros nestes domínios, com especial destaque para as respostas políticas para salvaguardar o emprego e apoiar a criação de postos de trabalho no contexto da pandemia.

##### 3.1.1 Indicadores-chave

**O número de pessoas com emprego baixou no segundo trimestre de 2020, refletindo o impacto da crise da COVID-19.** Em 2019, o emprego total aumentou ou permaneceu estável em todos os Estados-Membros em comparação com 2018 (à exceção de pequenas descidas na Polónia e na Roménia). O crescimento do emprego abrandou ou passou a ser negativo em vários Estados-Membros no primeiro trimestre de 2020 (com uma média de -0,2 % na UE em variação homóloga). A partir daí, todos os Estados-Membros (com exceção de Malta) registaram uma queda no segundo trimestre (com uma média de -2,7 % na UE). Em comparação com o pico do emprego no 4.º trimestre de 2019, esta queda excedeu seis milhões de pessoas. As maiores diminuições foram registadas em Espanha (-8,4 %, o que corresponde a 1,7 milhões de pessoas), na Irlanda (-6,1 %), na Estónia e na Hungria (-5,6 %). O emprego teve um crescimento negativo de 2% noutros 13 Estados-Membros (figura 7). Em contrapartida, a queda foi mais moderada em Chipre (-0,9 %), na Polónia (-0,4 %) e no Luxemburgo (-0,3 %). Malta foi o único país a registar um aumento do emprego de 1,7 %.

<sup>37</sup> JO L 344 de 19.10.2020, p. 22-28.

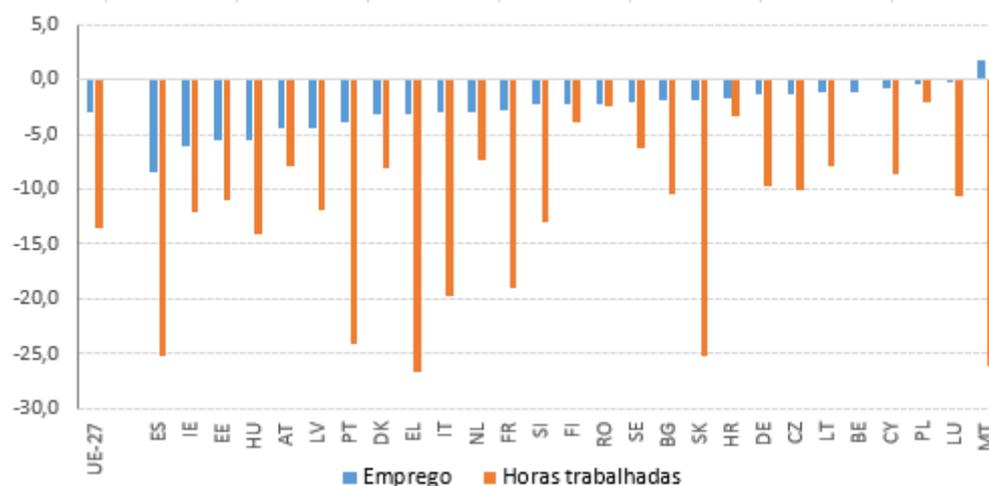
<sup>38</sup> Incluindo a base de dados LABREF, disponível em <https://europa.eu/!NR68Bw>

<sup>39</sup> Comissão Europeia (2020): *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual review 2020*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia (a publicar).

<sup>40</sup> Comissão Europeia (2020): *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/!MM76mf>

### Figura 7: Queda substancial do emprego em toda a UE

Variación percentual do emprego total e das horas trabalhadas entre Q4-2019 e Q2-2020

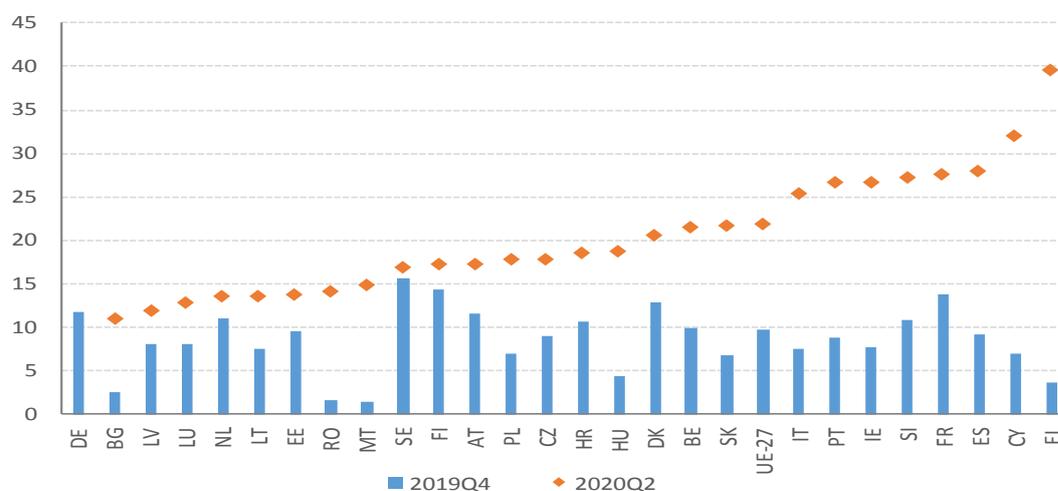


Fonte: Eurostat, Contas Nacionais.

Nota: dados corrigidos de sazonalidade e de efeitos de calendário, salvo para CZ, EL, FR, MT, PL, PT, SK (emprego) e MT, SK (horas trabalhadas) em que os dados são apenas corrigidos de sazonalidade. BE: não estão disponíveis dados sobre as horas trabalhadas.

### Figura 8: As faltas ao trabalho aumentaram abruptamente em toda a UE

Faltas ao trabalho em percentagem do emprego total (20-64 anos)



Fonte: Eurostat, LFS. Nota: dados corrigidos de sazonalidade. Não há dados disponíveis para a DE relativamente ao 2º trimestre de 2020.

**Os regimes de *layoff* ajudaram a conter a destruição de postos de trabalho.** Desde o início da crise, os Estados-Membros multiplicaram o recurso ao *layoff* e/ou outros regimes de salvaguarda do emprego, com o objetivo de limitar a perda de postos de trabalho, evitar a dispersão de capital humano dentro da empresa e manter a procura agregada num contexto de quebra substancial da atividade económica. Ao mesmo tempo, os empregadores também adaptaram a sua procura de mão de obra, de forma autónoma, a fim de assegurar a sustentabilidade das suas operações. Conforme já referido no capítulo 1 e evidenciado na figura 7, a diminuição do número de horas trabalhadas tem sido substancialmente maior do que a redução do emprego (-13,5 % contra -2,9 % na UE no 2.º trimestre de 2020, em

comparação com o 4.º trimestre de 2019), o que, em grande medida, pode ser imputado ao funcionamento de regimes de *layoff*. As maiores discrepâncias entre os dois indicadores<sup>41</sup> podem ser observadas no Luxemburgo, na Eslováquia, em Chipre, na Grécia, na Chéquia, na Alemanha, em França e em Itália. Ao mesmo tempo, como se pode ver na figura 8, o número de trabalhadores ausentes do trabalho (em percentagem do emprego total) aumentou abruptamente, de 12,1 p.p. na UE (passando de 9,7 % no 4.º trimestre de 2019, na sequência de uma tendência estável ao longo da última década, para 21,8 % no 2.º trimestre de 2020). As medidas de *layoff* temporário representaram quase metade de todas as faltas (um aumento repentino de 0,2 % no 4.º trimestre de 2019 para 10,3 % no 2.º trimestre de 2020). Os maiores aumentos na percentagem total de faltas ao trabalho foram registados na Grécia (+35.9 p.p.), em Chipre (+25 p.p.), na Irlanda (+19 p.p.), em Espanha (+18.7 p.p.), em Itália e em Portugal (+18 p.p.).

**O recurso a medidas de *layoff* atingiu níveis sem precedentes durante a crise da COVID-19 em todos os países** (para os quais há dados disponíveis)<sup>42</sup>. O *layoff* foi particularmente generalizado no setor dos serviços (principalmente hotéis e restaurantes) e no comércio retalhista. Foi comparativamente menos utilizado nos Estados-Membros onde estes regimes foram estabelecidos mais recentemente. Esta situação pode em parte explicar-se pela própria configuração dos regimes nesses países, a lenta adaptação aos novos procedimentos administrativos ou atrasos na execução. Em alguns dos regimes recentemente criados (por exemplo, na Bulgária, na Chéquia, na Croácia e na Hungria), a obrigação de as empresas terem de assumir parte dos custos poderá ter reduzido o recurso ao *layoff*. Na Polónia, o *layoff* não foi inicialmente bem aceite devido à obrigação de manter os postos de trabalho depois de cessado o apoio do Estado.

**A descida limitada da taxa de emprego total esconde grandes diferenças entre os Estados-Membros.** Em 2019, a taxa de emprego (grupo etário 20-64) subiu, em média, e em todos os Estados-Membros (com exceção de uma pequena diminuição na Suécia, ainda que este país registasse o nível mais elevado em toda a UE). Tal como indicado no capítulo 1, no 2.º trimestre de 2020, a taxa de emprego diminuiu 1,3 p.p., passando para 72 % depois do pico de 73,3 % atingido no 2.º trimestre de 2019 (o que colocou este indicador ao nível registado no primeiro trimestre de 2018). Tal como já foi referido, a diminuição relativamente modesta pode ser imputada às medidas extraordinárias tomadas no contexto da crise. No entanto, a situação oculta uma grande heterogeneidade entre os Estados-Membros. Como se pode ver na figura 9, a Espanha registou a queda mais abrupta (3,8 p.p.), seguida da Bulgária (3,2 p.p.), da Áustria (2,4 p.p.) e da Irlanda (2,4 p.p.). Em contrapartida, a Croácia registou um aumento (0,7 p.p.), enquanto em Malta, na Letónia e na Polónia se observou uma taxa estável ou marginalmente decrescente.

**Analisando a avaliação baseada na metodologia do painel de indicadores sociais, a situação não muda significativamente em relação aos anos anteriores,** com «situações críticas» ainda assinaladas na Grécia, em Itália e em Espanha (com taxas próximas ou inferiores a 65 %), enquanto a Suécia, a Alemanha, a Chéquia e os Países Baixos têm os «melhores desempenhos» (com taxas próximas ou superiores a 80 %). Entretanto, a queda repentina das taxas de emprego explica a classificação da Bulgária, da Irlanda e da Áustria como países com desempenhos «a acompanhar» (embora os respetivos níveis estejam ainda próximos da média). Os desempenhos da Bélgica e da Roménia, com uma taxa de emprego

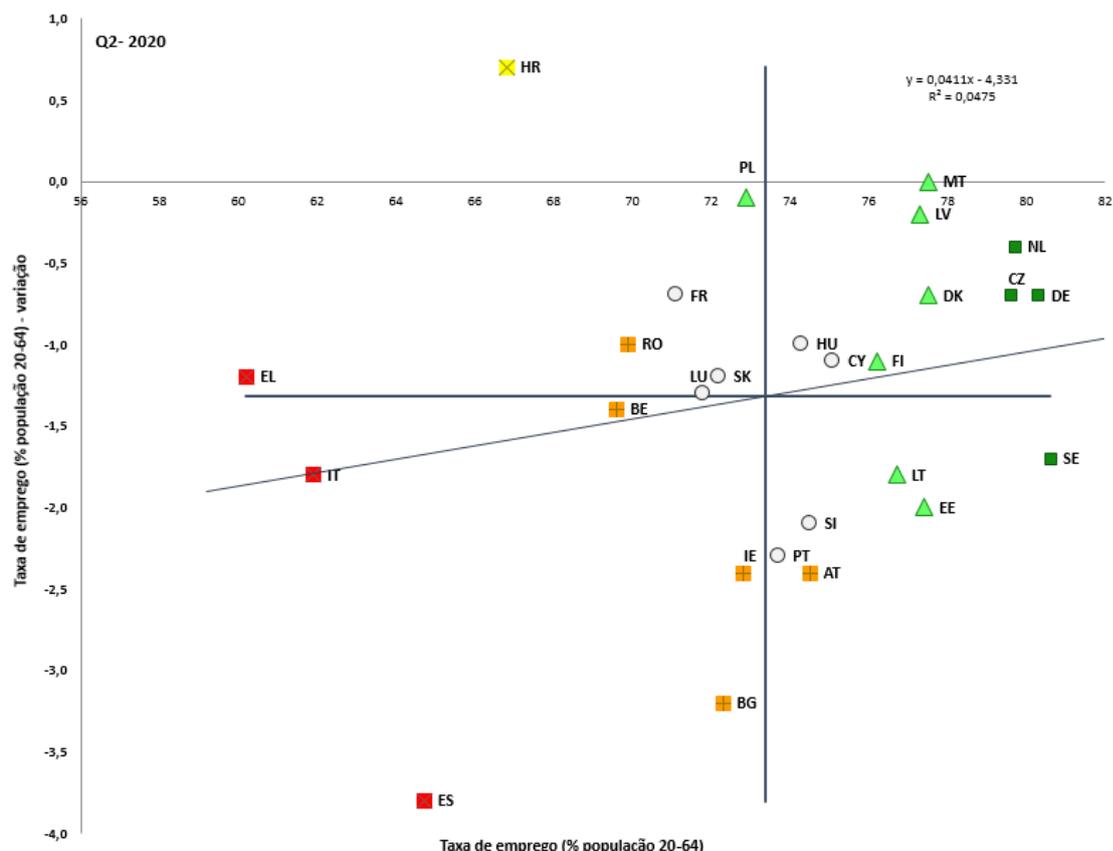
<sup>41</sup> Considera-se o número de horas de trabalho perdidas em relação à queda do emprego.

<sup>42</sup> Para mais informações, ver *Labour Market and Wage Developments, Annual Review 2020*, a publicar.

abaixo de 70 % no último ano, também são «a acompanhar». A Croácia, que ainda apresenta uma baixa taxa de emprego de 66,8 % no 2.º trimestre de 2020, tem um desempenho «fraco, mas a melhorar», tendo em conta o recente aumento (apesar da crise). O declive positivo da reta de regressão sugere que os Estados-Membros estão a conhecer tendências divergentes (isto é, as taxas de emprego diminuíram mais rapidamente nos países com situações de partida fracas). Resta saber se esta tendência será sustentada ao longo do tempo, como aconteceu na crise financeira. Alguns Estados-Membros apresentam disparidades regionais significativas nas taxas de emprego (ver anexo 4).

### Figura 9: As taxas de emprego diminuíram em quase todos os Estados-Membros

Taxa de emprego (20-64 anos) e variação anual (indicador-chave do painel social)



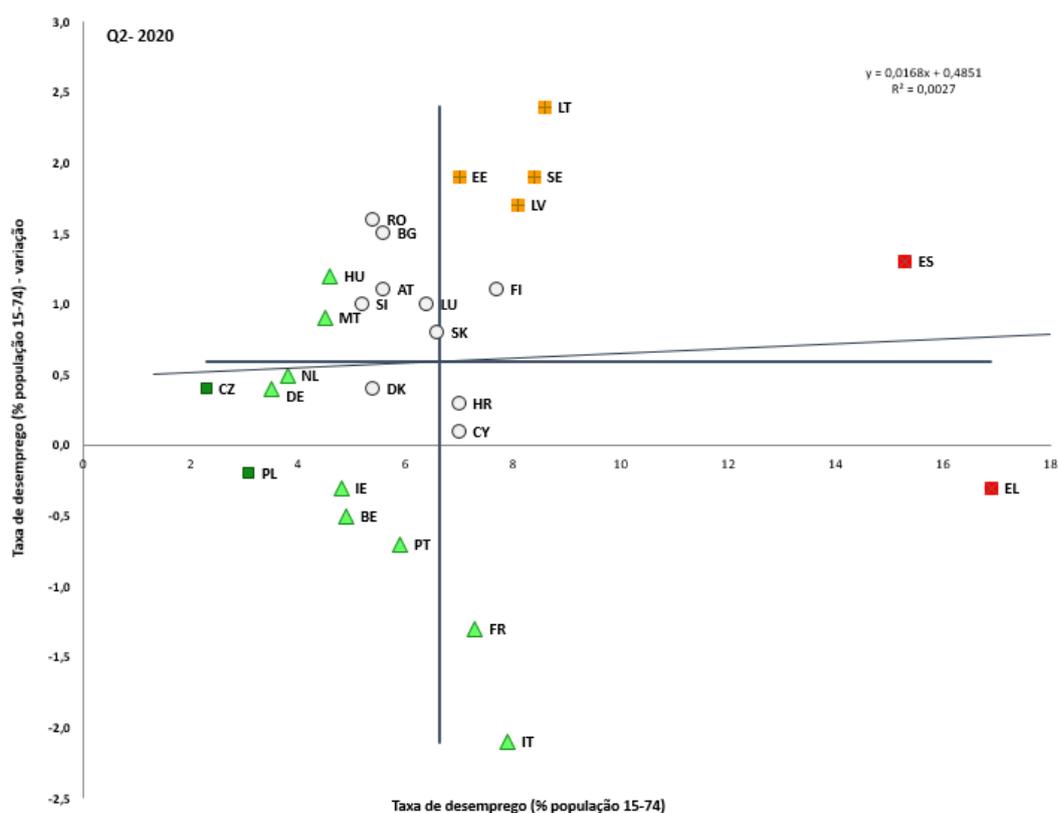
Fonte: Eurostat, LFS. Período: níveis do 2.º trimestre 2020 e variações anuais relativamente ao 2.º trimestre de 2019. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo.

**Na maioria dos Estados-Membros, o aumento do desemprego tem sido até à data moderado.** Tal como indicado no capítulo 1, a taxa de desemprego média na UE subiu para 7,5 % em setembro de 2020, ou seja, uma subida de apenas 1 ponto percentual em comparação com os níveis mais baixos registados antes da crise, em fevereiro de 2020. Esta situação segue uma descida contínua do desemprego na maioria dos Estados-Membros em 2019. Este aumento moderado pode ser visto como o efeito dos regimes de *layoff*, embora a inatividade o possa também explicar em parte (em vários Estados-Membros, um número considerável de trabalhadores desistiu de procurar trabalho, especialmente durante o confinamento). A figura 10, que dá conta do nível do desemprego no 2.º trimestre de 2020 em relação ao 2.º trimestre de 2019, revela que esta subida moderada corresponde a tendências nacionais muito diferentes. Em 20 dos 27 Estados-Membros, a taxa de desemprego aumentou efetivamente durante este período, com aumentos de cerca de 2 p.p. na Lituânia, na Letónia, na Estónia e na Suécia (todos com desempenhos «a acompanhar» de acordo com a

metodologia do painel social). Em contrapartida, a taxa de desemprego diminuiu efetivamente em Itália, em França, em Portugal, na Bélgica, na Irlanda, na Polónia e na Grécia (no caso da Itália, mais de 2 p.p.). A queda da taxa de atividade (3,1 p.p. na Irlanda e em Portugal, 2,9 p.p. em Itália, 2,1 p.p. em França, 1,7 p.p. na Bélgica, 1,5 p.p. na Grécia) pode ajudar a explicar este comportamento. Os dados mensais relativos a setembro de 2020 apontam efetivamente para um aumento do desemprego em relação ao ano anterior em todos os países, exceto a Bélgica e a França. Em termos comparativos, a Espanha e a Grécia continuam a assinalar «situações críticas» (com taxas de desemprego superiores a 15 %), enquanto a Chéquia e a Polónia estão agora entre os «melhores desempenhos» (com taxas de desemprego inferiores a 4 %). Persistem acentuadas disparidades a nível regional (ver anexo 4), com algumas regiões da Grécia, da Itália e da Espanha a registar taxas de desemprego superiores a 20 %.

### Figura 10: O desemprego aumentou na maioria dos Estados-Membros, a um ritmo globalmente moderado

Taxa de desemprego (15-74 anos) e variação anual (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, LFS. Período: níveis do 2.º trimestre 2020 e variações anuais relativamente ao 2.º trimestre de 2019. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo.

**O trabalho por conta própria foi, em média, menos afetado pela crise do que o emprego total, mas com uma maior heterogeneidade entre os Estados-Membros.** Entre o 4.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020, o número de trabalhadores por conta própria diminuiu 1,8 % (530 000), contra 2,9 % para o emprego total (dados das contas nacionais,

ajustados sazonalmente<sup>43</sup>). Embora esta queda seja considerável, a comparação com o emprego total sugere que uma grande parte dos trabalhadores por conta própria conseguiu manter a sua atividade apesar do colapso da atividade económica, reduzindo (temporariamente) a dimensão do negócio ou passando para formas de trabalho à distância. Ainda assim, os trabalhadores por conta própria representam uma das categorias de maior risco se a recessão se prolongar, nomeadamente devido ao acesso limitado a regimes de proteção social em muitos Estados-Membros. Apenas em sete Estados-Membros, a atividade por conta própria diminuiu mais rapidamente do que o emprego total entre o 4.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020 (Bulgária, Alemanha, Estónia, Malta, Roménia, Eslováquia e Finlândia). Em termos globais, a maior queda foi registada na Roménia (-10,5 %), seguida da Estónia (-6 %), da Irlanda (-5,7 %) e da Espanha (-4,6 %). Curiosamente, o número de trabalhadores por conta própria aumentou em 11 Estados-Membros durante a crise, registando-se os maiores aumentos na Letónia, na Polónia e no Luxemburgo.

**Nos últimos anos, o trabalho por conta própria diminuiu lentamente em percentagem do emprego total.** Globalmente, a percentagem do trabalho por conta própria no emprego total passou de 14,3 % em 2008 para 13,4 % em 2019<sup>44</sup>. Esta diminuição foi particularmente evidente durante a fase de expansão económica entre 2013 e 2019, quando a criação de emprego foi proporcionalmente mais favorável ao trabalho por conta de outrem. Tal como demonstrado em pormenor no Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020, esta diminuição ao longo do tempo esconde uma mudança contínua na composição do trabalho por conta própria, o qual se afasta das atividades tradicionais nos serviços e em setores com maior valor acrescentado, nomeadamente fora da agricultura, do comércio e dos transportes, preferindo a informação e a comunicação, as atividades profissionais, científicas e técnicas, a saúde humana e a ação social. Esta mudança estrutural é acompanhada de um aumento mais rápido do nível médio de escolaridade dos trabalhadores por conta própria do que entre os trabalhadores por conta de outrem: a percentagem de trabalhadores por conta própria com formação superior aumentou de 26 % em 2008 para 36,1 % em 2019, enquanto a subida foi mais limitada (de 26,1 % para 34,5 %) entre os trabalhadores por conta de outrem. A crise deverá acelerar a transição para o setor dos serviços e para níveis de habilitações superiores entre os trabalhadores por conta própria, uma vez que os trabalhadores pouco qualificados em setores tradicionais (onde o trabalho não pode ser realizado digitalmente) são dos mais afetados.

**O crescimento dos salários nominais acelerou em 2019 para depois reagir à recessão económica.** Na UE-27, o crescimento do salário nominal médio dos trabalhadores esteve acima dos 3% e ultrapassou os 4% nos países bálticos, na Europa Central e Oriental e na Irlanda (figura 11). No caso da Hungria, da Lituânia e da Irlanda, as variações em 2019 ultrapassaram substancialmente as do ano anterior, registando-se sinais de desaceleração da forte tendência de crescimento na Roménia, Bulgária, Estónia e Chéquia. O crescimento dos salários abrandou também na Suécia e, em especial, em Itália e em França (neste último país, mantiveram-se ao mesmo nível de 2018). Em 2020, com vários Estados-Membros a entrar em recessão, o crescimento das remunerações por trabalhador começou a abrandar na maior parte deles. Esta resposta reflete principalmente a queda do número de horas trabalhadas (e, frequentemente, dos custos salariais associados) decorrente da utilização generalizada do *layoff*. Em função da conceção dos regimes nacionais, a percentagem de trabalhadores

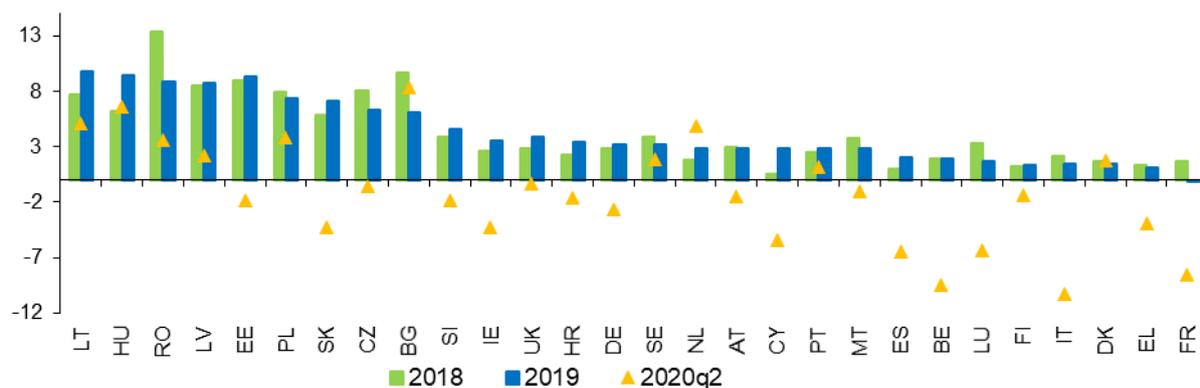
<sup>43</sup> Os dados do LFS do Eurostat (grupo etário 15-64, dados não ajustados sazonalmente) apontam para uma diminuição de 1,5 % no mesmo período.

<sup>44</sup> Eurostat, LFS, grupo etário 15-64.

envolvidos e a intensidade da redução do número de horas trabalhadas, a diminuição dos salários variou consideravelmente. Até ao 2.º trimestre de 2020, um grande número (18) de Estados-Membros registou variações negativas (em termos homólogos), com reduções substanciais em França (-8,5 %), na Bélgica (-9,5 %) e em Itália (-10,3 %). Em alguns dos outros países, a evolução positiva foi superior a 3,5 % na Roménia, nos Países Baixos e na Polónia, e especialmente significativa na Bulgária (+8,3 %), na Hungria (+6,6 %) e na Lituânia (+5,1 %). Além disso, na medida em que as empresas reduzem as horas trabalhadas para diminuir os custos da mão de obra, a remuneração por trabalhador foi também afetada pelo congelamento das componentes variáveis da remuneração ou pelo adiamento das renovações dos contratos de trabalho.

**Figura 11: Crescimento negativo dos salários nominais durante a crise na maioria dos Estados-Membros**

Salário nominal por trabalhador, 2018-2019 e 2.º trimestre de 2020, variação anual em %



1) Os salários são medidos pelo indicador «salário nominal por trabalhador», que corresponde à remuneração total dos empregados dividida pelo número total de empregados. O total das remunerações corresponde ao total das remunerações, em dinheiro ou em espécie, a pagar pelos empregadores aos empregados como retribuição pelo trabalho prestado por estes últimos no período de referência, e tem duas componentes: i) ordenados e salários a pagar em dinheiro ou em espécie; e ii) contribuições sociais a pagar pelos empregadores. 2) Todos os dados utilizados são dados das contas nacionais. Os indicadores baseiam-se nos valores das moedas nacionais. Os agregados são médias ponderadas.

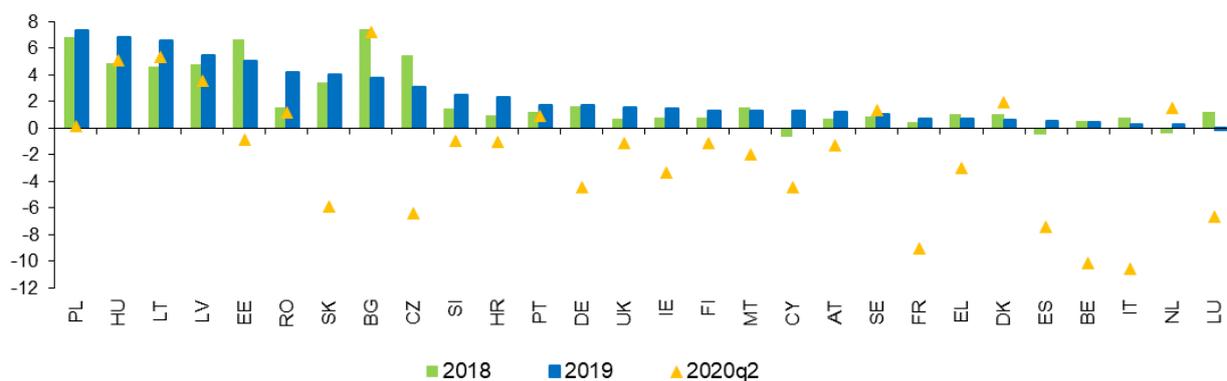
Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO.

**Embora a remuneração por trabalhador tenha diminuído, a redução do número de horas trabalhadas desencadeou um aumento das remunerações horárias.** Embora em alguns países (Chipre, Chéquia, Croácia, Polónia e Roménia), as remunerações horárias tenham baixado no segundo trimestre de 2020 (variação homóloga), em geral ultrapassaram a remuneração por trabalhador. Em sete países, a diferença é superior a 10 p.p., com os valores mais elevados em França e Portugal (14 % e 19,6 %, respetivamente).

**Os salários reais aumentaram em quase todos os Estados-Membros em 2019 para depois diminuir no primeiro semestre de 2020**<sup>45</sup>. Em termos reais (deflacionados pela inflação dos preços no consumidor), o crescimento dos salários em 2019 foi particularmente forte — acima de 5 % — na Europa Central e Oriental (Polónia, Hungria, Roménia, Eslováquia) e nos países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia). A sólida dinâmica dos salários reais em países com um PIB per capita a aproximar-se da média da UE levou, por conseguinte, a uma diminuição da dispersão dos salários reais na UE. Foram observados aumentos inferiores a 1 % em nove países, incluindo a Suécia, a França, a Grécia e, numa proporção quase negligenciável, em Itália e nos Países Baixos (ver figura 12). O Luxemburgo registou um crescimento negativo dos salários reais. No segundo trimestre de 2020, a dinâmica dos salários reais é a mais heterogénea de sempre. Em vários Estados-Membros, os salários reais agregados estão a diminuir fortemente, especialmente na Chéquia, em Espanha, em França, na Bélgica e em Itália. Nestes dois últimos países, os salários reais diminuíram mais de 10 %. Esta redução é (pelo menos) parcialmente explicada pelo impacto dos regimes de *layoff*, o qual depende da configuração das medidas nacionais (em países onde as prestações são pagas diretamente aos trabalhadores e registadas como transferências sociais, o *layoff* está na origem da diminuição observada nos custos salariais)<sup>46</sup>. Por outro lado, a evolução positiva manteve-se, especialmente na Lituânia, na Letónia, na Hungria e na Bulgária.

**Figura 12: O crescimento dos salários reais foi robusto nos Estados-Membros do Leste e do Báltico em 2019**

Salários reais por trabalhador, 2018, 2019 e 2.º trimestre de 2020, variação anual em %



1) Ordenados e salários brutos por trabalhador; deflador: consumo privado. 2) Os países são classificados por ordem decrescente de crescimento dos salários reais em 2019. Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO.

**Depois de ter baixado no rescaldo da anterior crise financeira, a massa salarial aumentou moderadamente, em média, em 2018 e 2019.** Em 2019, a massa salarial na UE-27 subiu marginalmente para 55,4 % (era de 55 % entre 2015 e 2017), com aumentos superiores a 1 p.p. em Chipre, na Eslovénia, na Eslováquia, na Lituânia e na Letónia. Ao mesmo tempo, diminuiu em sete países, sendo esta diminuição de, pelo menos, 1 p.p. em França, na Roménia e na Bulgária. Durante o período 2013-2019, a massa salarial aumentou nos Estados-Membros cujos níveis iniciais eram comparativamente baixos, sobretudo na

<sup>45</sup> Do ponto de vista dos trabalhadores, a medida mais relevante da remuneração é dada pelos salários e ordenados brutos, excluindo assim as contribuições pagas pelos empregadores.

<sup>46</sup> Dias da Silva et al. (2020), *Short-time work schemes and their effects on wages and disposable income*, ECB Economic Bulletin, 4/2020.

Letónia, na Lituânia, na Roménia e na Eslováquia, revelando algum grau de convergência. Entre os maiores países da UE, a massa salarial apenas aumentou na Alemanha (1,7 p.p.), diminuiu ligeiramente em Itália (-0,3 p.p.), enquanto a França, a Espanha e os Países Baixos registaram contrações superiores a 1 p.p.

**Nos últimos três anos, os ganhos líquidos continuaram a crescer mais rapidamente na Europa Central e Oriental, contribuindo para a convergência dos níveis dos rendimentos do trabalho.** Esta tendência está bem patente na distribuição dos países na figura 13, que toma como referência um trabalhador solteiro sem filhos que aufera o salário médio, ao longo de um período de três anos (2016-2019)<sup>47</sup>. A convergência ascendente do nível de vida está em consonância com os objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. No extremo inferior da distribuição dos rendimentos líquidos, a Bulgária, a Roménia, a Letónia, a Lituânia, a Hungria e a Polónia (cujos ganhos líquidos em unidades de poder de compra padrão (PPS) são inferiores ou iguais a 15 000 EUR) apresentaram todos um aumento médio superior a 5 % nos últimos três anos, sendo o seu desempenho «fraco mas a melhorar»<sup>48</sup>. Outros países que apresentam níveis igualmente baixos não registaram um crescimento tão rápido e o seu desempenho é «a acompanhar» (Croácia, Eslovénia, Portugal, Chéquia e Estónia) ou estão em «situação crítica» (Eslováquia). Entre os «melhores desempenhos», os rendimentos líquidos em unidades de poder de compra padrão estão próximos ou acima dos 30 000 EUR na Alemanha, nos Países Baixos, na Irlanda e no Luxemburgo. Nestes Estados-Membros, os rendimentos líquidos têm crescido mais rapidamente do que nos países com níveis análogos. A Espanha, a Grécia e a Itália, com rendimentos líquidos próximos da média, registaram uma evolução negativa ou estagnante nos últimos três anos (em consonância com as elevadas taxas de desemprego). Saliente-se que os países que registam um crescimento dos rendimentos líquidos superior à média também denotam um rápido aumento dos custos unitários do trabalho, cujas implicações a longo prazo para a competitividade é necessário acompanhar.

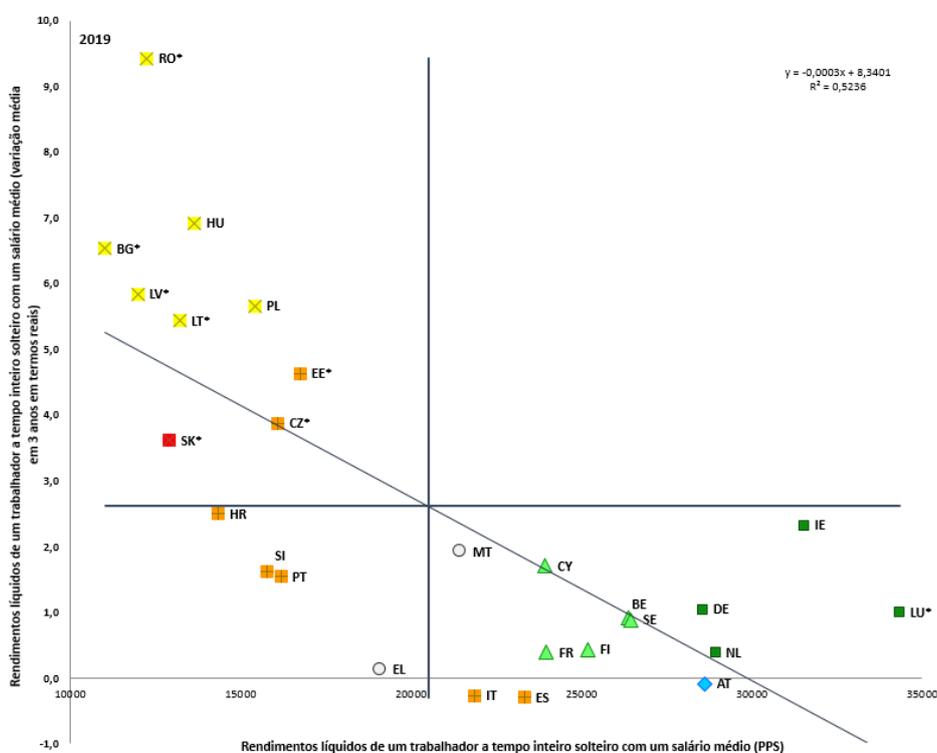
---

<sup>47</sup> Os níveis de rendimentos líquidos são medidos em unidades de poder de compra padrão (PPS), a fim de permitir uma comparação válida entre os Estados-Membros. As variações são medidas em moeda nacional e em termos reais. Este indicador deve ser lido e interpretado em conjugação com outros indicadores, tais como o a taxa de risco de pobreza no trabalho, o rácio entre o quinto e o primeiro decil da distribuição salarial (D5/D1) e outros indicadores pertinentes do ODE/MDPS e do QAC.

<sup>48</sup> Curiosamente, vários destes países apresentam também desigualdades salariais elevadas, medidas pelo rácio entre o quinto e o primeiro decil da distribuição salarial (D5/D1). Segundo a OCDE, os países da UE que apresentaram os maiores rácios D5/D1 em 2017 foram a Roménia (2,9), a Letónia (2,6), a Lituânia (2,5) e a Bulgária (2,5). No outro lado da escala, os rácios mais baixos foram registados na Finlândia (1,8), na Eslováquia (1,8) e na Chéquia (1,7).

## Figura 13: Os rendimentos líquidos têm aumentado rapidamente na Europa Central e Oriental, contribuindo assim para a convergência ascendente

Rendimentos líquidos e variação anual — média de três anos (indicador-chave do painel social)



Fonte: base de dados fiscais e de prestações (cálculos próprios). Período: níveis de 2019 (média de 3 anos) e variação média anual 2016-2019. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Os Estados-Membros assinalados com um asterisco são aqueles em que o custo unitário nominal do trabalho excedeu o limiar fixado no procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM). O indicador do painel de avaliação do PDM é a variação percentual dos custos unitários nominais do trabalho ao longo de três anos. O limiar é de 9 % para os países da área do euro e de 12 % para os outros Estados-Membros. Não são comunicados dados para a DK por não serem fiáveis.

**Um emprego nem sempre proporciona uma vida digna.** Nos últimos anos, a situação dos trabalhadores com salários baixos deteriorou-se em muitos países. A pobreza no trabalho aumentou na última década, passando de 8,5 % em 2007 para 9,8 % em 2016 na UE-27, diminuindo depois para 9 % em 2019<sup>49</sup>. As tendências estruturais que conferem novos contornos aos mercados de trabalho, como a digitalização e o aumento das formas de trabalho atípicas, resultam numa maior polarização do emprego, numa diminuição do emprego em profissões com salários médios e num aumento simultâneo das profissões com remunerações baixas e elevadas<sup>50</sup>. Os trabalhadores com contratos temporários enfrentam um risco mais elevado de pobreza no trabalho do que os trabalhadores com contratos permanentes (16,3 %

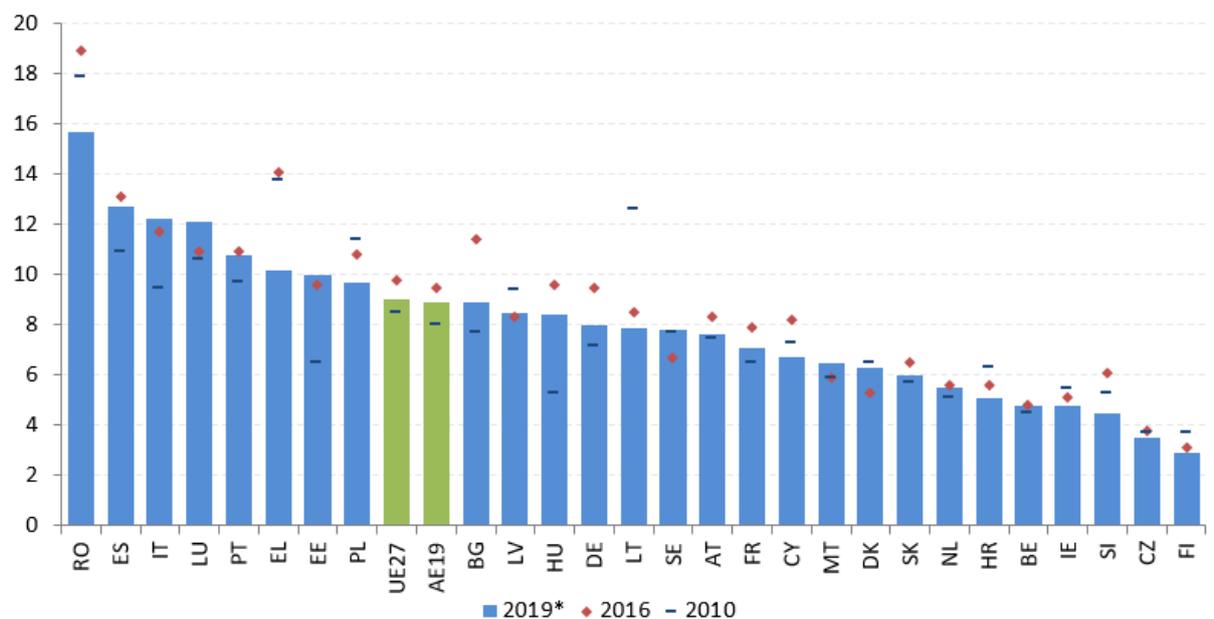
<sup>49</sup> Os dados referem-se ao agregado da UE que inclui o Reino Unido, mas exclui a Croácia, o único comparável entre 2007 e 2016. Na média dos atuais 27 Estados-Membros (ou seja, incluindo a Croácia e excluindo o Reino Unido), a pobreza no trabalho aumentou de 8,5 % em 2010 (dados disponíveis mais recentes) para 9,3 % em 2018. A pobreza no trabalho é dada pela percentagem de pessoas que trabalham e têm um rendimento equivalente disponível inferior ao limiar de risco de pobreza, fixado em 60 % da mediana nacional do rendimento disponível equivalente (após transferências sociais).

<sup>50</sup> Comissão Europeia (2019): *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2019*, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.

contra 5,7 %), assim como os trabalhadores pouco qualificados em relação aos trabalhadores altamente qualificados (19,3 % contra 4,5 %). Além disso, os trabalhadores nascidos fora da UE estão muito mais expostos (20,9 %) à pobreza no trabalho do que os autóctones (7,9 %). A figura 14 mostra que mais de 10 % dos trabalhadores estão em risco de pobreza na Roménia, em Espanha, em Itália, no Luxemburgo, em Portugal e na Grécia. Neste grupo, a taxa de pobreza no trabalho aumentou de facto em comparação com 2010 em Espanha, em Itália, no Luxemburgo e em Portugal.

**Figura 14: A pobreza no trabalho aumentou na maioria dos Estados-Membros ao longo da última década**

Taxa de risco de pobreza no trabalho, comparação plurianual



Fonte: Eurostat, LFS.

Nota: não estão disponíveis dados de 2019 (os dados apresentados correspondem a 2018) para FR, IE, IT e SK.

**As mulheres, os jovens e os trabalhadores pouco qualificados, bem como os trabalhadores com empregos atípicos, têm mais probabilidades de auferir o salário mínimo do que os outros trabalhadores<sup>51</sup>.** Em especial, os trabalhadores jovens são três vezes mais suscetíveis de auferir o salário mínimo do que os trabalhadores adultos, e as mulheres quase duas vezes mais do que os homens. Do mesmo modo, o trabalho temporário e o trabalho a tempo parcial multiplicam por três e dois, respetivamente, a probabilidade de auferir o salário mínimo. No entanto, na maior parte dos Estados-Membros, o trabalhador «típico» que aufer o salário mínimo tem mais de 25 anos, concluiu o ensino secundário e vive em casal. Assim é porque a percentagem de trabalhadores jovens, pouco qualificados e de famílias monoparentais é relativamente pequena em relação ao total da população ativa, o que reduz a sua maior probabilidade de auferirem o salário mínimo.

**Apesar dos recentes aumentos em muitos Estados-Membros<sup>52</sup>, o salário mínimo continua a ser, em muitos casos, baixo em comparação com outros salários na economia.**

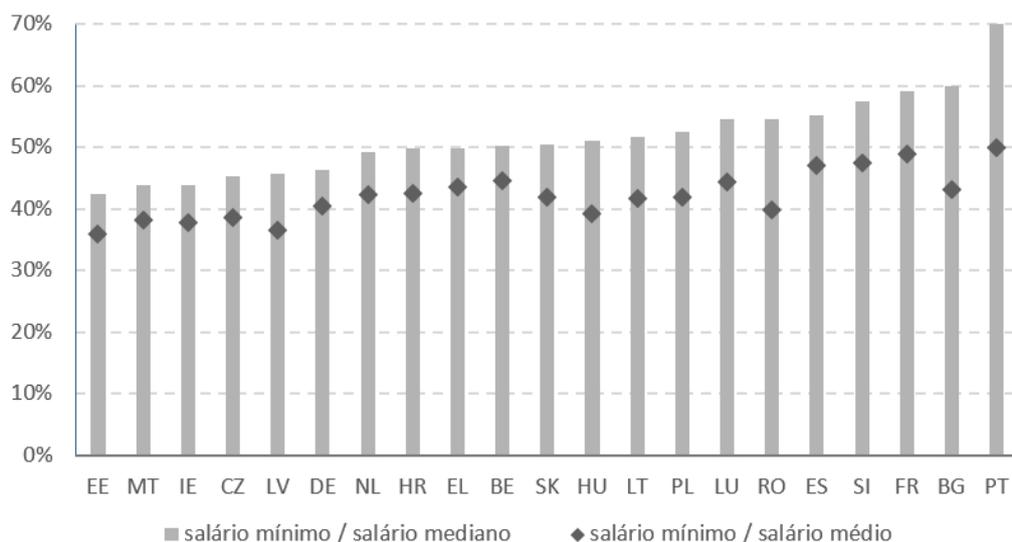
<sup>51</sup> Para mais informações, consultar a avaliação de impacto que acompanha a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a salários mínimos adequados na União Europeia, SWD (2020) 245 final.

<sup>52</sup> Para mais pormenores, ver ponto 3.1.2.

Em quase todos os Estados-Membros, o salário mínimo nacional é inferior a 60 % do salário mediano e a 50 % do salário médio. Em 2019, apenas o salário mínimo nacional de Portugal atingiu ambos os valores, enquanto o da Bulgária atingiu 60 % do salário mediano. No mesmo ano, o salário mínimo era inferior a 50 % do salário mediano em nove países da UE (Estónia, Malta, Irlanda, Chéquia, Letónia, Alemanha, Países Baixos, Croácia e Grécia, ver Figura 15). Ainda em 2019, sete países (Estónia, Malta, Irlanda, Chéquia, Letónia, Hungria e Roménia) tinham salários mínimos inferiores a 40 % do salário médio. Existem também casos em que o salário mínimo não é suficiente para proteger os trabalhadores contra o risco de pobreza. Existem lacunas na cobertura dos salários mínimos em vários Estados-Membros. Em países com um salário mínimo nacional, há categorias específicas de trabalhadores que não estão protegidas, uma vez que se aplicam isenções. Nos países em que os salários são exclusivamente fixados por negociação coletiva, existem lacunas na cobertura dos trabalhadores que não estão abrangidos por convenções coletivas.

**Figura 15: Em quase todos os Estados-Membros, o salário mínimo nacional é inferior a 60 % do salário mediano e a 50 % do salário médio**

Salários mínimos em percentagem dos salários medianos e médios brutos dos trabalhadores a tempo inteiro (2019)



Fonte: Cálculos da Comissão baseados nos dados do Eurostat.

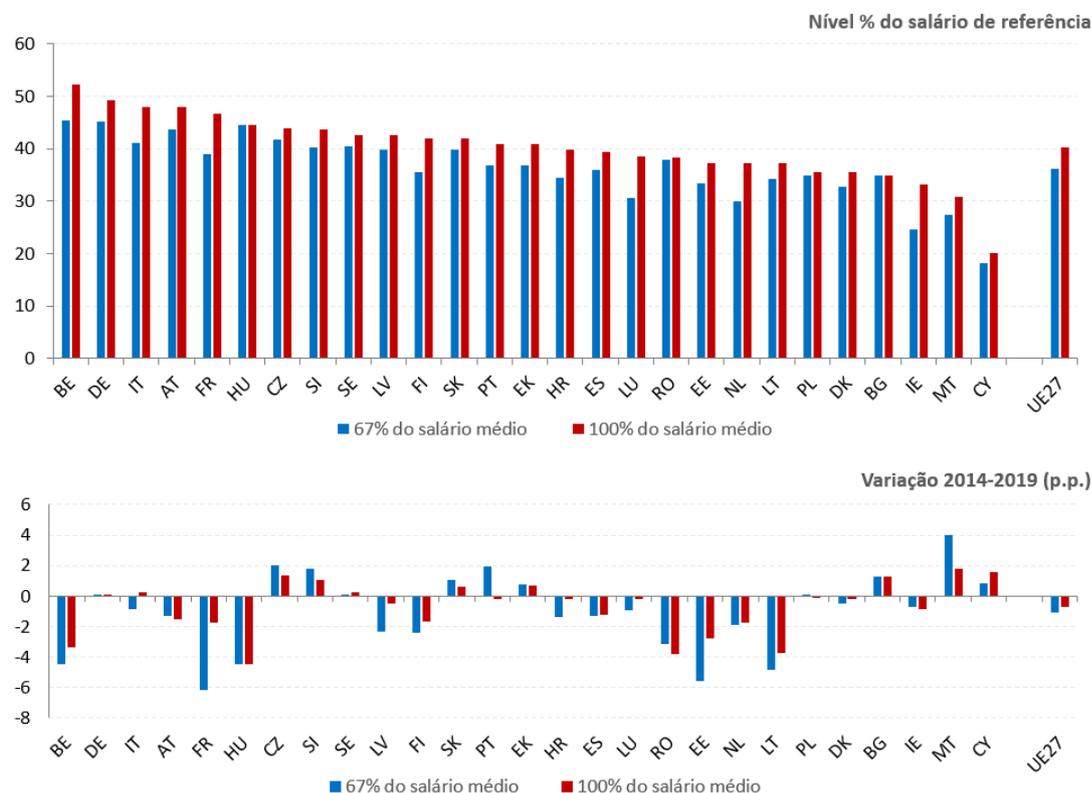
Nota: A figura reporta-se aos Estados-Membros onde existe um salário mínimo nacional.

**É por esta razão que, em 28 de outubro de 2020, a Comissão propôs uma diretiva da UE para garantir que os trabalhadores na União sejam protegidos por salários mínimos adequados que permitam uma vida digna onde quer que trabalhem.** A proposta da Comissão visa promover a negociação coletiva em matéria salarial em todos os Estados-Membros. Os países com salários mínimos nacionais devem criar as condições para que estes sejam fixados em níveis adequados. Entre essas condições incluem-se critérios claros e estáveis para a fixação de um salário mínimo, valores de referência indicativos para ajudar a avaliar a sua adequação e a atualização regular e atempada dos valores fixados. Estes Estados-Membros são também convidados a assegurar um recurso proporcionado e justificado a variações e descontos nos salários mínimos nacionais, bem como a participação efetiva dos parceiros sociais na fixação e na atualização dos salários mínimos nacionais. Acresce que a proposta foi concebida de forma a ter em conta os efeitos no emprego e na competitividade. Por conseguinte, proporciona flexibilidade suficiente para ter em

consideração a evolução social e económica, incluindo a produtividade e as tendências do emprego. Por último, a proposta prevê uma melhoria das medidas de aplicação e controlo dos salários mínimos estabelecidos em cada país. Nos termos do artigo 154.º, n.º 3, do TFUE, foi realizada uma consulta dos parceiros sociais em duas fases.

### Figura 16: Apesar de uma diminuição global, a carga fiscal sobre o trabalho continua a ser elevada em vários Estados-Membros

Carga fiscal sobre o trabalho nos escalões salariais baixos e médios, nível e variação 2014-2019



Fonte: Base de dados fiscais e de prestações, Comissão Europeia/OCDE.  
Nota: Os dados referem-se a trabalhadores solteiros sem filhos.

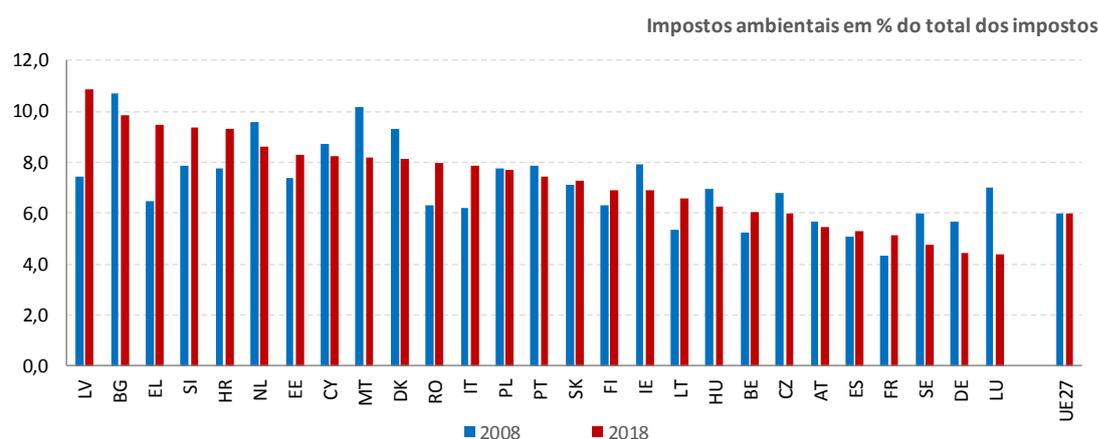
**A carga fiscal média sobre o trabalho na UE-27 continua a apresentar uma ligeira tendência para a baixa, com alterações relativamente pequenas na maioria dos Estados-Membros.** Em 2019, a redução da carga fiscal sobre os trabalhadores solteiros que auferem o salário médio foi mais significativa na Lituânia (-3,4 p.p.), sendo mais limitada noutros países (menos de 1 p.p.). Os aumentos mais significativos registaram-se em Chipre (1,2 p.p.) e na Estónia (1,1 p.p.). As diferenças entre os Estados-Membros continuam a ser grandes (ver figura 16), sendo que a carga fiscal varia entre cerca de 20 % em Chipre e mais de 45 % na Bélgica, na Alemanha, em Itália, na Áustria e em França. Do mesmo modo, a carga fiscal sobre os trabalhadores com rendimentos mais baixos (definidos como os que auferem 67 % do salário médio) varia significativamente entre os Estados-Membros. Numa perspetiva a mais longo prazo, a carga fiscal diminuiu tanto ao nível do salário médio como do salários dos trabalhadores com rendimentos mais baixos, sendo a redução mais pronunciada nesta última categoria. Entre 2014 e 2019, a carga fiscal média não ponderada na UE diminuiu 0,7 p.p. (e 1,1 p.p. para os trabalhadores com baixos rendimentos). A Lituânia, a Hungria, a Roménia, a Bélgica e a Estónia registaram importantes reduções em ambos os grupos de rendimento (embora a Bélgica continue a registar os níveis mais elevados nas duas

categorias), havendo também a assinalar reduções substanciais para os trabalhadores com rendimentos mais baixos em França, na Letónia e na Finlândia. O aumento mais significativo nos dois níveis salariais foi registado em Malta, embora a carga fiscal continue a ser relativamente baixa.

**Em vários Estados-Membros, há margem para transferir a tributação do trabalho para outras fontes menos prejudiciais ao crescimento e mais favoráveis aos objetivos ambientais.** Os impostos ambientais (impostos sobre a energia, os transportes, a poluição e os recursos) contribuíram para 6 % do total das receitas fiscais na UE-27 em 2018, com uma percentagem que variou entre 10,9 % na Letónia e 4,4 % no Luxemburgo (figura 17). Os impostos sobre a energia deram a maior contribuição, representando cerca de 77 % das receitas dos impostos ambientais na UE-27, em 2018. Para a UE-27, a parte dos impostos ambientais no total das receitas fiscais manteve-se relativamente estável entre 2008 e 2018. As variações ao nível nacional foram mais pronunciadas, com os aumentos mais importantes na Letónia e na Grécia e as reduções mais acentuadas no Luxemburgo. Importa, no entanto, ter presente que a quota-parte da fiscalidade ambiental, por si só, não é suficiente para concluir se o sistema fiscal de um Estado-Membro está bem concebido para apoiar objetivos ambientais<sup>53</sup>.

**Figura 17: Em média, a quota-parte dos impostos ambientais não aumentou na UE ao longo da última década**

Impostos ambientais, em % da tributação total, 2008-2018



Fonte: Comissão Europeia, DG Fiscalidade e União Aduaneira, com base nos dados do Eurostat

**Se não forem corretamente concebidos, os impostos ambientais podem ter efeitos distributivos negativos, representando um encargo comparativamente mais elevado para as famílias com rendimentos mais baixos.** Por conseguinte, é necessário que os mecanismos de compensação garantam uma reafetação adequada de receitas ou investimentos em bens públicos, como os transportes públicos, para oferecer alternativas. No contexto da ação climática para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (em conformidade com os objetivos mais rigorosos e os níveis de ambição propostos no Plano Meta Climática 2030 e no projeto de Lei Europeia do Clima), os preços do carbono e os custos da energia deverão

<sup>53</sup> Um mesmo nível de tributação ambiental pode resultar de uma baixa taxa de imposto numa base tributável alargada (ou seja, um elevado nível de atividade poluente) ou de uma elevada taxa de imposto numa base tributável reduzida.

aumentar, nomeadamente mercê de impostos sobre o carbono e de eventuais extensões do regime de comércio de licenças de emissão. Do ponto de vista do consumidor, os impactos de ambos são semelhantes. Os dados disponíveis mostram que os impostos sobre os combustíveis e outros produtos energéticos representam os encargos mais elevados, em proporção do rendimento disponível, nos agregados familiares com rendimentos mais baixos<sup>54</sup>. A avaliação de impacto do Plano Meta Climática 2030<sup>55</sup> revela também um volume de despesa proporcionalmente mais elevado com a eletricidade, o gás e os combustíveis sólidos nas famílias com rendimentos mais baixos. Por conseguinte, numa perspetiva de equidade, são necessários instrumentos fiscais compensatórios a fim de atenuar esses impactos regressivos. Além disso, a falta de acessibilidade dos preços dos produtos energéticos pode agravar a pobreza energética<sup>56</sup>. A fim de assegurar o acesso a serviços essenciais, consagrado como um princípio no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, poderá considerar-se a possibilidade de conceder apoios ao abrigo de instrumentos orçamentais específicos.

**Verificou-se que as reduções de impostos sobre o trabalho conduzem a ganhos em termos de emprego e de crescimento económico.** A redução dos impostos sobre o trabalho melhora os incentivos ao trabalho em geral, em especial para os trabalhadores com salários baixos, e outros grupos-alvo, como os jovens e os trabalhadores mais velhos. Uma medida de compensação que acompanha o aumento dos preços do carbono pode ser considerada uma forma de reforçar os incentivos dos empregadores para reterem a respetiva força de trabalho, enquanto o aumento dos custos de produção aumentam (impulsionando a procura de mão de obra). Por outro lado, as reduções dos impostos sobre o trabalho podem ser utilizadas para aumentar a remuneração líquida dos trabalhadores (a um dado nível de custos), incentivando-os a permanecer em atividade (impulsionando a oferta de mão de obra). Mais recentemente, a avaliação de impacto acima referida que acompanha o Plano Meta Climática 2030 revelou efeitos positivos no crescimento e no emprego decorrentes da reorientação das receitas fiscais provenientes da tarifação do carbono, sob a forma de reduções dos impostos sobre o rendimento ou sobre o trabalho<sup>57</sup>.

**As receitas provenientes da tributação ambiental podem ser utilizadas em medidas de apoio a todos os rendimentos.** Tem vindo a ser implementada uma reafetação de receitas numa perspetiva de equidade, por exemplo, sob a forma de transferências de montante fixo ou de distribuição de «dividendos do carbono», de forma a que as famílias sem trabalho possam também beneficiar. A edição de 2020 do relatório anual sobre a evolução do emprego e da situação social na Europa, baseado num exercício de modelização, dá o exemplo de uma reforma fiscal neutra do ponto de vista das receitas, que consiste num imposto sobre a energia e numa prestação de montante fixo concedida a todos os agregados familiares. Está provado que uma transferência desta natureza pode amortecer o efeito negativo do imposto, quer na pobreza quer na desigualdade. Assim é porque a prestação em questão, embora concedida de

---

<sup>54</sup> Comissão Europeia (2020): *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/!MM76mf>

<sup>55</sup> SWD(2020) 178 final, pp. 46115.

<sup>56</sup> Recomendação da Comissão sobre a pobreza energética [C (2020) 9600 final] e documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha, com orientações da UE sobre pobreza energética (SWD (2020) 960 final).

<sup>57</sup> Ver outros resultados semelhantes no relatório anual *Employment and Social Developments in Europe*.

forma generalizada, proporciona um apoio relativamente mais elevado às famílias mais pobres do que às famílias mais ricas.<sup>58</sup>

### 3.1.2 Medidas tomadas pelos Estados-Membros

**Na sequência da pandemia de COVID-19, todos os Estados-Membros optaram por regimes de *layoff* para atenuar as consequências do choque económico no mercado de trabalho.** Devido à pandemia, as empresas em toda a UE foram subitamente forçadas a reduzir ou a suspender as suas atividades devido a perturbações nas cadeias de abastecimento, à aplicação de medidas rigorosas de confinamento e à consequente queda da procura de uma vasta gama de produtos e serviços. Em resposta a esta evolução, todos os Estados-Membros da UE reforçaram os regimes de *layoff* existentes ou introduziram novos regimes de tempo de trabalho reduzido, com o objetivo de preservar o emprego na fase mais aguda da emergência sanitária. A União Europeia apoiou esse esforço através do instrumento temporário SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*).

**Os regimes de tempo de trabalho reduzido, ou *layoff*, são programas públicos destinados a evitar a destruição excessiva de postos de trabalho em períodos de recessão.** Permitem às empresas que enfrentam dificuldades económicas reduzir temporariamente o tempo de trabalho dos seus trabalhadores, que, por sua vez, recebem apoio ao rendimento pelas horas não trabalhadas. O principal objetivo destes regimes é proteger os trabalhadores e a correspondência oferta/procura, limitando assim as consequências a longo prazo de um choque transitório. Em geral, são utilizados em caso de acontecimentos externos que entravam as atividades empresariais (por exemplo, acidentes técnicos, más condições meteorológicas que afetam as obras na construção ou na agricultura, motivos de força maior) e de períodos de recessão temporária (por exemplo, redução do volume de negócios ou diminuição das encomendas, que se espera ser temporária). Uma característica essencial é que a relação de trabalho é mantida durante o período de *layoff*, mesmo nos casos em que as horas de trabalho sejam reduzidas a zero (ou seja, uma suspensão total do trabalho).

**Os regimes de *layoff* podem ser benéficos para os empregadores, para os trabalhadores e para a economia em geral.** Permitem às empresas ajustar os custos da mão de obra quando a atividade económica enfraquece, preserva o emprego e o capital humano, evitando incorrer em procedimentos de despedimento longos e onerosos, bem como em custos de recontração aquando da retoma integral das atividades. Do ponto de vista dos trabalhadores, estes regimes proporcionam um rendimento de substituição (parcial), impedindo despedimentos e permitindo que o peso das medidas de ajustamento seja repartido de forma mais equitativa entre os trabalhadores. Ao limitar a perda de postos de trabalho, os regimes de tempo de trabalho reduzido reduzem a volatilidade do emprego e dos rendimentos e reforçam a resiliência do mercado de trabalho, atenuando os encargos que recaem sobre os sistemas de prestações de desemprego e a probabilidade de desemprego de longa duração.

**Antes da eclosão da pandemia de COVID-19, 17 Estados-Membros da UE dispunham de um regime ou de um quadro de medidas de *layoff*.** No entanto, estes regimes diferiam consideravelmente na forma como estavam estabelecidos e eram administrados, por exemplo, mediante regimes específicos, sistema de prestações de desemprego ou políticas ativas do mercado de trabalho.

---

<sup>58</sup> *Employment and Social Development in Europe, Annual Review 2020*, capítulo 3 e ponto 4.2.

**A Bélgica, a Alemanha, a França, a Itália, o Luxemburgo, a Áustria e Portugal tinham regimes específicos e bem estabelecidos antes da crise.** Nesses países, as empresas apresentam um pedido às autoridades responsáveis pela gestão do regime. Uma vez concedida a autorização, a empresa pode ajustar as horas de trabalho dos seus empregados, pagando-lhes o salário normal pelo número de horas trabalhadas e uma indemnização pelas horas não trabalhadas (geralmente inferior ao salário normal). A empresa é então reembolsada (total ou parcialmente) através do regime público *layoff*<sup>59</sup>. A Suécia adotou um regime semelhante em 2014, para ser «ativado» em caso de recessão económica grave. A Bulgária estabeleceu o quadro jurídico na sequência da crise de 2009, mas o seu regime estava «inativo», uma vez que não foi financiado nos últimos anos antes da crise da COVID-19. A Hungria também dispunha de um regime permanente de *layoff* de dimensão relativamente modesta e que só de forma intermitente foi utilizado e financiado antes da COVID-19.

**Na Dinamarca, na Irlanda, nos Países Baixos, em Espanha e na Finlândia, o apoio à aplicação das medidas de *layoff* era normalmente (antes da crise) garantido no âmbito do sistema de prestações de desemprego.** Ao abrigo destes sistemas, as empresas têm a possibilidade de reduzir temporariamente o tempo de trabalho dos seus empregados (em alguns casos, por exemplo, na Finlândia, também é possível suspender temporariamente os trabalhadores, embora mantendo a relação de trabalho). Por sua vez, os trabalhadores afetados podem inscrever-se como candidatos a emprego e solicitar prestações de desemprego num montante proporcional aos dias não trabalhados (as chamadas «*prestações de desemprego parcial*»). As condições de acesso a essa prestação de desemprego «parcial» são definidas para cada trabalhador individualmente e são idênticas às aplicáveis ao subsídio de desemprego («integral»). Em geral (com algumas exceções, por exemplo, a Espanha), os trabalhadores podem reclamar o subsídio de desemprego parcial se tiverem os registos de contribuição necessários e têm de cumprir os requisitos normais de procura de emprego e de disponibilidade para o trabalho (o que significa que se espera que aceitem ofertas possíveis para empregos a tempo inteiro).

**Na Croácia e na Eslováquia, o *layoff* foi gerido como uma medida de política ativa do mercado de trabalho.** Inicialmente, estes regimes tinham um orçamento limitado, um número reduzido de empresas e trabalhadores abrangidos e incluíam requisitos de manutenção dos postos de trabalho (obrigação de os empregadores preservarem os níveis de emprego durante um determinado período após a receção do apoio). Estes regimes foram consideravelmente reforçados em resposta à crise da COVID-19, com importantes dotações orçamentais e uma ampla cobertura de empresas e trabalhadores.

**Na sequência da pandemia da COVID-19, todos os Estados-Membros adaptaram os seus regimes nacionais de *layoff*, a fim de facilitar a sua utilização e alargar o seu âmbito.** Por exemplo, racionalizaram os procedimentos administrativos de autorização de *layoff*, por exemplo, através da redução dos períodos de notificação, da introdução de uma nova justificação da «emergência COVID-19» (considerada automaticamente um motivo de força maior) e/ou da flexibilização dos requisitos de consulta prévia dos representantes dos trabalhadores e da redução do prazo para a apresentação de pedidos de prestações. Além disso, alargaram a cobertura dos regimes a empresas e setores que não eram anteriormente elegíveis. Por exemplo, a Alemanha, a Espanha, a França, a Itália, o Luxemburgo, a Áustria, Portugal e a Finlândia alteraram as regras dos seus regimes de *layoff*, a fim de simplificar os procedimentos, facilitar o acesso e/ou alargar a sua cobertura (por exemplo, incluir os

---

<sup>59</sup> A Bélgica é uma exceção, uma vez que os trabalhadores recebem a indemnização diretamente da agência federal responsável pelo pagamento das prestações do seguro de desemprego.

trabalhadores por conta própria e os trabalhadores recém contratados). A Espanha e a Finlândia racionalizaram os procedimentos administrativos e flexibilizaram substancialmente os critérios de elegibilidade, a fim de permitir a todos os trabalhadores beneficiar de apoio no âmbito do *layoff*, independentemente da respetiva carreira contributiva, e sem prejuízo dos direitos adquiridos às prestações de desemprego «normais». Houve Estados-Membros onde os custos para os empregadores foram reduzidos a zero. O período de vigência do *layoff* foi alargado a fim de ter em conta a natureza excecional da crise e a incerteza em torno da sua duração. Além disso, alguns Estados-Membros (entre os quais a Bélgica e a França) aumentaram temporariamente o nível da indemnização concedida aos trabalhadores pelas horas não trabalhadas. A França também instituiu derrogações setoriais às regras comuns para os setores mais afetados pelas medidas de emergência relacionadas com a COVID-19 (aviação, turismo).

**Alguns Estados-Membros optaram pela introdução de novos programas especificamente destinados a preservar os níveis de emprego nas empresas afetadas pela pandemia da COVID-19.** Por exemplo, a Dinamarca, a Irlanda e os Países Baixos introduziram novos regimes de emergência (tempo de trabalho reduzido) em que o apoio é canalizado diretamente através do empregador, e não através dos serviços que asseguram as prestações de desemprego. Por exemplo, nos Países Baixos, o anterior regime de *layoff* foi substituído por um acordo mais generoso. Os empregadores que preveem uma perda de receitas (de pelo menos 20 %) podem candidatar-se a um subsídio para cobertura dos custos laborais correspondente a um máximo de 90 % dessas perdas por um período de 3 meses, desde que não despeçam trabalhadores.

**Todos os Estados-Membros que não dispunham de regimes *layoff* tomaram medidas de emergência para evitar despedimentos.** Isto implicou a concessão de apoio temporário aos trabalhadores de empresas cujas atividades estão suspensas ou substancialmente reduzidas. Assim importa salientar que alguns países (por exemplo, Malta, Grécia, Lituânia e Roménia), nos quais a legislação já permitia aos empregadores reduzir o tempo de trabalho ou suspender os contratos dos seus trabalhadores em casos devidamente justificados, instituíram subvenções públicas para financiar o apoio ao rendimento dos trabalhadores afetados. Por exemplo, desde junho de 2020, o regime SYN-ERGASIA na Grécia permite até 50 % de redução do tempo de trabalho semanal dos trabalhadores a tempo inteiro em empresas que tenham registado uma diminuição de, pelo menos, 20 % do respetivo volume de negócios. O Estado cobre 60 % do salário líquido dos trabalhadores e 100 % das contribuições para a segurança social correspondentes às horas não trabalhadas.

**Ainda que, a curto prazo, as medidas de *layoff* sejam adequadas para fazer face às consequências imediatas de um choque económico externo, a sua utilização prolongada pode impedir a realização de mudanças estruturais necessárias.** A salvaguarda dos postos de trabalho existentes constituiu a principal preocupação para o mercado de trabalho quando eclodiu a crise da COVID-19. À medida que a pandemia se arrasta, o impacto económico da crise na estrutura da procura e na atividade das empresas torna-se cada vez mais evidente, sublinhando a importância e a necessidade de mudanças estruturais. Quanto mais longa for a crise, maior é o risco de as medidas de *layoff* subsidiarem empresas que deixaram de ser viáveis. Os regimes de *layoff* também podem reduzir a probabilidade de as pessoas que não dispõem de um emprego seguro encontrarem trabalho e, por conseguinte, abrandar o crescimento do emprego durante a recuperação. Por conseguinte, as políticas destinadas a promover a mudança estrutural e a reafetação intersetorial de trabalhadores (por exemplo, através de incentivos à contratação e de medidas de requalificação bem concebidas) poderiam

ser promovidas assim que houver sinais de recuperação económica e adaptadas à situação económica específica de cada país.

**Alguns Estados-Membros já começaram a aplicar regimes de *layoff* e outras medidas de emergência, enquanto outros os adaptaram ou prolongaram.** Por exemplo, na Dinamarca e na Estónia, as medidas de emergência tomadas em resposta à pandemia terminaram durante o verão e (à data da redação da redação do presente relatório) não foram reconduzidas. Outros Estados-Membros começaram a restringir o acesso aos regimes de emergência apenas a empresas ainda diretamente afetadas por restrições relacionadas com a crise sanitária (por exemplo, na Bélgica, na Grécia e em Chipre). Por último, vários Estados-Membros já prolongaram a vigência de algumas medidas de emergência até ao final de 2020 (França, Itália e Grécia) ou 2021 (Alemanha, Malta, Suécia, Chipre e Espanha).

**Vários Estados-Membros tomaram medidas para manter os postos de trabalho e apoiar a procura de mão de obra através de incentivos à contratação<sup>60</sup>.** Por exemplo, na Grécia, os atuais regimes de subsídios à contratação geridos pelo serviço público de emprego foram alargados, a sua vigência foi prolongada (até dois anos) e foi aumentada a taxa de subvenção (75 % dos custos salariais, com um limite de 750 EUR). Além disso, foi lançado em outubro um novo regime destinado a incentivar a criação de 100 000 postos de trabalho no setor privado, através da cobertura pelo Estado das contribuições para a segurança social durante seis meses. Na Croácia, foi alargado o regime temporário de apoio aos salários (equivalente a 50 % do salário mínimo) para apoiar os trabalhadores afetados pelas restrições sanitárias, na sua maioria trabalhadores sazonais no setor do turismo e dos serviços. Na Roménia, foram tomadas várias medidas (para além dos atuais regimes de subsídios ao emprego), para fazer face aos desafios mais recentes do mercado de trabalho, incluindo apoios aos jovens, aos trabalhadores mais velhos e aos trabalhadores por conta própria. A região belga da Flandres procedeu a uma revisão dos atuais incentivos à contratação de desempregados de longa duração, enquanto a Valónia está a avaliar o seu quadro geral de incentivos à contratação para melhorar a sua eficácia. Em maio de 2020, a Hungria adotou um plano de ação para salvaguardar empregos e criar outros em setores definidos como prioritários, incluindo os cuidados de saúde, a construção, a agricultura, os transportes e o turismo. Este plano de ação conta com um orçamento total de 674 mil milhões de HUF (1,85 mil milhões de EUR) para o período 2020-2022, através, nomeadamente, de regimes de subvenção salarial e de outras medidas destinadas a tornar o trabalho mais flexível. A Espanha introduziu incentivos à contratação que visam os trabalhadores afetados no setor do turismo das Ilhas Baleares e das Canárias. Na Letónia, foi fixada uma nova subvenção salarial por um período de três meses até ao final de 2020. A entidade patronal receberá um montante equivalente, no máximo, a 50 % do salário mensal do trabalhador (máximo de 430 EUR por mês), condicionado à contratação do trabalhador anteriormente desempregado, no mínimo três meses após o termo da subvenção. A partir do final de outubro, Chipre tem previstos regimes de subvenção para incentivar a contratação de desempregados, ex-reclusos e jovens. No âmbito de uma vasta reforma, a Finlândia pretende simplificar o atual sistema de subsídios para aumentar a sua utilização por parte das empresas, em especial as pequenas e médias empresas. Foram elaborados planos para reduzir os encargos administrativos para os empregadores e acelerar o processo de pagamento, que estará estreitamente ligado à identificação das futuras necessidades de competências do trabalhador.

---

<sup>60</sup> Medidas não direcionadas de apoio à contratação. Mais pormenores sobre as medidas orientadas para grupos específicos ou, de um modo mais geral, integradas nas políticas ativas do mercado de trabalho podem ser consultados nos pontos 3.2 e 3.3.

**Na maioria dos Estados-Membros, os salários mínimos nacionais aumentaram em 2020 relativamente ao ano anterior**<sup>61</sup>. Em alguns deles, os aumentos foram substanciais (por exemplo, na Polónia 17 %, na Eslováquia 12 % e na Chéquia 11 %). O salário mínimo na Roménia aumentou 7 %, ascendendo a cerca de 40 % do salário médio do país. Na Bélgica, o salário mínimo nacional continuou congelado (com exceção da indexação), uma vez que os parceiros sociais não conseguiram chegar a acordo. Em Espanha, o último aumento do salário mínimo (de 5,5 %, após um aumento de 22,3 % em 2019) foi negociado e acordado com os parceiros sociais de modo diferente do anterior. O salário mínimo na Letónia será aumentado em 16 % a partir de janeiro de 2021, de acordo com uma decisão do Governo. Na Alemanha, a entidade responsável propôs um aumento de 10 % do salário mínimo em quatro etapas ao longo dos próximos dois anos. A Alemanha está atualmente a rever os modos de fixação do salário mínimo, tendo em conta a experiência adquirida com a introdução de um salário mínimo nacional. Alguns governos (Polónia, Espanha) anunciaram ou estão a considerar a hipótese de aumentar os salários mínimos nacionais para 60 % dos salários medianos ou médios. Na Eslováquia, foi adotado em 2019 um novo mecanismo para a fixação do salário mínimo nacional que estabelece que, se os parceiros sociais não chegarem a acordo sobre o nível para o ano seguinte no prazo previsto (15 de julho de cada ano), este será automaticamente fixado em 60 % do salário médio bruto nominal do ano anterior. O novo mecanismo deveria ter sido aplicado pela primeira vez ao salário mínimo de 2021, mas outra alteração adotada pelo Parlamento em outubro de 2020 prevê um aumento *ad hoc* em 2021 (inferior à base do cálculo anterior) e reduz a fórmula automática para 57 % do salário bruto nominal médio dos últimos dois anos. Em vários países, está em discussão um novo aumento substancial dos salários mínimos para além de 2020, fixado, em parte, com referência a uma meta relativa e, em parte, em termos absolutos.

**No último ano, registaram-se apenas alterações limitadas nas regras e quadros de fixação dos salários.** A Grécia constitui uma exceção, com a possibilidade de autoexclusão de acordos setoriais introduzida em outubro de 2019, em especial para as empresas que enfrentam problemas económicos (falência, reestruturação, liquidação, crédito malparado) ou que operam em zonas com elevadas taxas de desemprego, empresas em fase de arranque e empresas da economia social. Além disso, a extensão dos acordos setoriais deixou de ser automática, cabendo a decisão agora ao Ministro do Trabalho, a pedido explícito de uma das partes signatárias. Este pedido tem de ser acompanhado de uma análise do impacto estimado na economia e no mercado de trabalho, para além do critério de representatividade existente (50 % da mão de obra já abrangida pelo acordo). São criados registos públicos para associações patronais e sindicatos, a fim de verificar a respetiva representatividade para celebrar convenções de trabalho coletivas. Ainda não é possível aferir de que forma estas alterações afetarão na prática a negociação coletiva. Em toda a UE, algumas medidas de fixação de salários (acordadas coletivamente ou por iniciativa do governo) foram orientadas para os trabalhadores do setor da saúde e os trabalhadores equiparados, no contexto da resposta à COVID-19. Alguns Estados-Membros, incluindo a Bulgária, a Letónia e a Lituânia, introduziram medidas para aumentar temporariamente os salários do pessoal de saúde e/ou outras categorias de trabalhadores diretamente envolvidos na luta contra a pandemia. Foram recentemente celebradas convenções coletivas no setor da saúde na Áustria, na Bélgica (nível federal), em França e na Alemanha (pessoal de enfermagem).

---

<sup>61</sup> Ver Eurofound (2020): Salários mínimos em 2020: Avaliação anual. Disponível em: <https://europa.eu/hR69mk>

**A maior parte das medidas tomadas no domínio da tributação do trabalho nos últimos meses foram concebidas para dar resposta à pandemia de COVID-19.** Uma análise das medidas fiscais iniciais dos Estados-Membros em resposta à pandemia salienta que foram tomadas para evitar um aumento acentuado do desemprego e aliviar a pressão sobre as empresas. Desta forma, os Estados-Membros protegeram a liquidez das empresas, sendo a medida mais comum o diferimento do pagamento de impostos. Estes diferimentos foram introduzidos para as seguintes categorias de impostos: imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), imposto predial, IVA e contribuições para a segurança social. Alguns Estados-Membros procederam igualmente a reduções fiscais mais amplas, incluindo descontos por pagamento atempado de impostos e/ou contribuições sociais, reduções fiscais para as empresas gravemente afetadas, suspensões temporárias de determinados pagamentos de impostos e contribuições de segurança social, bem como créditos de imposto.

**Muitos Estados-Membros adotaram medidas fiscais específicas e temporárias, destinadas a proteger os trabalhadores, os setores da economia ou as categorias da população mais vulneráveis.** Por exemplo, a Bélgica introduziu a possibilidade de diferir o pagamento das contribuições para a segurança social em 2020. Os trabalhadores por conta própria também podem beneficiar de uma redução ou suspensão de contribuições para a segurança social, em função de condições específicas. Em Espanha, os trabalhadores por conta própria puderam diferir o pagamento dos impostos e das contribuições para a segurança social durante seis meses, se as atividades tiverem sido suspensas devido à declaração do estado de emergência. A Polónia aplicou temporariamente uma isenção (ou, dependendo da dimensão da empresa, uma redução) das contribuições para a segurança social para as pequenas empresas e as cooperativas sociais. Portugal introduziu uma isenção parcial do pagamento das contribuições patronais para a segurança social durante um período máximo de três meses para os trabalhadores abrangidos por medidas extraordinárias de apoio. A Eslováquia adiou o prazo dos pagamentos obrigatórios aos fundos de segurança social por parte dos empregadores e dos trabalhadores por conta própria. De acordo com este quadro, qualquer empregador ou trabalhador por conta própria que pague contribuições obrigatórias para os fundos de pensões e de saúde, e cujas receitas da empresa diminuam pelo menos 40 %, tem direito a diferir o pagamento. Na Finlândia, para ajudar os empregadores do setor privado a manter o maior número possível de postos de trabalho, as contribuições dos empregadores para a segurança social foram reduzidas 2,6 p.p. entre maio e dezembro de 2020. Para cobrir os custos adicionais, as contribuições serão aumentadas 0,4 pontos percentuais entre 2022 e 2025. Esta medida foi concebida em coordenação com os parceiros sociais. Além disso, o Estado cofinancia parte das contribuições de segurança social para os empresários que registaram uma diminuição do volume de negócios por um período de três meses (com possibilidade de prorrogação).

**Noutros casos, foram tomadas medidas de natureza mais estável ou permanente com o objetivo de reduzir a carga fiscal sobre o trabalho, com efeitos potencialmente benéficos para a procura e a oferta de mão de obra.** Por exemplo, a Grécia reduziu em 0,9 p.p. as contribuições para a segurança social para os trabalhadores a tempo inteiro, com efeitos a partir de junho de 2020. O Governo anunciou uma nova redução de 3 p.p. para 2021. Na Polónia, para além de uma isenção de impostos para os trabalhadores mais jovens, desde outubro de 2019, o primeiro escalão do imposto sobre o rendimento passou de 18 % para 17 %. Os encargos fiscais dedutíveis dos trabalhadores também foram aumentados. A Lituânia aumentou a dedução do imposto sobre o rendimento de 350 EUR/mês para 400 EUR/mês, com efeitos a partir de julho de 2020. A Itália reduziu a carga fiscal para os trabalhadores por conta de outrem: para os rendimentos até 28 000 EUR por ano, é concedido

um bónus de 600 EUR no último semestre de 2020, que passa a ser de 1 200 EUR a partir de 2021. Estão previstas deduções inferiores para os rendimentos mais elevados, até 40 000 EUR. Esta medida substitui um benefício fiscal («bónus Renzi») destinado aos rendimentos entre 8 000 e 26 600 EUR. Na Flandres (Bélgica), a partir de 2021, um «bónus emprego» acrescentará, pelo menos, 50 EUR aos salários líquidos dos trabalhadores cujo salário mensal bruto não exceda 1 700 EUR. O prémio diminui gradualmente até zero para as pessoas com um salário mensal bruto de 2 500 EUR. Esta medida pretende contrariar as armadilhas de desemprego e inatividade.

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

Analisa-se aqui a aplicação da orientação para o emprego n.º 6, que recomenda aos Estados-Membros que criem as condições necessárias para promover a oferta de mão de obra, as aptidões e as competências. O ponto 3.2.2 dá conta das medidas tomadas pelos Estados-Membros nestes domínios.

#### *3.2.1 Indicadores-chave*

**Nos últimos dez anos, a percentagem de pessoas que abandonam o ensino e a formação precocemente<sup>62</sup> diminuiu bastante a nível da UE, mas a crise da COVID-19 veio evidenciar a necessidade de prosseguir esforços.** O abandono escolar precoce era de 10,2 % em 2019, apenas 0,2 p.p. acima da meta global da Estratégia Europa 2020, depois de uma melhoria considerável (de quase 4 p.p.) desde 2009. Os progressos a nível da UE foram principalmente motivados por melhorias muito significativas em alguns Estados-Membros: Portugal (-20,3 p.p.), Espanha (-13,6 p.p.), Grécia (-10,1 p.p.) e Malta (-8,5 p.p.)<sup>63</sup>. Apenas a Eslováquia e a Chéquia registaram um aumento nas taxas de abandono escolar precoce ao longo da última década (+3,4 e +1,3 p.p., respetivamente) (figuras 18 e 19). No entanto, não se registaram grandes progressos a nível da UE nos últimos quatro anos, período em que, em média, a percentagem do abandono escolar precoce estagnou. No que respeita a alguns Estados-Membros com pontuação negativa no Painel de Indicadores Sociais (nomeadamente a Espanha, Malta, a Roménia, a Bulgária e a Itália), o abandono escolar precoce continua a ser um desafio importante, com poucas melhorias registadas desde o ano anterior. Alguns países apresentam disparidades regionais acentuadas nas taxas de abandono escolar precoce (ver anexo 4). Os períodos prolongados de encerramento das escolas devido à crise da COVID-19 poderão vir a repercutir-se num aumento das taxas de abandono escolar precoce, tornando necessários esforços acrescidos para dar resposta a este desafio.

**O abandono escolar precoce afeta sobretudo os jovens que necessitam de apoio suplementar para permanecerem no sistema educativo.** Em 2019, em média, na UE, mais rapazes (11,9 %) do que raparigas (8,4 %) tinham abandonado o ensino precocemente.

---

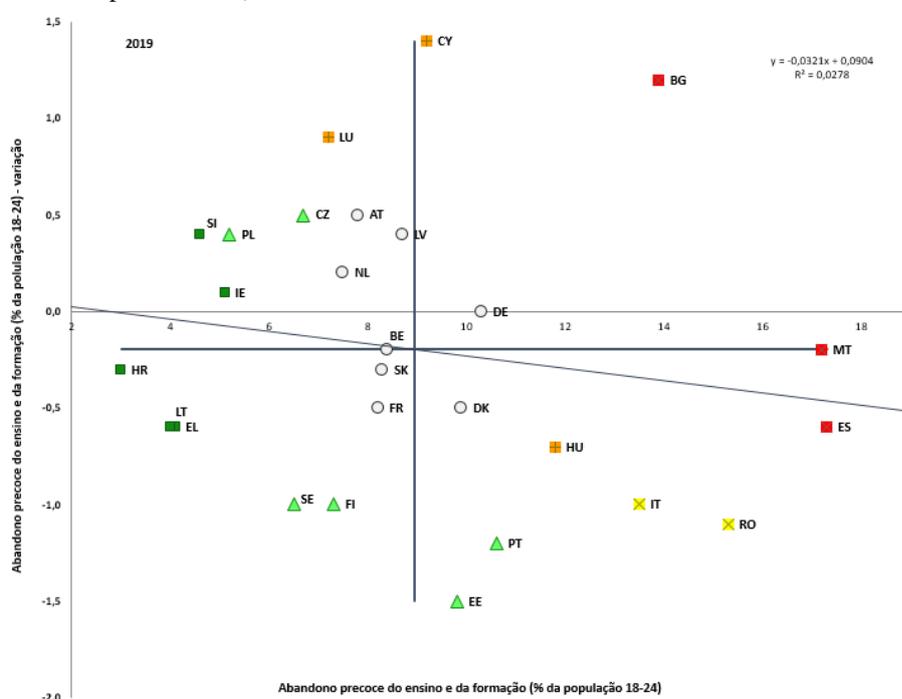
<sup>62</sup> A percentagem de jovens que abandonam precocemente o ensino e a formação é definida como a percentagem de jovens no grupo 18-24 anos que concluíram, no máximo, o 3.º ciclo do ensino básico (i.e. níveis 0-2 da CITE) e não frequentaram ações de ensino e formação nas quatro semanas precedentes ao Inquérito às Forças de Trabalho da UE (LFS).

<sup>63</sup> Para alcançar estas melhorias, os Estados-Membros adotaram medidas diversas, incluindo o apoio dos fundos da UE. O documento da Comissão (2020) sobre a «Avaliação da aplicação da recomendação do Conselho de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce» apresenta uma análise destes resultados.

Apenas a Roménia e a Chéquia apresentam um cenário diferente (na Roménia, 14,9 % de rapazes contra 15,8 % de raparigas; na Chéquia, 6,6 % de rapazes contra 6,8 % de raparigas). De um modo geral, o contexto socioeconómico dos estudantes tem um forte impacto no abandono escolar precoce, com as habilitações dos pais a desempenhar um papel fundamental. Os antecedentes migratórios também têm influência, sendo que, em média, na UE, as pessoas nascidas num país registam percentagens significativamente mais baixas (8,9 %) do que as que nasceram noutra país da UE (21,4 %) e as que nasceram fora da UE (22,5 %). Em quatro Estados-Membros (Itália, Malta, Espanha e Grécia), mais de 25 % dos jovens nascidos fora da UE abandonaram precocemente a escola em 2019.

**Figura 18: As taxas de abandono escolar precoce diferem consideravelmente entre os Estados-Membros**

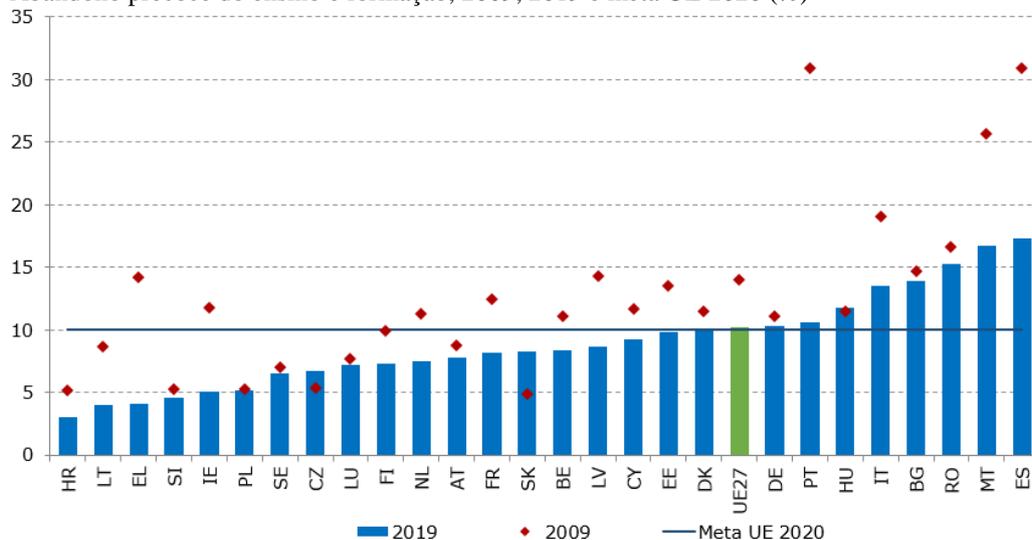
Abandono precoce do sistema de ensino e formação (% da população 18-24 anos) e variação anual (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, LFS, código dos dados em linha: [edat\_lfse\_14]. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Os dados relativos à HR não são fiáveis. Interrupções nas séries dos NL.

**Figura 19: A meta do abandono escolar precoce estabelecida na estratégia Europa 2020 quase foi atingida**

Abandono precoce do ensino e formação, 2009, 2019 e meta UE 2020 (%)



Fonte: Eurostat, LFS, código dos dados em linha: [edat\_lfse\_14].

Nota: Todos os países: interrupção nas séries cronológicas em 2014 (passagem da CITE 1997 para a CITE 2011). Os dados de 2019 relativos à HR não são fiáveis.

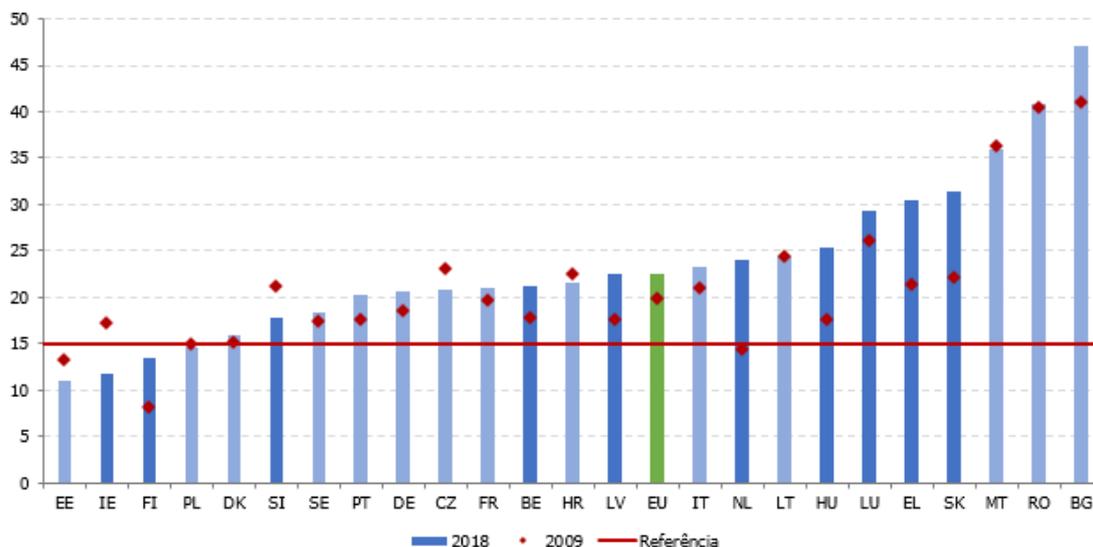
**Em toda a UE, mais de um em cada cinco alunos não conseguem alcançar o nível mínimo de proficiência em leitura, matemática e ciências, sendo este um indicador com progressos muito limitados ao longo do tempo.** A meta do Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e da Formação (ET 2020) de reduzir (para menos de 15% na UE até 2020) a taxa de insucesso em leitura, matemática e ciências entre os jovens de 15 anos não foi atingida em nenhum dos três domínios testados pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE (PISA). Em 2018, na UE-27, considerava-se que 22,5 % dos alunos tinham fraco aproveitamento em leitura, 22,9 % em matemática e 22,3 % em ciências. Desde 2009, a percentagem tem vindo a deteriorar-se na UE, tanto nas ciências como na leitura, mantendo-se estável na matemática — ver figura 20<sup>64</sup>. As diferenças entre homens e mulheres em termos de insucesso escolar eram bastante reduzidas em matemática e ciências, mas registavam uma disparidade acentuada na leitura (a taxa de insucesso escolar era de 17,4 % para as raparigas em comparação com 27,3 % para os rapazes). Para incentivar a ação neste domínio fundamental, a Comunicação intitulada «Concretizar o Espaço Europeu da Educação» relança o compromisso de toda a UE de reduzir a percentagem de alunos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências para um nível inferior a 15 % em 2030<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> O desafio é apresentado em maior pormenor no Monitor da Educação e da Formação de 2019, p. 60. Disponível em: <https://europa.eu/!GK66PF>

<sup>65</sup> Comunicação da Comissão intitulada «Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025», COM (2020) 625 final.

**Figura 20: O aproveitamento na área da leitura regista acentuadas variações entre os Estados-Membros da UE**

Variação a longo prazo da taxa de insucesso escolar em leitura, 2009-2018 [%]



Fonte: PISA 2018, OCDE. Nota: as barras verticais mais escuras indicam alterações significativas em termos estatísticos entre 2009 e 2018. Dados não disponíveis para AT, CY e ES.

**A crise da COVID-19 veio evidenciar o desafio que representam as clivagens de educação e competências, tornando ainda mais premente a definição de respostas políticas adequadas.** A crise da COVID-19, que resultou na súbita aceleração da digitalização da aprendizagem, poderá amplificar a sempre forte correlação entre o contexto socioeconómico e os resultados escolares. A análise preliminar<sup>66</sup> sugere que os confinamentos tiveram um efeito desproporcionadamente negativo nas pessoas vulneráveis ou que vivem nas regiões menos desenvolvidas. Por exemplo, a aprendizagem à distância pressupõe que cada aluno tenha, pelo menos, um computador ou um tablete, associado a uma ligação à Internet rápida, disponha das competências necessárias para o utilizar e possa contar com o apoio adequado dos pais para o fazer. Nem sempre é esse o caso dos alunos que vivem em zonas ou famílias mais pobres. Na UE, em 2018, 3,9 % dos agregados familiares não podiam pagar um computador. Para as famílias com rendimentos inferiores a 60 % do rendimento mediano equivalente, o valor era de 12,8 %, e 8 % para as famílias das pessoas nascidas fora da UE<sup>67</sup>. Esta situação pode ser ainda mais grave para os alunos que são requerentes de asilo e refugiados, cujo acesso à educação é muitas vezes difícil. Os efeitos reais da COVID-19 nos resultados da aprendizagem não podem ser avaliados nesta fase, mas merecem um acompanhamento atento nos próximos anos.

**A participação na educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) tem vindo a aumentar constantemente na última década, mas as crianças de origem socioeconómica mais baixa registam taxas inferiores de participação.** Em 2009, o Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e da Formação (EF 2020) estabeleceu como ambição que, até 2020, pelo menos 95 % das crianças entre os quatro anos e a idade de início

<sup>66</sup> Ver Comissão Europeia: *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review*, capítulo 32.

<sup>67</sup> Comissão Europeia, Monitor da Educação e da Formação 2020, baseado no inquérito do Eurostat «Pessoas que não podem pagar um computador» EU-SILC, código de dados em linha: [ilc\_mddu03].

do ensino primário obrigatório participavam na EAPI<sup>68</sup>. Em 2018, a UE-27 quase atingiu este objetivo, com uma média de 94,8 % (um aumento de 4,5 p.p. desde 2009). Em 2018, a França, a Dinamarca e a Irlanda ofereciam um acesso universal à EAPI neste grupo etário. Além disso, registaram-se melhorias consideráveis na Irlanda (+26,4 p.p.), na Polónia (+22,1 p.p.) e na Finlândia (+17,4 p.p.) nos últimos dez anos. Pelo contrário, as taxas de participação deterioraram-se ligeiramente em Itália (-4,9 p.p.), na Estónia (-3,3 p.p.), nos Países Baixos (-2,6 p.p.), na Bulgária (-1,8 p.p.), na Roménia (-1,7 p.p.), na Bélgica (-0,8 p.p.) e em Espanha (-0,4 p.p.). Apesar deste panorama globalmente positivo, persistem importantes desafios em matéria de inclusão e de igualdade. A análise dos dados do inquérito revela que as taxas de frequência dos serviços de EAPI são consideravelmente inferiores no caso das crianças provenientes de grupos socioeconómicos mais desfavorecidos ou de grupos socialmente desfavorecidos<sup>69</sup>. Estas desigualdades tão cedo na vida são suscetíveis de se refletirem mais tarde em resultados escolares, níveis de educação e perspetivas do mercado de trabalho inferiores.

**Os antecedentes socioeconómicos e migratórios continuam a ser importantes fatores determinantes do desempenho escolar, embora existam acentuadas disparidades de desempenho entre as zonas urbanas e rurais em muitos Estados-Membros.** A figura 21 mostra que, em todos os Estados-Membros, a percentagem de alunos com fraco aproveitamento em leitura é muito superior no último quartil do índice de estatuto económico, social e cultural (ESCS)<sup>70</sup> do que no quartil mais alto. A Bulgária (44,9 p.p.), a Roménia (43,1 p.p.), a Hungria (38,6 p.p.), a Eslováquia (37,8 p.p.) e o Luxemburgo (37,5 p.p.) apresentam as maiores diferenças de desempenho entre os alunos pertencentes ao quartil superior e ao quartil inferior. No entanto, países como a Estónia, a Finlândia, a Irlanda, a Polónia, a Croácia e a Letónia conseguiram reduzir o impacto dos antecedentes socioeconómicos nos resultados escolares. Além disso, os Estados-Membros com uma baixa percentagem de alunos com fraco aproveitamento em leitura tendem também a apresentar uma divergência menos significativa entre o topo e a base do índice ESCS. Este facto sugere que sistemas educativos eficazes podem promover a qualidade e a equidade ao mesmo tempo. Em 2018, a percentagem de alunos com insucesso em leitura entre os alunos com antecedentes migratórios era ainda muito mais elevada do que entre os alunos sem essas origens em muitos Estados-Membros da UE<sup>71</sup>. As barreiras linguísticas parecem desempenhar um papel essencial neste contexto, o que sublinha a importância da formação linguística. Por último, a diferença de desempenho em leitura entre os alunos que frequentam escolas em cidades e em zonas rurais é estatisticamente significativa e bastante acentuada em muitos Estados-Membros. Na Hungria, na Bulgária, na Roménia, na Eslováquia e em Portugal, ultrapassa mesmo 100 pontos na escala do PISA, o que corresponde a cerca de 2-3 anos de escolaridade.

---

<sup>68</sup>Conclusões do Conselho de 12 de maio de 2009 sobre um Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e da Formação (EF 2020) O Espaço Europeu da Educação definiu agora a ambição de, até 2030, colocar pelo menos 98 % das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória em estruturas de educação e acolhimento na primeira infância.

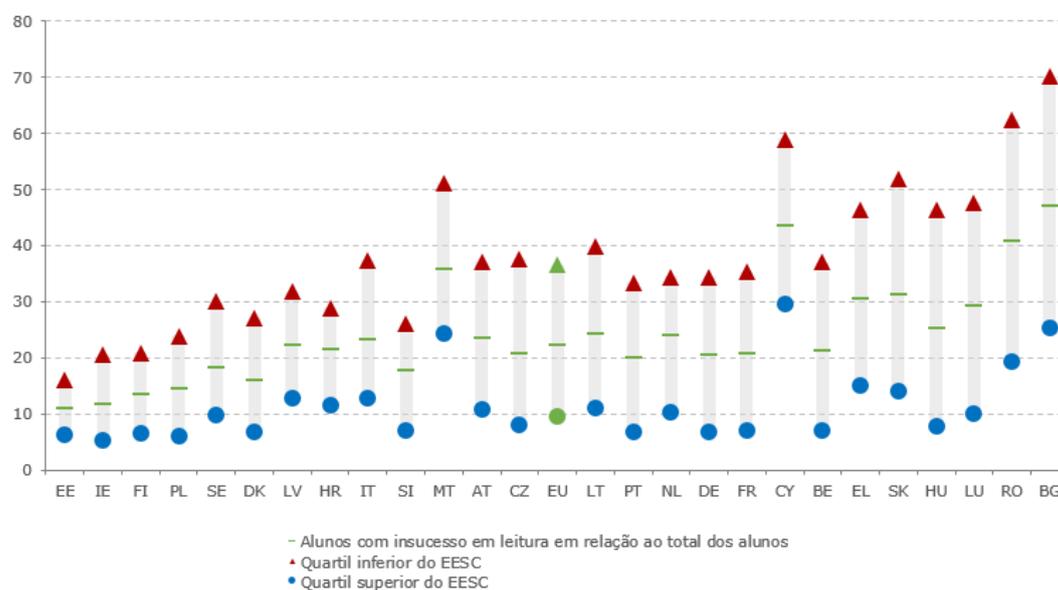
<sup>69</sup> Flisi, S. and Blasko, Zs. *A note on early childhood education and care participation by socio-economic background*, 2019.

<sup>70</sup>A OCDE mede o índice ESCS tendo em conta múltiplas variáveis relacionadas com o contexto familiar dos alunos, nomeadamente: a educação dos pais, a profissão dos pais, os bens domésticos, o número de livros e os recursos educativos disponíveis em casa.

<sup>71</sup>Para evitar cálculos baseados em amostras de dimensão muito reduzida, o presente relatório apresenta apenas os resultados dos Estados-Membros da UE onde a percentagem de alunos oriundos da imigração é de, pelo menos, 5 %.

## Figura 21: O contexto socioeconómico dos estudantes afeta a sua competência em leitura

Alunos com fraco aproveitamento em leitura (%), por estatuto económico, social e cultural, 2018



Fonte: PISA 2018, OCDE. Nota: os países são ordenados por ordem ascendente de acordo com as disparidades de aproveitamento entre o quartil inferior e o quartil superior do índice socioeconómico. Não existem dados disponíveis relativamente à Espanha.

**A inclusão dos ciganos na educação é um desafio que pode tornar-se mais acentuado em resultado da crise da COVID-19.** Esta situação deve-se a vários fatores, incluindo a segregação escolar, o ensino não inclusivo e obstáculos induzidos pela pobreza extrema ou pela segregação em matéria de habitação e a falta de acesso à aprendizagem à distância. Apesar dos esforços empreendidos para aumentar a participação e reduzir o abandono escolar na idade da escolaridade obrigatória, menos de um terço dos jovens ciganos (20-24) conclui o ensino secundário<sup>72</sup>, e a diferença em termos da participação na educação na primeira infância (dos 3 anos de idade à escolaridade obrigatória) em relação à população em geral é particularmente elevada, situando-se nos 53 p.p.. O abandono escolar precoce, embora tenha diminuído entre 2011 e 2016, continua a ser muito mais elevado do que o da população em geral (68 % em comparação com 10,2 %). Entre 2011 e 2016, a percentagem de jovens ciganos que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação aumentou, passando de 56 % para 62 %<sup>73</sup>. Durante o confinamento decorrente da COVID-19, um grande número de crianças ciganas tiveram dificuldades em participar na aprendizagem à distância, e as primeiras conclusões sobre esta modalidade de ensino apontam para um fosso cada vez maior em relação à população em geral<sup>74</sup>. Muitas vezes, a aprendizagem à distância não está fisicamente acessível e/ou não é financeiramente possível para as crianças de etnia cigana e oriundas de comunidades viajantes em risco de pobreza, que carecem de equipamento

<sup>72</sup> Anexo 2 do documento de trabalho SWD (2020) 530 final que acompanha a Comunicação intitulada «Uma União da Igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos, COM (2020) 620 final, baseado em FRA, *EU-MIDIS II 2016*; FRA, *RTS 2019*; Eurostat [edat\_lfse\_03] 2019 (população geral)

<sup>73</sup> O inquérito de 2019 sobre Ciganos e Comunidades Viajantes, que abrangeu ciganos na Bélgica, na França, na Irlanda, nos Países Baixos e na Suécia, apresentou resultados idênticos. FRA (2020), [Roma and travellers in six countries](#)

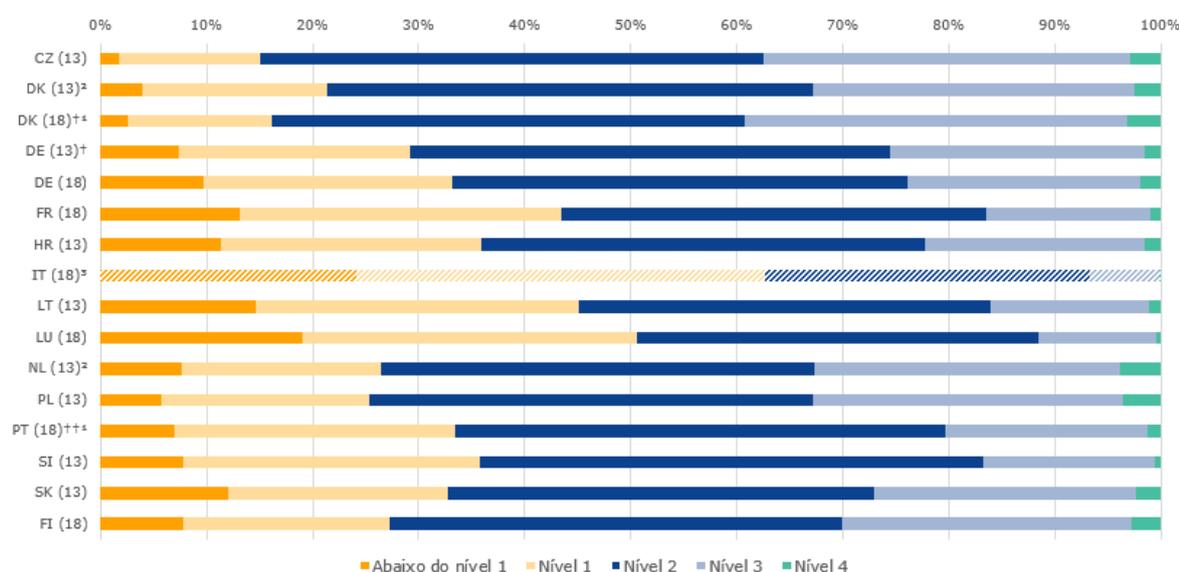
<sup>74</sup> FRA (2020) [Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers - Bulletin #5](#).

informático adequado, acesso à Internet ou mesmo eletricidade nas suas casas ou acampamentos<sup>75</sup>.

**A elevada taxa de abandono escolar precoce e os baixos níveis de conclusão do ensino superior que caracterizam as pessoas com deficiência afetam negativamente as suas perspetivas de emprego.** Na UE-27, em 2018<sup>76</sup>, o abandono escolar precoce dos jovens (18-24 anos) com deficiência era de 20,3 %, comparativamente a 9,8 % dos jovens sem deficiência (o que representa um diferencial de cerca de 10,5 p.p.). Este fosso era menor na Dinamarca (0,4 p.p.) e na Eslovénia (2,8 p.p.), e relativamente elevado em Malta (19,4 p.p.), na Croácia (18,2 p.p.), na Alemanha (17,3 p.p.) e na Roménia (15,5 p.p.). Ao mesmo tempo, apenas 29,4 % das pessoas com deficiência concluíram um ensino superior ou equivalente, em comparação com 43,8 % das pessoas sem deficiência. A diferença era menor em Itália (4,3 p.p.), na Eslovénia (4,4 p.p.) e em Portugal (4,5 p.p.), e mais elevada na Suécia (27,9 p.p.), na Alemanha (27,2 p.p.), na Bulgária (25,8 p.p.) e na Irlanda (21,8 p.p.).

### Figura 22: Muitos alunos ainda não possuem competências digitais básicas

Distribuição das pontuações de literacia informática e da informação nos níveis da escala de aproveitamento 2018, 2013



Fonte: IEA, ICILS 2018 & ICILS 2013. Os alunos abaixo do nível 2 só conseguem demonstrar um conhecimento operacional dos computadores como ferramentas e uma compreensão básica das consequências da acessibilidade dos computadores a vários utilizadores. † Orientações cumpridas no que respeita às taxas de participação das escolas na amostra só depois da inclusão das escolas de substituição. † † Orientações quase cumpridas no que respeita às taxas de participação das escolas na amostra depois da inclusão das escolas de substituição. <sup>1</sup> A população definida cobre 90 % a 95 % da população-alvo nacional. <sup>2</sup> Não cumpre a taxa de participação das escolas na amostra. <sup>3</sup> Os testes tiveram lugar no início do ano letivo. Os resultados não são, portanto, comparáveis com os outros Estados-Membros.

**Os alunos do século XXI são «nativos digitais» mas continuam a não possuir competências digitais.** O estudo internacional sobre literacia informática e da informação (ICILS)<sup>77</sup>, que avalia a capacidade de alunos do oitavo ano (de 13 ou 14 anos) utilizarem

<sup>75</sup> Comissão Europeia: [Overview of the impact of coronavirus measures on marginalised Roma communities in the EU, abril de 2020.](#)

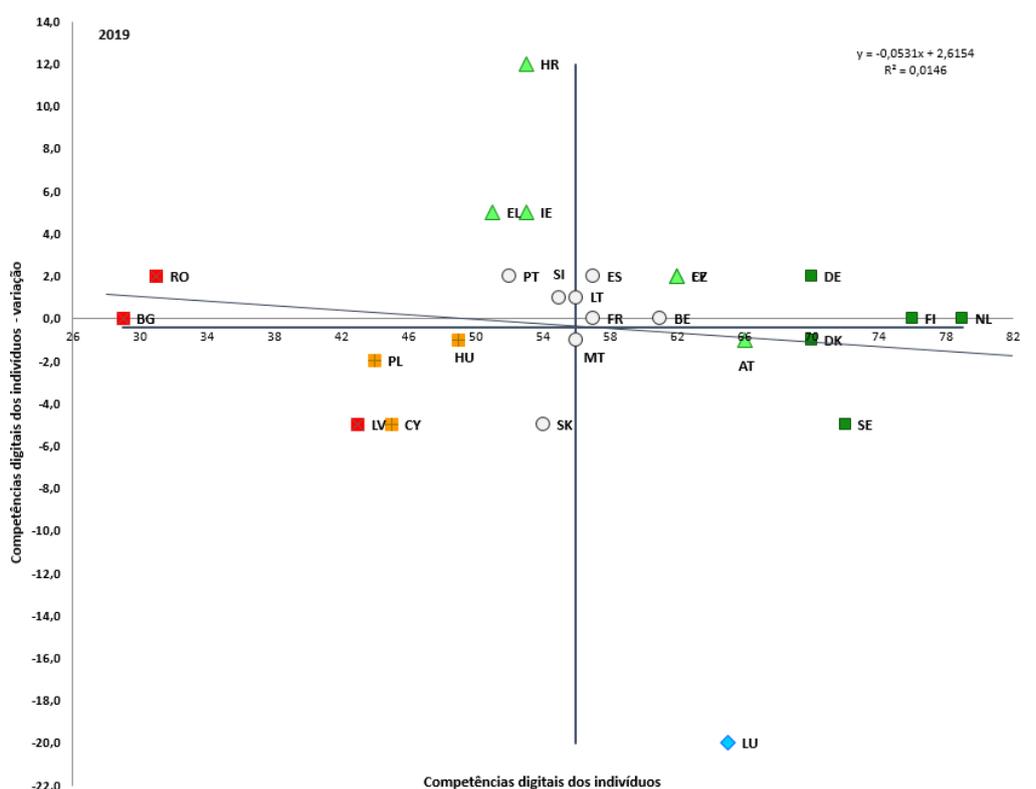
<sup>76</sup> Os dados provêm das EU-SILC de 2018, analisados por Peritos Europeus em Deficiência (EDE).

<sup>77</sup> O ICILS mede o aproveitamento dos alunos através de uma avaliação feita em computador em dois domínios de competências digitais: literacia informática e da informação e pensamento computacional. Foram concluídos

tecnologias de informação e comunicação (TIC), sugere que muitos alunos não são capazes de compreender e realizar operações informáticas, mesmo as mais básicas. A figura 22 mostra que a percentagem de alunos que não atingiram o nível 2 da escala de aproveitamento em literacia informática e da informação foi superior a 30 % em 9 dos 14 Estados-Membros que participam no ICILS de 2013 e 2018. Em 2018, 62,7 % dos alunos italianos não ultrapassaram o limiar de insucesso. O mesmo aconteceu com 50,6 % dos alunos no Luxemburgo, 43,5 % em França, 33,5 % em Portugal, 33,2 % na Alemanha e 27,3 % na Finlândia. As raparigas apresentam níveis mais elevados de desempenho em literacia informática e da informação, e nas áreas das ciências, tecnologia, engenharias e matemática (CTEM)<sup>78</sup>. Em média, os alunos de origens socioeconómicas mais baixas e/ou oriundos da imigração exibem piores desempenhos em literacia informática e de informação do que os seus pares de famílias mais desfavorecidas ou não migrantes. A Comunicação intitulada «Concretizar o Espaço Europeu da Educação» propôs o objetivo de reduzir para menos de 15 % a percentagem de alunos do oitavo ano com fraco aproveitamento em literacia informática e da informação até 2030.

### Figura 23: Existem lacunas significativas entre os Estados-Membros no que diz respeito às competências digitais básicas

Percentagem da população com competências digitais básicas ou mais avançadas e variação anual (indicador-chave do painel social)



dois ciclos destes estudos em 2013 e 2018. No total, participaram 14 Estados-Membros, nove no primeiro ciclo e sete no segundo ciclo (apenas a Dinamarca e a Alemanha participaram em ambos). Os resultados do ICILS são apresentados em Fraillon, J. Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T., Dukworth, D. (2019). *Preparing for Life in a Digital World: IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report*. Amsterdão: Associação Internacional para a Avaliação do Sucesso Escolar (IEA); e Fraillon, J. Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T., Dukworth, D. (2014). *Preparing for Life in a Digital Age: the IEA International Computer and Information Literacy Study International Report*. Cham: Springer.

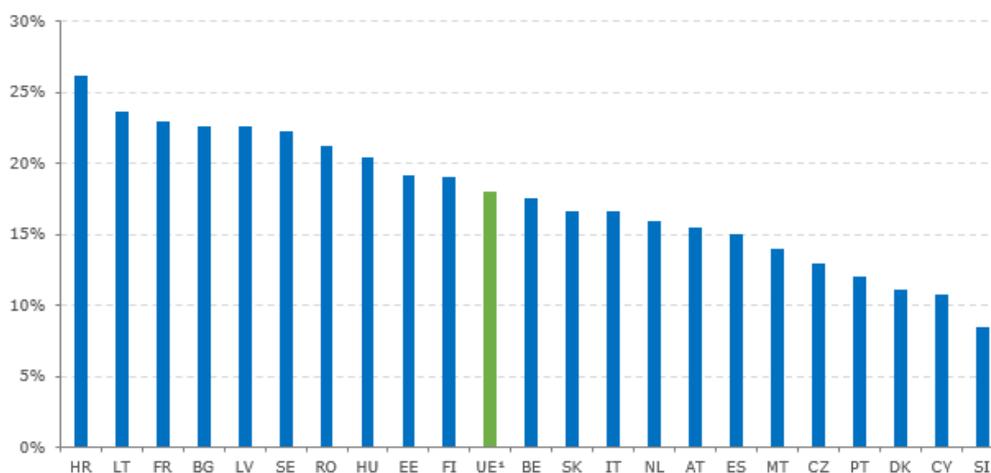
<sup>78</sup> Comissão Europeia (2020), documento de trabalho que acompanha a Comunicação intitulada «Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027 – Reconfigurar a educação e a formação para a era digital»

Fonte: Eurostat, código dos dados em linha[TEPSR\_SP410]. Período: níveis de 2019 e variações em relação a 2017. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Interrupção na série relativamente à Chéquia, à Itália, à Letónia e ao Luxemburgo em 2019. Dados de 2017 não disponíveis para IT (2019: 42 %).

**A crise da COVID-19 pôs em evidência os insuficientes níveis de competências digitais dos adultos e as vincadas disparidades entre os países.** As medidas de confinamento adotadas na maioria dos Estados-Membros no primeiro semestre de 2020 salientaram a importância das competências digitais para a continuidade das atividades, a educação e a formação, os cuidados de saúde, bem como para a normal interação social. As baixas competências digitais restringem a inovação, bem como a plena participação na sociedade. Os progressos são muito lentos: em média, em 2019, na UE-27, 56 % da população entre os 16 e os 74 anos tinham, pelo menos, competências digitais básicas (1 p.p. mais do que em 2017<sup>79</sup>), sendo que ainda quatro em cada dez pessoas não as possuem (figura 23). A nível da UE, os homens têm competências digitais ligeiramente superiores às das mulheres (58 % contra 54 % em 2019), mas a diferença estreitou-se 2 p.p. desde 2015. Desde 2015, apenas a Chéquia, a Irlanda, a Grécia, a Lituânia, os Países Baixos e a Roménia conseguiram melhorias de 5 p.p. ou mais. As divergências são muito vincadas na UE: em cinco países (por ordem ascendente, a Dinamarca, a Alemanha, a Suécia, a Finlândia e os Países Baixos), a percentagem situou-se entre 70 e 80 %, mas em sete manteve-se abaixo dos 50 % (menos de 40 % na Bulgária e na Roménia). Os aspetos sociodemográficos são cruciais, uma vez que menos de um quarto dos idosos (65-74 anos) tem competências digitais básicas, em comparação com oito em cada dez jovens (16-24 anos); esta percentagem atinge 32 % no caso das pessoas com baixos níveis de instrução, em contraste com 84 % das pessoas com níveis elevados de habilitações. As iniciativas recentes da UE visam aumentar as competências digitais básicas dos adultos e dos jovens na UE: a Agenda para as Competências estabelece uma meta de 70 % para os adultos até 2025 e o Espaço Europeu da Educação visa um objetivo de 85 % para os jovens de 14 anos até 2030.

**Figura 24: Cerca de um em cada cinco professores dá conta de necessidades prementes de formação no domínio das TIC**

Percentagem de professores que comunicam necessidades prementes de desenvolvimento profissional em competências TIC para o ensino



Fonte: OCDE, base de dados TALIS 2018. Nota: resultados baseados nas respostas de professores do ensino básico de 2.º ciclo. Não estão disponíveis dados referentes a DE, EL, PL, LU e IE.

<sup>79</sup> Não existem dados disponíveis relativamente a 2018.

<sup>1</sup> Média ponderada da UE com base nos 22 Estados-Membros participantes no TALIS 2018.

**A transição para a aprendizagem em linha e à distância desencadeada pela crise da COVID-19 coloca novos desafios à profissão de docente.** Os professores têm de dispor das competências necessárias para tirar partido do potencial das tecnologias digitais para melhorar o ensino e a aprendizagem e preparar os alunos para a vida numa sociedade digital<sup>80</sup>. De acordo com o TALIS 2018, a percentagem de professores do ensino básico de 2.º ciclo que se sentiam «bem preparados» ou «muito bem preparados» para utilizar as TIC no ensino varia significativamente entre os Estados-Membros. Na Roménia (69,5 %), na Eslovénia (67 %), na Hungria (65,7 %) e em Chipre (61,8 %), mais professores sentem-se adequadamente preparados para utilizar as TIC para fins de ensino do que na Áustria (19,9 %) ou na Finlândia (21,5 %). Quando questionados sobre as necessidades que sentem em termos de formação em competências TIC, 18 % dos professores na UE comunicaram, em média, um «nível elevado de necessidade». Em 2018, as necessidades eram mais prementes na Croácia (26,2 %), na Lituânia (23,6 %) e em França (22,9 %), ao passo que na Eslovénia menos de um em cada dez professores dava conta de uma grande necessidade de formação em competências TIC (figura 24).

**O conjunto da UE atingiu a meta de 40 % de conclusão do ensino superior que havia fixado para 2020, embora persistam acentuadas disparidades entre os Estados-Membros e diferentes grupos da população**<sup>81</sup>. Em 2019, 40,3 % das pessoas no grupo etário 30-34 eram titulares de um diploma do ensino superior na UE. Os progressos foram particularmente impressionantes na Eslováquia (+22,5 p.p.), na Áustria (+19 p.p.), na Chéquia (+17,6 p.p.), na Lituânia (+17,4 p.p.) e na Grécia (+16,5 p.p.). Os Estados-Membros que registam os níveis mais elevados de conclusão do ensino superior entre as pessoas de 30-34 anos são Chipre (58,8 %), a Lituânia (57,8 %), o Luxemburgo (56,2 %) e a Irlanda (55,4 %), enquanto a Roménia (25,8 %), a Itália (27,6 %), a Bulgária (32,5 %) e a Croácia (33,1 %) apresentam os níveis mais baixos. Na UE, a clivagem urbano-rural no nível de conclusão do ensino superior era de 22,1 p.p.. As maiores disparidades foram registadas no Luxemburgo (41,2 p.p.), na Roménia (38,4 p.p.), na Eslováquia (35,5 p.p.) e na Bulgária (35,4 p.p.) (Figura 25). Persistem consideráveis disparidades nas taxas de sucesso na UE entre homens e mulheres (45,6 % contra 35,1 %). Em 2018, apenas cerca de 29,4 % das pessoas com deficiência (grupo etário 30-34) concluíram o ensino superior ou equivalente, contra 43,8 % das pessoas sem deficiência.

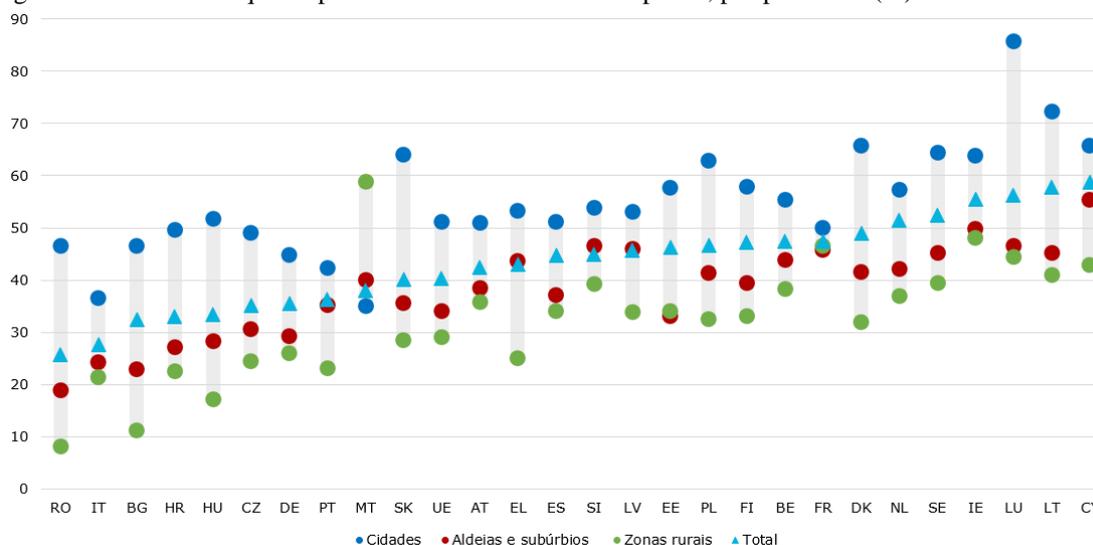
---

<sup>80</sup> Redecker, C. (2017). *European Framework for the Digital Competence of Educators: DigCompEdu*.

<sup>81</sup> O Espaço Europeu da Educação propôs o objetivo de, pelo menos, 50% de pessoas com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos com ensino superior até 2030.

**Figura 25: Grandes disparidades entre os níveis de conclusão do ensino superior entre as zonas rurais e as cidades**

Clivagem urbano-rural no que respeita à conclusão do ensino superior, por país 2019 (%)



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho da UE Código dos dados em linha: [edat\_lfs\_9913] Nota: o indicador abrange a percentagem da população total entre os 30 e os 34 anos que concluiu o ensino superior (CITE 5-8).

**A despesa pública com a educação tem-se mantido relativamente constante na UE nos últimos cinco anos, embora as necessidades de investimento se acentuem.** Em 2018, os Estados-Membros da UE investiram 4,6 % do PIB total em educação e formação e a percentagem média da UE de despesas públicas com a educação era de 9,9 %. No entanto, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros da UE, com alguns países a confrontarem-se com dificuldades em assegurar recursos adequados para cobrir as respetivas necessidades de investimento em educação e formação. O Banco Europeu de Investimento (BEI) estima que o défice de investimento em infraestruturas educativas na UE-27 até 2030 ascenda a cerca de 8 mil milhões de EUR por ano<sup>82</sup>. Ao mesmo tempo, a utilização pedagógica das tecnologias digitais depende também da disponibilidade, da acessibilidade e da qualidade dos recursos de TIC<sup>83</sup>. A escassez de recursos está a afetar as escolas em todos os países da UE, ainda que em graus variáveis. Segundo o TALIS 2018, em média, 35,9 % dos professores do ensino básico de 2.º ciclo na UE consideram que o investimento em TIC é muito importante. Em Chipre (66,3 %) e na Hungria (56,3 %), mais de 50 % dos professores consideram ser este um aspeto prioritário. Um recente inquérito aos professores reiterou a importância relativa dos equipamentos TIC e salientou a perceção que têm os professores de que os obstáculos relacionados com o equipamento são os mais importantes para a utilização de tecnologias digitais<sup>84</sup>.

**Antes da crise associada à COVID-19, a diferença entre a procura e a oferta de competências tinha vindo a diminuir em toda a UE.** Esta tendência vinha sendo impulsionada sobretudo pelo declínio na percentagem da população pouco qualificada e pelo

<sup>82</sup> Banco Europeu de Investimento (BEI): *Investment Report 2018/2019 – Retooling Europe’s Economy*, 2018

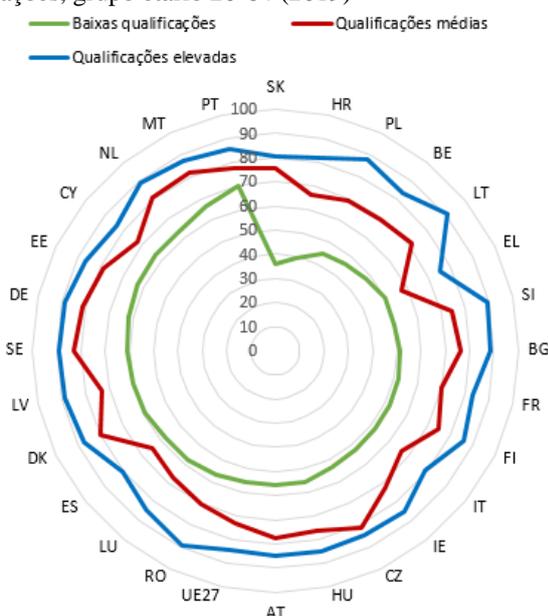
<sup>83</sup> OCDE (2019): *PISA 2021 ICT Framework* (abril de 2019), página 6.

<sup>84</sup> Comissão Europeia (2019): *2nd Survey of Schools: ICT in Education. Objective 1: Benchmark progress in ICT in schools*.

aumento geral dos níveis de escolaridade<sup>85</sup>. O aumento das taxas de emprego das pessoas com qualificações baixas e médias, relacionado com a conjuntura macroeconómica favorável, também contribuiu para esta tendência. No entanto, subsistem acentuadas disparidades nas taxas de emprego por níveis de habilitações em vários países. Em 2019, em média, na UE-27, a taxa de emprego era de 55,7 % para as pessoas que não concluíram o equivalente ao ensino secundário, 73,4 % para as pessoas com qualificações de nível médio e 84,8 % para as pessoas com qualificações de nível superior (figura 26). Em função das tendências e das políticas setoriais para preservar o emprego e prevenir ou combater o desemprego na atual crise associada à COVID-19, a diminuição da inadequação de competências macroeconómicas pode abrandar ou mesmo inverter-se em alguns países.

**Figura 26: O ensino superior está correlacionado com taxas de emprego mais elevadas em todos os Estados-Membros**

Taxas de emprego por nível de habilitações, grupo etário 20-64 (2019)



Fonte: Eurostat, código dos dados em linha [[lfsa\\_ergaed](#)]. Nota: interrupção na série cronológica dos NL.

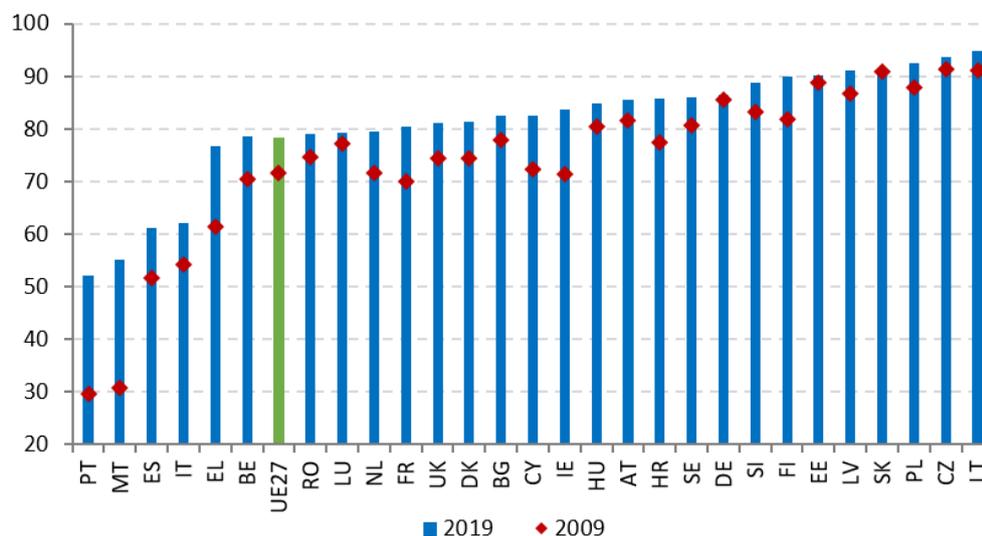
**O nível de habilitações da população adulta tem vindo a aumentar desde 2009 em toda a UE.** A análise do quadro de avaliação comparativa da UE das competências e da aprendizagem dos adultos mostrou que, em 2019, mais de três quartos da população da UE (78,7 %) no grupo etário 25-64 tinham concluído, pelo menos, o ensino secundário. Trata-se de uma melhoria em relação ao valor de 72 % registado em 2009 (figura 27). Apesar de tanto os homens como as mulheres terem registado aumentos entre 2009 e 2019, registou-se um progresso mais significativo no caso das mulheres: em 2009, no grupo etário 25-64, as mulheres estavam 1,8 p.p. atrás dos homens, conseguindo passar à frente em 1 p.p. em 2019. Os Estados-Membros com a percentagem mais elevada de população com, pelo menos, o ensino secundário incluem a Lituânia, a Chéquia, a Polónia e a Eslováquia. Em contrapartida, Portugal, Malta, Espanha e Itália estão entre os países com as percentagens mais significativas de pessoas pouco qualificadas, apesar de uma melhoria acentuada durante a última década em alguns deles (nomeadamente Malta e Portugal). Este aumento da oferta de competências foi

<sup>85</sup> A análise apresentada neste ponto e nos pontos que se seguem baseia-se numa atualização do quadro de avaliação comparativa da UE das competências e da aprendizagem dos adultos.

acompanhado de um aumento da procura de qualificações médias e altas, que se reflete nas taxas de emprego mais elevadas dos adultos com estes níveis de qualificações.

**Figura 27: Em 2019, mais de três quartos dos adultos tinham concluído pelo menos o ensino secundário.**

População com, pelo menos, o ensino secundário, grupo etário 25-64 (2009 e 2019)

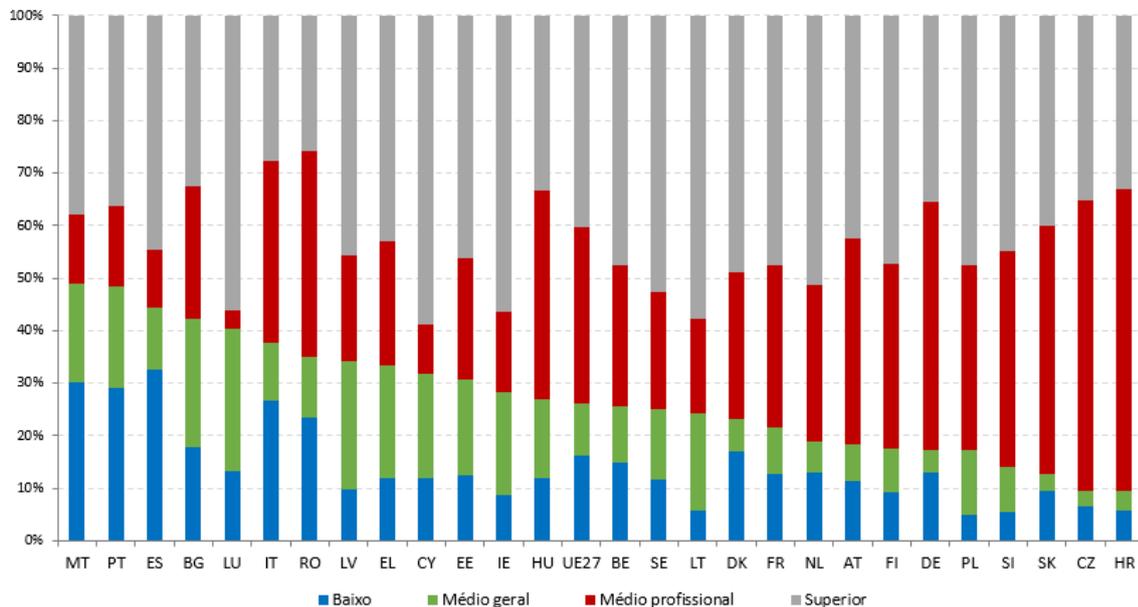


Fonte: Eurostat, código dos dados em linha[[edat\\_lfs\\_9903](#)]. Nota: interrupção nas séries cronológicas de EL, CY e LU em 2009; BG, DE, HR, NL, PL, RO, UK em 2010; CZ, MT, NL, PT, SK, UK em 2011; FR, NL em 2013; todos os países em 2014; LU em 2015; DK em 2016; BE, IE em 2017, NL em 2019.

**No entanto, mais de um quarto dos jovens adultos (entre os 30 e os 34 anos) apenas possui uma qualificação baixa ou um diploma do ensino secundário geral.** Significa isto que esses jovens não adquiriram competências relevantes para o mercado de trabalho através do ensino e formação profissionais (EFP) ou do ensino superior (figura 28). Existem grandes diferenças entre os Estados-Membros, com 40 a 50 % de jovens adultos (30-34 anos) incluídos nesta categoria em Malta, Portugal, Espanha, Bulgária e Luxemburgo, em comparação com menos de 20 % em nove Estados-Membros da UE (Croácia, Chéquia, Eslováquia, Eslovénia, Polónia, Alemanha, Finlândia, Áustria e Países Baixos). Em média, os recém-diplomados do EFP (79,1 %) e do ensino superior (85,0 %) obtiveram melhores resultados em termos de emprego do que os recém-diplomados do ensino secundário de orientação geral (62,8 %), bem como das pessoas pouco qualificadas (53,9 %). Nos Estados-Membros com uma grande percentagem de jovens adultos pouco qualificados e uma diferença significativa entre as respetivas taxas de emprego (ver figuras 28 e 29), as orientações e ofertas de aprendizagem adequadas (em contexto laboral) podem ajudar na transição do ensino básico para um ensino secundário profissional de qualidade e reduzir a inadequação de competências existente. Nos Estados-Membros com uma grande percentagem de diplomados do ensino secundário de orientação geral que não adquiriram habilitações de ensino superior, essa transição pode ser concretizada através de maior permeabilidade dos percursos educativos e de uma oferta mais alargada de ensino pós-secundário não superior, do EFP de curta duração ou do ensino superior.

## Figura 28: Mais de um quarto dos jovens adultos não possui uma qualificação que lhes garanta acesso direto ao mercado de trabalho

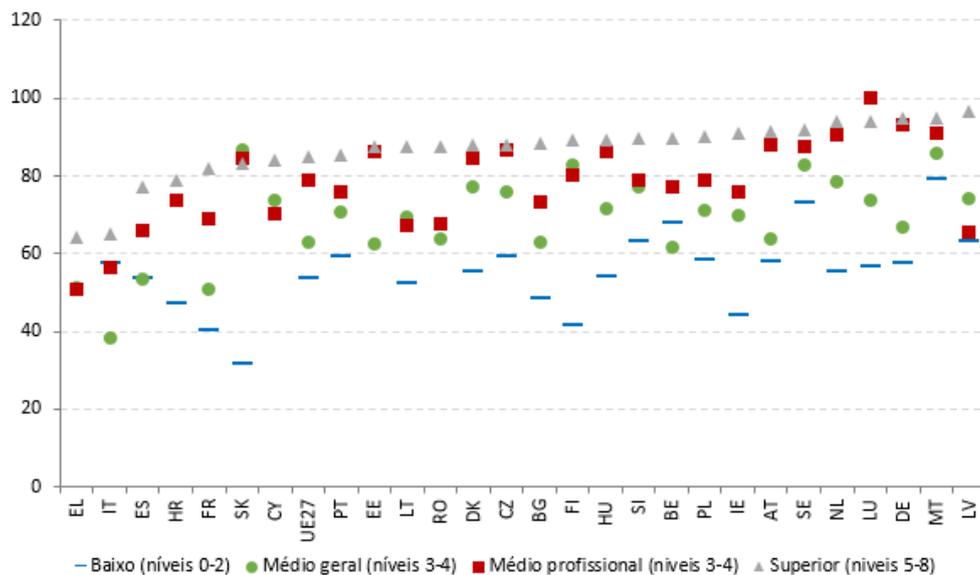
Nível de habilitações e orientação académica dos jovens adultos no grupo 30-34 anos, 2019



Fonte: Eurostat, LFS, código dos dados em linha [[edat\\_lfs\\_9914](#)].

## Figura 29: Os jovens com habilitações académicas superiores ou qualificações profissionais médias têm melhores perspectivas no mercado de trabalho

Taxas de emprego dos recém-diplomados no grupo etário 20-34, por nível de habilitações, 2019 (%)



Fonte: Eurostat (UE LFS, 2019, código dos dados em linha [[edat\\_lfse](#)]). Nota: excluem as pessoas que ainda estão inscritas em ações de educação ou formação. Sempre que disponíveis, os dados incluem apenas indivíduos que obtiveram o respetivo diploma 1 a 3 anos antes do inquérito. Na BG, CZ, EE, IE, EL, HR, CY, LV, LT, HU, MT, AT, RO, SI, SK e FI não estão disponíveis dados sobre a taxa de emprego dos recém-diplomados pouco qualificados, e a figura mostra a taxa de emprego de todos diplomados pouco qualificados na faixa etária 20-34 anos e não as taxas referentes a estes países.

**Apesar das necessidades do mercado de trabalho, a procura de especialistas em TIC na UE é superior à oferta.** As competências nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), incluindo as competências TIC, desempenham um papel fundamental na promoção da inovação e na obtenção de ganhos de crescimento e de produtividade impulsionados pelo conhecimento<sup>86</sup>. Uma análise do CEDEFOP sobre as ofertas de emprego mostra que as competências informáticas para as áreas do controlo da qualidade, da gestão de dados e da comunicação são a terceira competência mais solicitada, aparecendo em cerca de 13,5 milhões de ofertas de emprego entre julho de 2018 e dezembro de 2019, logo a seguir à capacidade de adaptação à mudança e ao domínio da língua inglesa<sup>87</sup>. A mesma análise identificou os criadores de software como a segunda profissão mais solicitada nesse período (1,6 milhões de ofertas de emprego), logo seguida dos analistas de sistemas (1,3 milhões de ofertas). Em conjunto, os profissionais de TIC (nível de 2 dígitos, CITP) foram o segundo grupo de profissões mais solicitado, reunindo 8,2 % de todas as ofertas de emprego. No entanto, os especialistas em TIC representam menos de 4 % da mão de obra da UE, com um pequeno aumento de 2016 (3,7 %) para 2018 (3,9 %)<sup>88</sup>. O aumento dos licenciados em TIC é ainda mais lento, passando de 3,5 % em 2017 para 3,6 % em 2019. Existe um fosso claro entre a oferta e a procura: em 2019, mais de metade das empresas da UE (57 %) consideravam ser difícil recrutar especialistas de TIC (figura 30). As diferenças entre homens e mulheres constituem uma parte significativa do problema: embora as mulheres concluam o ensino superior em números significativamente mais elevados do que os homens, só um em cada três licenciados em CTEM é uma mulher<sup>89</sup>. Além disso, as mulheres ocupam apenas 17 % das profissões no setor da tecnologia (embora haja grandes divergências entre os países)<sup>90</sup>. Para fazer face a este desafio, a Comissão propôs, na Comunicação intitulada «Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025», novas ações para estreitar as disparidades de género nos domínios das CTEM e nas áreas digitais.

---

<sup>86</sup> Shapiro et al., 2015; Peri et al., 2015; Deming and Noray, 2018

<sup>87</sup> CEDEFOP [Skills-OVATE](#) (ferramenta europeia análise da procura de competências com base nas ofertas de emprego em linha).

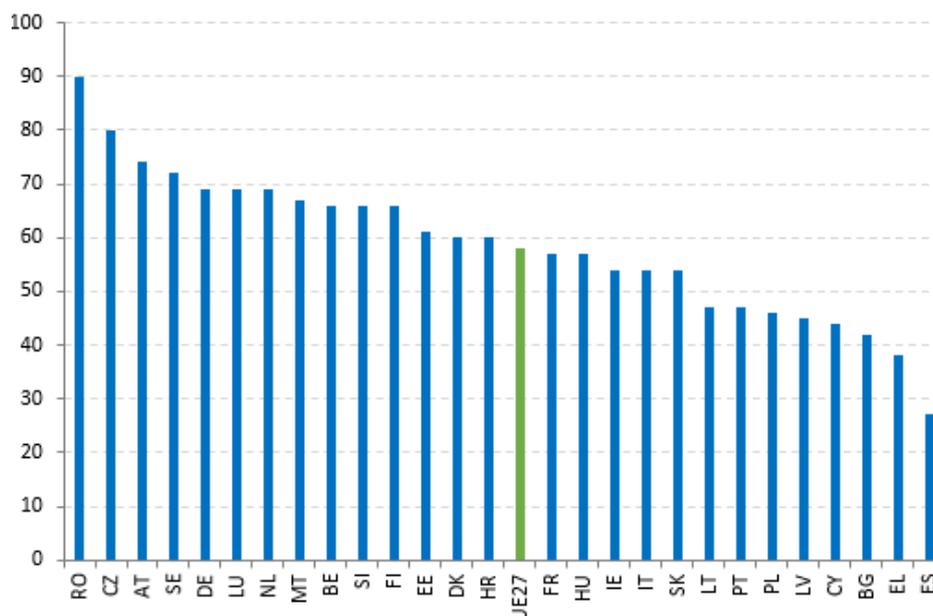
<sup>88</sup> Este e outros dados constantes do presente ponto provêm do índice de digitalidade da economia e da sociedade 2020, [Human capital and digital skills](#).

<sup>89</sup> Eurostat, código de dados [educ\_uae\_grad04].

<sup>90</sup> Parlamento Europeu (2020): *Education and employment of women in science, technology and the digital economy, including AI and its influence on gender equality*.

### Figura 30: A falta de especialistas em TIC pode dificultar a transição digital

Empresas que têm dificuldade em recrutar especialistas de TIC (%)



Fonte: Inquérito comunitário do Eurostat sobre a utilização das TIC e o comércio eletrónico nas empresas [isoc\_sk\_itcn2]

**Para as empresas, o desafio de competências excede a escassez de aptidões digitais, alargando-se às competências para a transição ecológica e às competências transversais, sendo necessários esforços sustentados para garantir que é possível identificar a evolução das necessidades.** Em 2019, a escassez de pessoal qualificado continuou a ser a razão mais frequentemente citada pelas empresas (77 %) para limitar os investimentos a longo prazo<sup>91</sup>. Todas as empresas terão de adaptar a sua atividade económica e as respetivas competências internas em função da transição para uma Europa com impacto neutro no clima. Não existem muitos dados quantitativos sobre as competências necessárias ou disponíveis em relação aos «empregos verdes», sobretudo porque não existe ainda uma definição comum dos conceitos correspondentes<sup>92</sup>. Não é possível antecipar e analisar as necessidades de competências sem estabelecer cenários prospetivos com a indústria em ecossistemas industriais específicos e sem que estes conceitos sejam devidamente definidos, o que também facilitaria a identificação e a validação adequadas das competências relacionadas com empregos, atividades e processos ecológicos. Para ser útil, a antecipação das competências deve ser realizada a nível dos ecossistemas industriais e não apenas a nível macroeconómico. No entanto, existem alguns indícios de que a reorganização dos locais de trabalho resultante da transição digital e ecológica aumenta a importância de competências transferíveis, como a auto-organização, a comunicação, a gestão, a criatividade e a retidão. A produtividade do trabalho está positivamente associada a estas características, mesmo depois de ter em conta as diferenças nas competências cognitivas<sup>93</sup>. Existem também algumas provas de um efeito de interação, o que implica que a posse de competências não cognitivas é condição indispensável

<sup>91</sup> Grupo do Banco Europeu de Investimento *Investment Survey 2019*, p. 19.

<sup>92</sup> Ver Cedefop: *Skills for green jobs: 2018 update*, p. 47, e Comissão Europeia: *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020*.

<sup>93</sup> Maria Chiara Morandini, Anna Thum-Thysen e Anneleen Vandeplas (2020). *Facing the Digital Transformation: are Digital Skills Enough? Economic Brief 054*, Serviço das Publicações da União Europeia.

para utilizar as plenas potencialidades das competências cognitivas. Este facto vem confirmar que as transições ecológica e digital irão aumentar a procura de uma vasta gama de competências, e torna imperativa a promoção da educação de adultos em geral.

**Registaram-se progressos limitados no que respeita à participação global na educação de adultos entre 2009 e 2019.** A participação na educação de adultos na UE-27 aumentou 3 p.p. ao longo da década, passando de 7,8 % para 10,8 %, o que fica significativamente aquém do objetivo do quadro estratégico no domínio da educação e da formação «EF 2020» de 15 % da população da UE no grupo etário 25-64 em ações de educação e formação formais ou não formais nas últimas quatro semanas (figura 31). As taxas mais baixas de educação de adultos observam-se na Roménia, na Bulgária, na Croácia, na Eslováquia, na Grécia e na Polónia (menos de 5 % da população adulta), enquanto as mais elevadas registam-se na Suécia, na Finlândia e na Dinamarca (acima de 25 %). Alguns Estados-Membros (Dinamarca, Eslovénia e Chipre) registaram uma deterioração neste domínio durante a última década, enquanto os países com as melhorias mais notáveis (mais de 5 p.p.) incluíam a Estónia, a Finlândia e a Suécia<sup>94</sup>. Além disso, a participação na educação de adultos é menos frequente em determinados subgrupos. Por exemplo, em 2019, e no que respeita às pessoas nascidas fora da UE (25-64 anos) em comparação com as nascidas na UE (10,8 %), a probabilidade de participarem em ações de educação e formação (nas últimas 4 semanas) era, em média, sensivelmente igual (11,1 %). No entanto, a situação varia consoante os países. Em França, na Estónia, na Eslovénia, em Itália e na Letónia, as pessoas nascidas na UE têm substancialmente maiores probabilidades de acesso à educação de adultos do que as nascidas fora da UE. As disparidades nestes países são ainda mais acentuadas no caso das mulheres migrantes. Em 2016, apenas 2,4 % das pessoas com deficiência participaram em ações de aprendizagem no grupo etário dos 25-64, em comparação com 4,1 % das pessoas sem deficiência. A Agenda para as Competências de 2020 propõe uma melhoria do indicador relativo à educação de adultos, alterando o horizonte de medição de últimas quatro semanas para o ano transato<sup>95</sup>. A ambição é conseguir aumentos significativos da participação de adultos em ações de aprendizagem, medida durante este período, de 38 % em 2016 para 50 % em 2025.

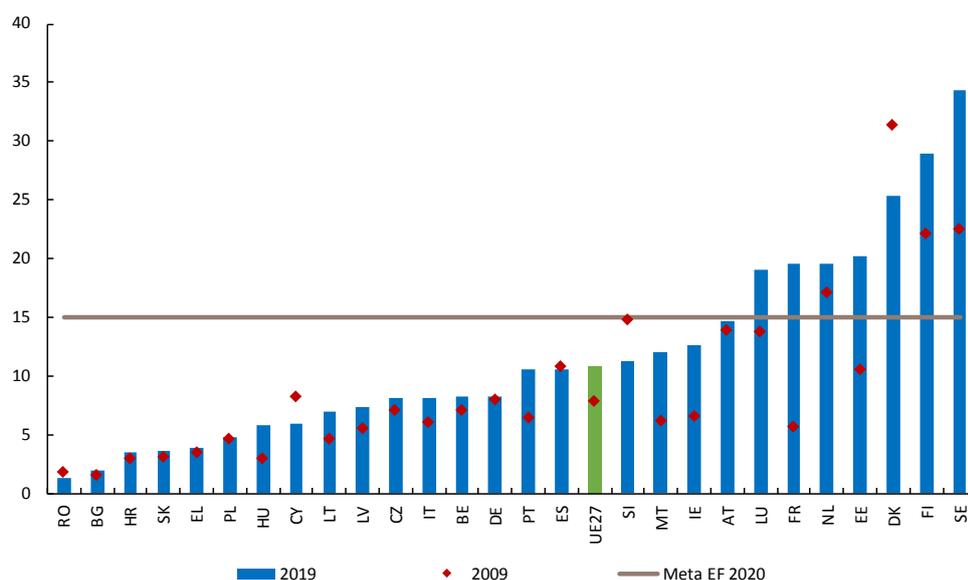
---

<sup>94</sup> MT, LU, IE e FR também registaram um acentuado aumento na participação, mas as séries cronológicas nestes países dificultam a sua interpretação.

<sup>95</sup> Os dados relativos à participação na educação de adultos nos últimos 12 meses estarão disponíveis de dois em dois anos, a partir de 2022, no Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Por enquanto, as informações sobre Educação de Adultos de 2016 podem ser utilizadas para avaliar as taxas de participação durante este período de observação mais longo. Ver o Monitor da Educação e da Formação de 2020 para uma análise das vantagens da utilização de um período de referência mais longo para medir a participação na educação de adultos.

### Figura 31: A participação de adultos em programas de aprendizagem é baixa e varia significativamente entre os Estados-Membros

Percentagem de adultos (25-64 anos) que participam em ações de educação e formação, 2009 e 2019



Fonte: Eurostat, LFS, 2019, código dos dados em linha [\[trng\\_lfs\\_01\]](#). Nota: interrupção nas séries cronológicas de DK, IE, LU, SE, UK em 2007; DE, EL, PL, SE, UK em 2008; EE, IE, EL, CY, LU em 2009; DE, NL, PL, RO em 2010; CZ, NL, PT, SK em 2011; CZ, FR, NL, PL em 2013; ES, FR em 2014; LU, HU em 2015; DK em 2016 e BE, IE e MT em 2017; PL e SE em 2018.

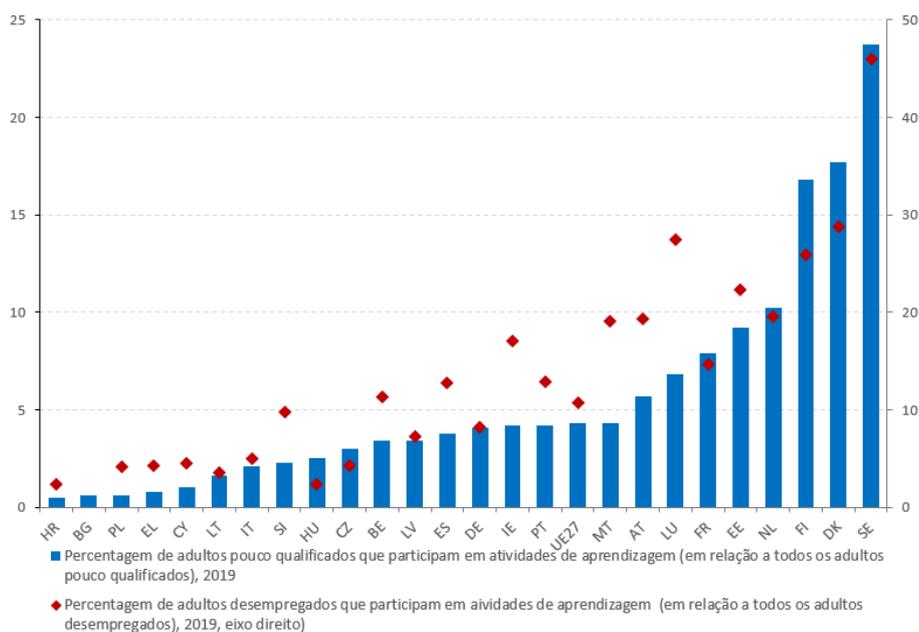
**As pessoas pouco qualificadas e os candidatos a emprego são grupos prioritários das políticas destinadas a melhorar a participação global na educação de adultos.** As pessoas com baixas qualificações apresentam necessidades particulares de aquisição de novas competências para poderem participar plenamente na sociedade e no mercado de trabalho. Em 2019, a sua participação na aprendizagem nas quatro semanas anteriores ao inquérito variou entre 0,5 % na Croácia e quase 23,7 % na Suécia (média da UE-27: 4,3%, figura 32). Na maioria dos países, menos de 10 % dos adultos pouco qualificados participam em programas de aprendizagem. Por outro lado, a participação na Finlândia, na Dinamarca e na Suécia é de 16,8 %, 17,7 % e 23,7 %, respetivamente, salientando que é possível atingir taxas de participação de aprendizagem elevadas também entre as pessoas pouco qualificadas. Um segundo grupo-alvo de aprendizagem são os candidatos a emprego, para os quais a formação pode ser muito eficaz para aumentar as perspetivas do mercado de trabalho e prevenir o desemprego de longa duração<sup>96</sup>. Em 2019, existiam grandes disparidades entre os Estados-Membros na percentagem de adultos desempregados que participaram em atividade de formação nas quatro semanas anteriores ao inquérito, com valores que variam entre os 2,4 % na Croácia e os quase 46 % na Suécia (média da UE-27: 10,7 %). Na Eslovénia, na Alemanha, na Letónia, em Itália, em Chipre, na República Checa, na Grécia, na Polónia, na Lituânia, na Croácia, na Roménia, na Eslováquia e na Hungria, menos de 10 % dos adultos desempregados participam em programas de aprendizagem. Por outro lado, a sua participação é elevada, acima de 25 %, na Dinamarca, no Luxemburgo e na Finlândia. A Agenda para as Competências 2020 visa assegurar uma melhoria significativa da participação de pessoas

<sup>96</sup> Ver, por exemplo, Card, Kluge and Weber (2018), *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*, *Journal of the European Economic Association*.

pouco qualificadas e candidatos a emprego em ações de aprendizagem e, em especial, propõe atingir quase o dobro da percentagem de candidatos a emprego com uma experiência de aprendizagem recente na UE-27 para 20 %, até 2025.

**Figura 32: Apesar das diferenças significativas entre os Estados-Membros, os adultos pouco qualificados e os desempregados enfrentam desafios em termos de participação em atividades de aprendizagem**

Percentagem de adultos no grupo etário 25-64 pouco qualificados (em relação a todos os adultos pouco qualificados) e desempregados (em relação a todos os adultos desempregados, eixo direito) que participam em programas de aprendizagem, 2019



Fonte: Eurostat, LFS, 2019, código dos dados em linha [trng\_lfse\_03]. Nota: não há dados disponíveis relativos à RO e à SK, refletindo o facto de o número de aprendentes destes grupos ser demasiado baixo para que se possa publicar um indicador fiável. No entanto, esta situação traduz taxas de participação muito baixas para este grupo. No caso da Croácia, é utilizado o valor de 2018 devido à falta de dados relativos a 2019. Os dados relativos à BG, HR, CY, LT, PL e SI não são fiáveis pelo mesmo motivo.

Fonte (eixo direito): Eurostat, LFS, 2019, código dos dados em linha [trng\_lfse\_02]. Nota: não há dados disponíveis relativos à BG, RO e SK, refletindo o facto de o número de aprendentes destes grupos ser demasiado baixo para publicar um indicador fiável. No entanto, esta situação traduz taxas de participação muito baixas para este grupo. Pela mesma razão, os dados não são fiáveis para HR, CY, LT, HU e SI.

**Uma grande parte da educação de adultos ocorre em contextos não formais ou informais, sendo amplo o consenso quanto à importância da validação de competências para responder às necessidades e reduzir as lacunas neste domínio<sup>97</sup>.** O documento de trabalho dos serviços da Comissão que avalia a Recomendação do Conselho de 2012 sobre a

<sup>97</sup> «Há uma consciência crescente por parte dos decisores políticos de que a aprendizagem fora da sala de aula e noutros contextos formais é uma fonte rica de capital humano», OCDE 2018, documento de trabalho n.º 180, *Making skills transparent: recognising vocational skills acquired through work-based learning*, p. 11. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5830c400-en>

validação da aprendizagem não formal e informal, publicado em 1 de julho de 2020<sup>98</sup>, concluiu que, apesar dos progressos claros desde a adoção da recomendação, muitas pessoas não têm acesso a oportunidades de validação. Em todos os Estados-Membros, existem agora mecanismos de validação. No entanto, a maior parte desses mecanismos impõe restrições (por exemplo, apenas as pessoas com experiência de trabalho podem solicitar a validação), muitos não são exaustivos (por exemplo, apenas se aplicam às qualificações de formação profissional) e é possível coexistirem diferentes mecanismos no mesmo país sem coordenação. Os dados quantitativos sobre a adesão a estes mecanismos de validação continuam a ser limitados e fragmentados. As atualizações do inventário europeu sobre validação<sup>99</sup> mostram que a validação está, de um modo geral, presente nos programas políticos nacionais e a sua oferta melhorou desde 2012, com algumas exceções (figura 33). Existem alguns indícios de um «efeito de evaporação», o que significa que algumas pessoas que iniciam um processo de validação não o concluem<sup>100</sup>. Com efeito, o envolvimento em processos de validação exige um compromisso sério por parte dos indivíduos<sup>101</sup> e a disponibilidade de apoio ativo, como horas pagas pela entidade patronal ou ajuda financeira para tal. Estas formas de apoio ativo não são comuns: as respostas a uma consulta pública específica mostram que apenas um em cada dez beneficiários de validação recebeu algum apoio para participar no processo de validação<sup>102</sup>.

### Figura 33: Muitas pessoas não têm acesso a oportunidades de validação, com diferenças significativas entre os Estados-Membros

Tendência no número de pessoas que utilizam mecanismos de validação (2018 em comparação com 2016)

BE	BG	CZ	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	FI	SE
↑	↑	↔	↓	↔	↔	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↕	↑	↓	↑	↑	↑

↑ aumento do número; ↓ diminuição do número; ↔ número estável; ↕ variação do número em diferentes setores

Fonte: Cedefop, Inventário Europeu de Validação 2016 e 2018. Não há dados disponíveis para a Áustria, a Croácia, a Estónia, a Hungria, a Lituânia e a Eslovénia.

**A pandemia de COVID-19 veio reforçar a necessidade de melhorar as competências e requalificar a mão de obra, mas, sem uma resposta política, pode conduzir a níveis mais baixos de oferta de oportunidades para tal.** A recessão provocada pela COVID-19 terá um efeito desproporcionado em alguns setores económicos e, juntamente com as transições digital e ecológica, gera necessidades de competências novas ou ajustadas. Reduzirá também o custo de oportunidade de investir tempo em formação. Contudo, análises recentes<sup>103</sup> revelaram que, na UE-27, entre 2005 e 2019, a participação de adultos em programas de

<sup>98</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2020) 121, Avaliação da Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal. Disponível em: <https://europa.eu/!Uk64Pk>

<sup>99</sup> Inventário europeu da validação da aprendizagem não formal e informal, disponível no sítio Web do Cedefop, nomeadamente as atualizações de 2016 e 2018 (publicadas em 2020).

<sup>100</sup> [Estudo de apoio à avaliação](#) da Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal, secção 4.1.1.3, p. 40.

<sup>101</sup> Ver OCDE 2018, citado supra, p. 59.

<sup>102</sup> Ver anexo 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão, pergunta 17.

<sup>103</sup> Giorgio Di Pietro, Zbigniew Karpiński e Federico Biagi (2020), *Adult learning participation and the business cycle*, relatório elaborado pelo Centro Comum de Investigação para a DG EMPL (não publicado). Marco Bertoni e Giorgio Brunello (2020), *Skills Investment and the Business Cycle in Europe*, projeto de relatório preliminar para a Rede Europeia de Peritos em Economia da Educação.

aprendizagem não aumentou em períodos de recessão. Nos países da Europa Central e Oriental, que já tendem a ter baixas taxas de participação, a educação de adultos diminuiu ainda mais em períodos de recessão. O mesmo se aplica às pessoas que não trabalham, o que pode refletir pressões sobre os orçamentos públicos da formação em períodos de aumento do desemprego. Em contrapartida, as análises sugerem que a despesa pública com formação está associada a um comportamento mais anticíclico da educação de adultos. Este facto evidencia a importância das reformas e do investimento público em sistemas de educação de adultos para reforçar a sua resiliência em períodos de recessão.

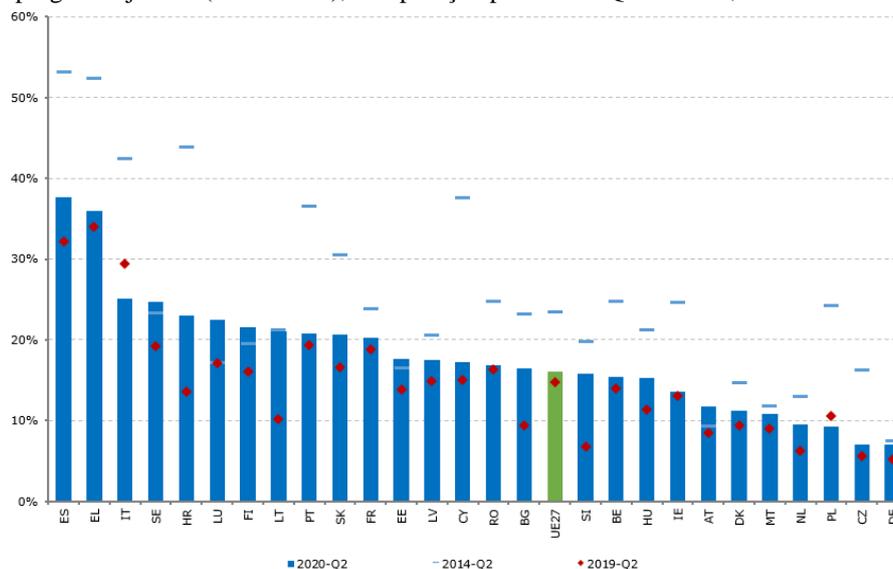
**Devido à COVID-19, é possível que os Estados-Membros se vejam confrontados com uma prolongada crise do emprego dos jovens que exija novas respostas políticas.** Antes da crise, em março de 2020, a taxa de desemprego média dos jovens registava um baixo nível recorde de 14,9 % na UE-27, com uma melhoria de 0,5 p.p. relativamente aos 15,4 % de março de 2019. No entanto, este valor subiu para 17,1 % após o confinamento em agosto de 2020. Os valores em relação à população total foram de 6,5 % em março e de 7,5 % em agosto. Cinco Estados-Membros registaram aumentos acentuados no desemprego dos jovens entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020 (Estónia 8,2 p.p., Lituânia 6,1 p.p., Luxemburgo 5,5 p.p., Croácia 5,3 p.p. e Bulgária 5,2 p.p.). A experiência da anterior crise económica suscita preocupações. Embora na UE a taxa média de desemprego dos jovens continuasse a melhorar consideravelmente antes da crise da COVID-19 (ver figura 34), manteve-se sempre mais de duas vezes superior à taxa de desemprego observada na população adulta (6,7 % em 2019), o que aponta para um desafio estrutural, mesmo na ausência de outros choques. Antes da crise, a dispersão das taxas de desemprego dos jovens — embora decrescente ao longo do tempo — continuava a ser elevada e o desemprego dos jovens era ainda superior a 30 % em alguns Estados-Membros (Grécia: 35,2 %; Espanha: 32,5 %). A recuperação não conduziu, em todos os casos, à criação de empregos de qualidade para os jovens: em 2019, 14,6 % dos trabalhadores no grupo etário 15-24 tinham contratos temporários porque não conseguiram encontrar um emprego permanente (em comparação com 7,2 % dos trabalhadores entre os 25 e os 64 anos); a proporção era superior a um em cada três em Espanha, Portugal, na Croácia e em Itália<sup>104</sup>. A fim de fazer face aos desafios estruturais e às dificuldades provocadas pela COVID-19, a Comissão propôs, em julho de 2020, o reforço da Garantia para a Juventude. A nova iniciativa irá alargar a faixa etária elegível até aos 29 anos, reforçar a tónica nos grupos vulneráveis, apoiar as competências em favor das transições ecológica e digital e melhorar os serviços de aconselhamento, orientação e mentoria.

---

<sup>104</sup> Fonte: Eurostat (código dos dados em linha: LFSA\_ETGAR)

### Figura 34: As taxas de desemprego dos jovens aumentaram durante a crise da COVID-19, mas continuam a ser inferiores às de 2014

Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos), comparação plurianual Q2 de 2014, 2019 e 2020



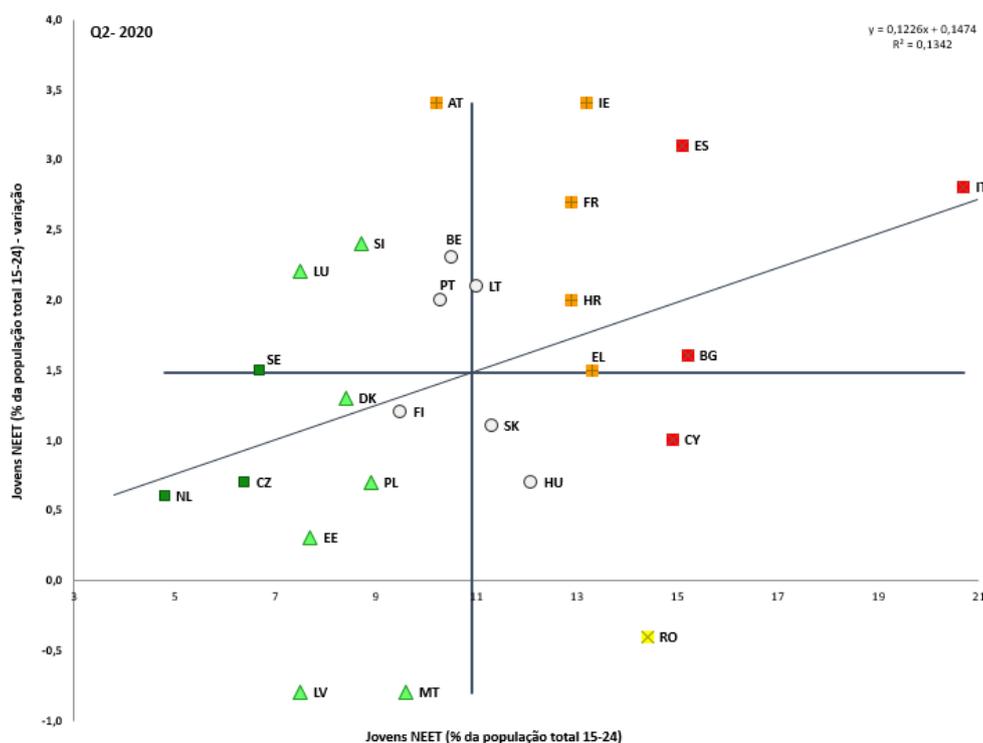
Fonte: Eurostat, LFS, código dos dados em linha: [\[une\\_rt\\_q\]](#).

**O choque provocado pela COVID-19 inverteu a melhoria das taxas NEET em todos os Estados-Membros, com exceção de dois.** Antes da crise, os Estados-Membros estavam a registar progressos constantes na redução das taxas de jovens dos 15 aos 24 anos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET): entre os segundos trimestres de 2013 e 2019, as taxas passaram de um máximo recorde de 13,1 % para um mínimo sem precedentes de 9,8 %. A crise inverteu drasticamente esta tendência: entre os segundos trimestres de 2019 e 2020, as taxas de NEET na UE-27 aumentaram 1,8 p.p. (de 9,8 % para 11,6 %). O indicador-chave do painel social (figura 35) mostra que as taxas de jovens NEET aumentaram em termos homólogos em todos os Estados-Membros, à exceção de três (Letónia e Malta: - 0,8 p.p.; Roménia: - 0,4 p.p.). Cinco Estados-Membros registaram um aumento muito acima da média das taxas NEET (Áustria, Irlanda, Espanha, Itália e França), embora na Áustria, a taxa tenha permanecido abaixo da média da UE-27. Os Países Baixos, a Chéquia e a Suécia apresentaram os melhores resultados neste indicador. Em geral, os efeitos da COVID-19 não têm precedentes: o primeiro e o segundo trimestres de 2020 registaram o maior aumento trimestral das taxas NEET, desde que o Eurostat começou a recolher os dados em 2006<sup>105</sup> (de 10,4 % para 11,6 %). Deste modo, é fundamental acompanhar de perto a situação e introduzir medidas específicas para os jovens NEET, como as que foram propostas na Garantia para a Juventude reforçada em julho de 2020.

<sup>105</sup> A [análise do Eurostat](#) revelou que, em todos os Estados-Membros da UE relativamente aos quais existem dados disponíveis (dados em falta para a Alemanha, a Estónia, a Croácia e Malta), no início da crise da COVID-19, os jovens (15-24 anos) tinham, em média, maiores probabilidades de perder o emprego.

### Figura 35: As taxas NEET aumentaram na maioria dos Estados-Membros para níveis preocupantes em vários países

Taxa NEET (15-24 anos) e variação entre o 2.º trimestre (Q2) de 2019 e o 2.º trimestre de 2020 (indicador-chave do painel social).



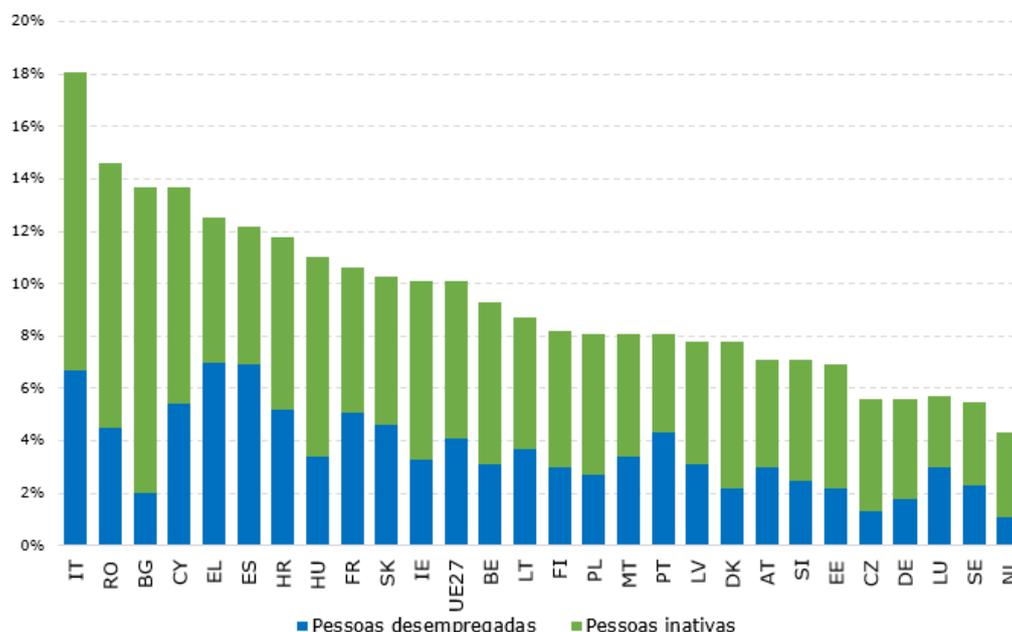
Fonte: Eurostat. Período: níveis Q2-2020 e variações anuais em relação a Q2-2019. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Dados em falta relativos à DE para Q2-2020.

**As variações da taxa NEET em períodos de recessão económica devem-se, em grande medida, ao aumento do desemprego e não da inatividade, sendo esta última um desafio que é mais estável no tempo.** Até à crise da COVID-19, a diminuição do desemprego dos jovens tendia a corresponder a um aumento da percentagem de NEET inativos<sup>106</sup> (que constituíam 46,9 % do grupo em 2013 e 59,4 % em 2019). A partir de 2019, a percentagem de NEET inativos era particularmente elevada na Bulgária (85,4 %), na Chéquia (75,4 %), nos Países Baixos (74,4 %) e na Dinamarca (72,7 %). Era especialmente baixa em Espanha (43,8 %), na Grécia (44,0 %), em Portugal (47,5 %) e no Luxemburgo (48,2 %). Entre as jovens mulheres NEET, a inatividade é mais frequente do que o desemprego, com as duas taxas quase equivalentes às dos homens. Partindo das ilações tiradas da crise económica anterior, é provável que a percentagem de NEET desempregados aumente assaz rapidamente. Após a recuperação, há probabilidade de as taxas de inatividade voltarem a ser o principal desafio para os jovens NEET.

<sup>106</sup> Os NEET inativos não procuram emprego devido, por exemplo, a uma doença ou deficiência, a responsabilidades de prestação de cuidados a crianças ou a adultos incapacitados ou a outras responsabilidades pessoais ou familiares.

### Figura 36: A maioria dos jovens NEET está inativa, ainda que haja diferenças substanciais entre os Estados-Membros

Perfil dos jovens NEET (15-24 anos)<sup>o</sup> nos Estados-Membros da UE em 2019 (%)



Fonte: Eurostat, LFS, código dos dados em linha: [[edat lfse 20](#)].

**Os jovens com antecedentes migratórios têm mais probabilidades de integrarem a categoria NEET.** A taxa de jovens NEET nascidos fora da UE (15-24 anos) era de 17,1 % em 2019, contra 9,9 % dos nascidos na UE<sup>107</sup>. A diferença era superior a 10 p.p. em vários Estados-Membros, como a Grécia, a Eslovénia, a Bélgica, a Alemanha, a Áustria, França, Malta e a Espanha. Além disso, a situação era, em média, mais adversa para as mulheres jovens migrantes (taxa NEET de 25,9 %, ou seja, 13,2 p.p. mais elevada do que as das suas congéneres nascidas na UE). Além das pessoas nascidas fora da UE, as que aqui nascem mas são de origem migrante também têm maior probabilidade de serem afetadas. Na maioria dos Estados-Membros da UE, a probabilidade de se encontrarem numa situação em que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação é maior do que os filhos de pais nascidos na UE. A diferença era especialmente elevada (taxa superior a 8 p.p.) em seis Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, França, Luxemburgo, Países Baixos, Eslovénia)<sup>108</sup>. Os jovens que combinam antecedentes migratórios e baixos níveis de ensino estavam particularmente expostos a riscos neste contexto. A taxa NEET entre a população cigana é muito superior à da população em geral (diferença de 52 p.p.)<sup>109</sup>.

**A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) continua a registar um nível robusto, apesar de uma quebra motivada pela crise da COVID-19.** A percentagem de pessoas com emprego neste grupo etário era de 59,2 % no segundo trimestre de 2020, com uma ligeira diminuição de 0,4 % em relação ao trimestre anterior e inalterada em relação ao

<sup>107</sup> Eurostat, [[edat lfse 28](#)]

<sup>108</sup> OCDE/UE (2018): *Settling In 2018: Indicators of immigrant integration* (figura 7.19). Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm>

<sup>109</sup> Anexo 2 do documento SWD (2020) 530 final que acompanha a Comunicação intitulada «Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos», COM (2020) 620e final, baseado em *FRA, EU-MIDIS II 2016; FRA, RTS 2019*.

mesmo período de 2019. A forte taxa de atividade no mercado de trabalho<sup>110</sup> das pessoas no grupo etário dos 55-64 esteve na base do desempenho da UE nos últimos anos: entre os segundos trimestres de 2013 e 2020, a taxa de atividade das pessoas entre os 55 e os 64 anos aumentou 8,9 p.p., em comparação com o aumento de 0,6 p.p. referente à população entre os 20 e os 64 anos. Não obstante, é necessário continuar a acompanhar a situação dos trabalhadores mais velhos no mercado laboral. Num inquérito realizado à escala da UE em 2019<sup>111</sup>, 47 % dos inquiridos referiram que a idade era um fator que poderia constituir uma desvantagem para os candidatos a um emprego. Esta situação pode induzir um efeito adverso para os trabalhadores mais velhos que perdem os seus empregos devido à crise associada à COVID-19, conduzindo potencialmente também a situações de reforma antecipada involuntária. É necessário acompanhar esta tendência, em especial nos sete Estados-Membros que registaram uma queda das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos igual ou superior a um ponto percentual entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020 (Estónia 2,8 p.p., Malta 1,8 p.p., Lituânia 1,6 p.p., Irlanda 1,5 p.p., Espanha 1,5 p.p., Luxemburgo 1,4 p.p. e Finlândia 1 p.p.). As taxas de emprego das pessoas mais velhas podem também ajudar a manter o crescimento do emprego durante mais alguns anos, mesmo que a população em idade ativa esteja a diminuir. Em particular, existe margem para um aumento significativo das taxas de emprego das mulheres mais velhas (a taxa de emprego das mulheres no grupo etário 55-64 era de 52,9 % no 2.º trimestre de 2020, em comparação com 65,9 % dos homens na mesma faixa etária).

**Após anos de aumento constante, a crise provocou uma quebra na taxa de emprego das mulheres, embora a um ritmo mais lento do que a dos homens.** Entre os segundos trimestres de 2019 e 2020, a taxa de emprego das mulheres (20-64 anos) diminuiu 1,2 p.p., sendo de 66,3 % na UE-27 no 2.º trimestre de 2020. Devido a uma diminuição ligeiramente mais acentuada das taxas de emprego dos homens durante este período (de 1,5 p.p.), o indicador-chave do painel social sobre as disparidades de género no emprego registou uma ligeira melhoria (figura 37). Todos os Estados-Membros, à exceção de três (Croácia, Alemanha e Luxemburgo), registaram uma descida das taxas de emprego das mulheres entre os segundos trimestres de 2019 e 2020. Nomeadamente, diminuíram mais de 3 p.p. na Bulgária e em Espanha. Apesar de um declínio de 2 p.p., a Suécia continua a registar o melhor desempenho com 77,9 % de emprego feminino, seguida de perto pela Lituânia, a Alemanha, os Países Baixos e a Letónia, todos com taxas de emprego das mulheres superiores a 75 %. As disparidades menos acentuadas no 2.º trimestre podem observar-se na Lituânia (1,4 p.p.), na Finlândia (3,2 p.p.), na Letónia (4 p.p.) e na Suécia (5,2 p.p.). No outro lado do espetro, encontram-se a Itália (19,9 p.p.), Malta (19,7 p.p.), a Grécia (18,9 p.p.) e a Roménia (18,4 p.p.). Todos estes países são considerados em «situação crítica» no painel de indicadores sociais, com exceção da Grécia, que apresenta um desempenho «fraco, mas a melhorar» graças a uma diminuição acentuada de 1,5 p.p. em variação homóloga. Da figura 37 ressalta a não ocorrência de convergência neste indicador, uma vez que vários Estados-Membros com elevadas disparidades entre homens e mulheres — ou próximas das médias — registam uma deterioração em 2020.

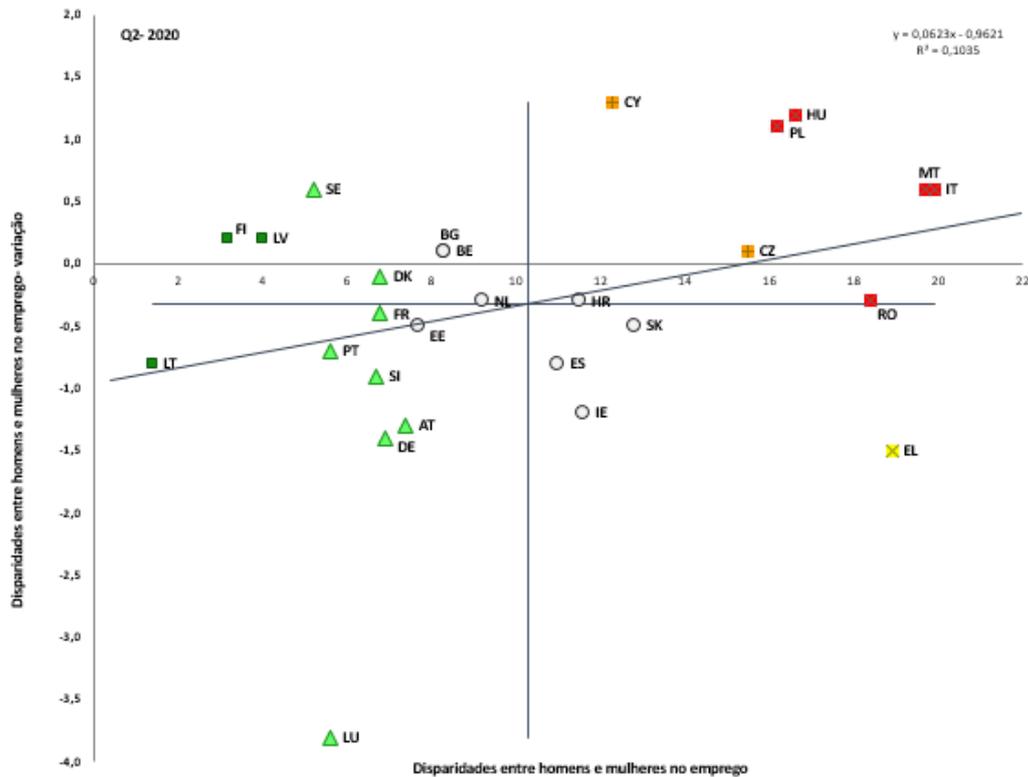
---

<sup>110</sup> A taxa de atividade é a medida da participação da população, empregada ou desempregada, no mercado de trabalho.

<sup>111</sup> Inquérito Eurobarómetro 2019 — Discriminação na UE.

### Figura 37: As disparidades no emprego de homens e mulheres continuam a ser significativas, com diferenças vincadas entre os Estados-Membros

Disparidades entre homens e mulheres no emprego e variação anual (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Período: níveis Q2-2020 e variações anuais em relação a Q2-2019. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo.

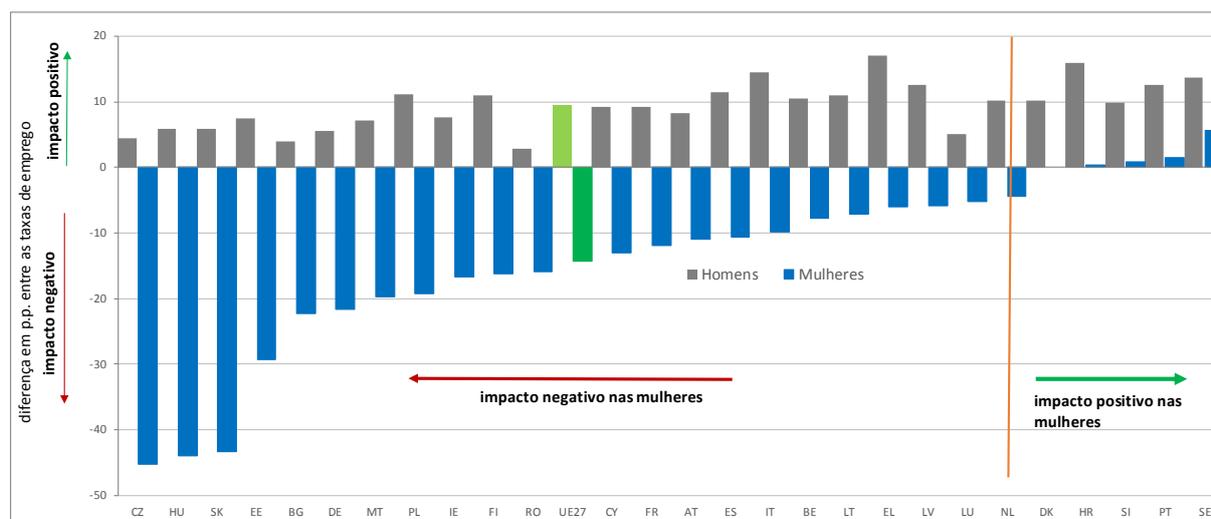
**Em equivalentes a tempo inteiro (ETI), as disparidades no emprego de homens e mulheres agravaram-se.** Em 2019, menos mulheres do que homens no grupo etário 20-64 na UE trabalharam a tempo inteiro (58,7 % contra 76,1 %). No mesmo ano, as disparidades entre homens e mulheres foram mais baixas na Lituânia, na Finlândia e na Letónia, registando-se as mais elevadas em Malta (24,3 p.p.), em Itália (24,2 p.p.) e nos Países Baixos (24,1 p.p.). Estes resultados estão associados a percentagens de trabalho a tempo parcial. Em 2019, dos trabalhadores empregados 29,4 % de mulheres trabalhavam a tempo parcial em comparação com 7,8 % dos homens, com as mulheres a registar níveis de trabalho a tempo parcial involuntário inferiores aos dos homens (23,5 % e 33 %, respetivamente). Na maioria dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, a percentagem de mulheres que trabalham a tempo parcial é tradicionalmente inferior a 10 % (Bulgária, Roménia, Eslováquia, Croácia, Hungria, Lituânia e Polónia). Em contrapartida, embora tenha vindo a diminuir lentamente pelo quarto ano consecutivo, continuou a ser mais elevada nos Países Baixos (73,4 %). A adoção de políticas flexíveis de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar podem ter um impacto positivo no acesso dos pais e dos cuidadores ao mercado de trabalho, mas podem também contribuir para agravar as disparidades em matéria de emprego a tempo inteiro. Este facto é particularmente evidente nos Estados-Membros com percentagens significativas de mulheres que trabalham a tempo parcial (por exemplo, Países Baixos, Áustria e Alemanha), dos quais os Países Baixos registavam também grandes disparidades de género no emprego a tempo inteiro. A partilha desigual das responsabilidades de prestação de cuidados assumidas pelas mulheres fomenta os preconceitos no mercado de trabalho que se

manifestam em disparidades de género no desemprego, nas remunerações e nas pensões. Assim o demonstra, por exemplo, o facto de as disparidades entre homens e mulheres na proporção de desempregados serem mais acentuadas no grupo etário 30-44 correspondente à idade em que as mulheres mais têm filhos<sup>112</sup>.

**As disparidades no emprego na UE-27 são mais acentuadas no caso das mulheres com filhos.** A parentalidade agrava o fosso no emprego entre homens e mulheres em todos os Estados-Membros. Em 2019, no grupo de pais (25-49 anos) com, pelo menos, um filho de menos de seis anos, as taxas de emprego dos homens aumentaram em todos os Estados-Membros (9,6 p.p. ao nível da UE), ao passo que diminuiu na maioria dos Estados-Membros no caso das mulheres (14,3 p.p. a nível da UE). As exceções são a Suécia, Portugal, a Eslovénia, a Croácia e a Dinamarca, onde ter, pelo menos, um filho com menos de seis anos tem um impacto positivo ou neutro nas taxas de emprego feminino. Na Chéquia, na Hungria e na Eslováquia, o impacto negativo da parentalidade nas mulheres com um filho com menos de seis anos é particularmente elevado (mais de 40 p.p.) (figura 38)<sup>113</sup>. Os níveis de habilitações são um fator importante para explicar o impacto da maternidade no trabalho: a taxa de emprego das mulheres pouco qualificadas com, pelo menos, um filho com menos de seis anos de idade era de apenas 36,3 %.

**Figura 38: Os efeitos no emprego de homens e mulheres com um filho com menos de 6 anos divergem fortemente; o impacto é positivo no caso dos homens em todos os Estados-Membros**

Impacto da parentalidade no emprego de homens e mulheres (20-49 anos), em 2019



Fonte: Eurostat [[lfst\\_hheredch](#)]. Nota: o impacto da parentalidade no emprego é a diferença em p.p. entre a taxa de emprego das mães e dos pais com, pelo menos, um filho com menos de seis anos.

**O persistente diferencial de emprego reflete-se também nas significativas disparidades salariais entre homens e mulheres.** O diferencial salarial não ajustado manteve-se, de um modo geral, inalterado na UE-27, cifrando-se nos 14,1 % em 2018, com uma diminuição de 0,4 pontos percentuais desde 2017. Este facto contrapõe-se a uma diferença cada vez maior

<sup>112</sup> Proporção de desempregados em percentagem da população ativa (pessoas que trabalham e procuram trabalho).

<sup>113</sup> Esta questão foi discutida em pormenor no relatório anual da Comissão Europeia *Employment and Social Developments in Europe, Annual review 2019*, p. 130. Disponível em: <https://europa.eu/!tN33hy>

em matéria de habilitações escolares a favor das mulheres com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos, em comparação com os homens (45,6 % e 35,1 %, respetivamente), em 2019. A pandemia de COVID-19 veio evidenciar o facto de as mulheres estarem sobre-representadas nos setores e nas profissões com salários mais baixos e enfrentarem condicionalismos nas suas escolhas profissionais associados às obrigações de prestação de cuidados familiares. Além disso, estudos<sup>114</sup> mostram que fatores como as diferenças na experiência, no nível de habilitações e no tipo de contrato representavam menos de um terço das disparidades salariais entre homens e mulheres. A parte dessas disparidades que pode ser explicada foi, em grande parte, imputada à atividade económica e ao tempo de trabalho.

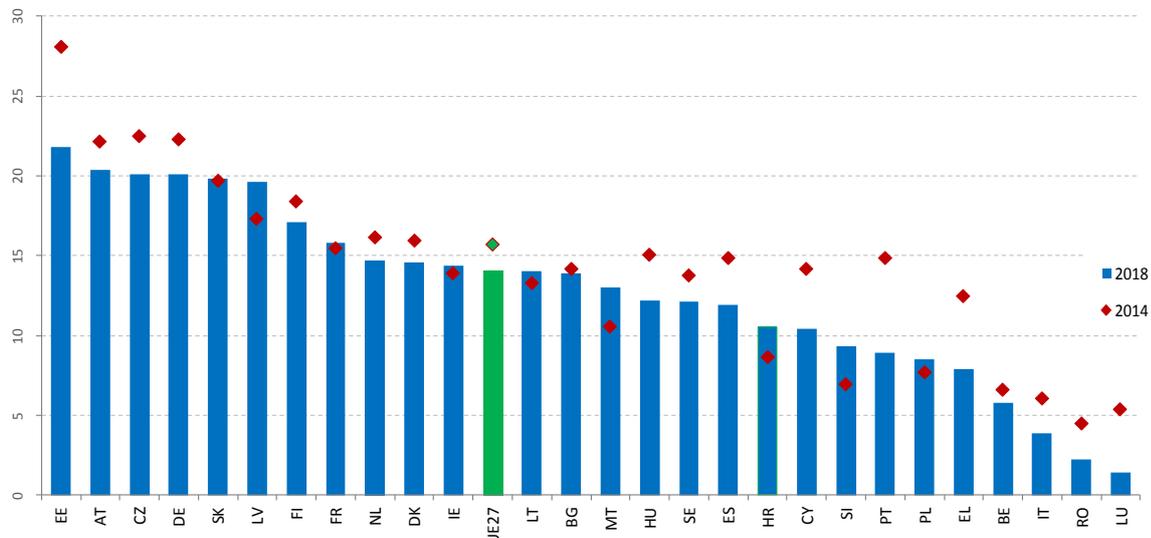
**As diferenças entre os países no que se refere às disparidades salariais entre homens e mulheres não ajustadas são consideráveis; as disparidades salariais podem induzir disparidades nas pensões.** As disparidades salariais entre homens e mulheres são superiores a 20 % na Estónia, na Áustria, na Chéquia e na Alemanha, com os valores mais baixos (entre 1 e 4 %) registados na Roménia, no Luxemburgo e em Itália. Desde 2014, a situação melhorou consideravelmente na Estónia, em Portugal, na Grécia e no Luxemburgo (6,3 p.p., 6 p.p., 4,6 p.p. e 4 p.p., respetivamente), ao passo que as disparidades salariais aumentaram mais de 2 p.p. na Letónia, em Malta e na Eslovénia. Estas disparidades traduzem-se frequentemente em diferenças nas pensões a favor dos homens, que em 2018 eram, em média, na UE-27, de cerca de 29,1 % para os pensionistas no grupo etário 65-74. A diferença nas pensões era mais acentuada nos Estados-Membros com uma maiores disparidades salariais.

---

<sup>114</sup> Leythienne, D., Ronkowski, P., (2018), *A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data*, Statistical Working Papers, Eurostat. Disponível em: <https://europa.eu/!pu34qq>

### Figura 39: As disparidades salariais entre homens e mulheres continuam a ser significativas

Disparidades salariais entre homens e mulheres não ajustadas, em 2014 e 2018



Fonte: Eurostat, código dos dados em linha: [\[SDG 05 20\]](#). Nota: as disparidade salariais entre homens e mulheres (GPG) não ajustadas são medidas pela diferença entre a remuneração horária bruta média dos homens e a das mulheres, em percentagem da remuneração horária bruta média dos homens. Os dados de 2018 são substituídos por dados de 2017 para a IE. Os cálculos relativos à EL e IT e, por conseguinte, à UE-27, são provisórios.

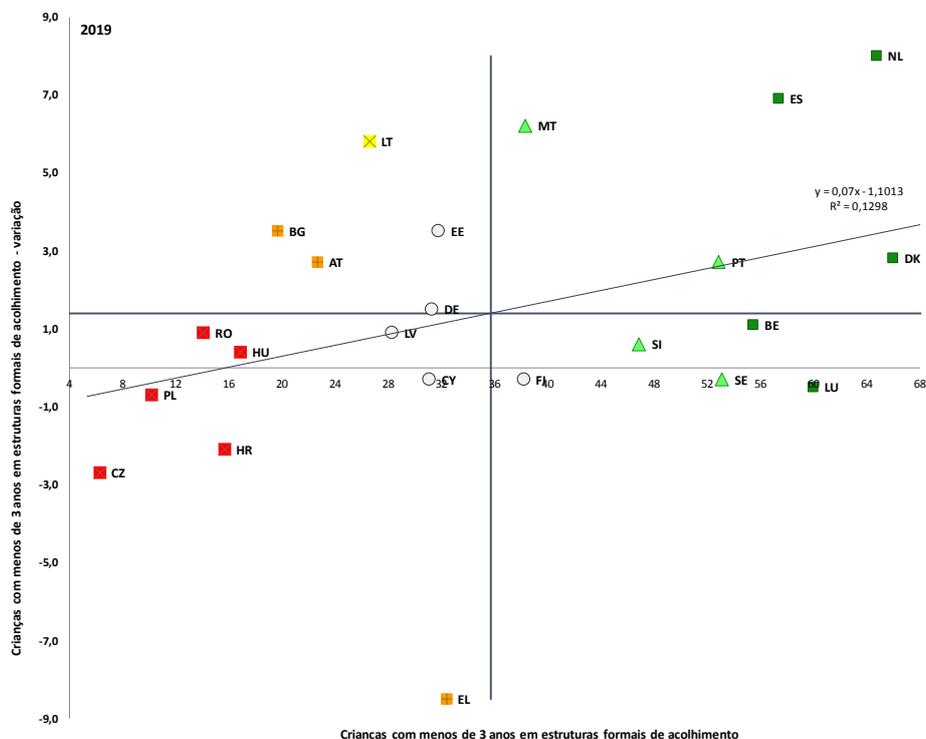
**O emprego das mulheres é fortemente afetado pelo acesso a serviços de educação e cuidados na primeira infância de qualidade e a preços acessíveis e a serviços de cuidados continuados.** O indicador-chave do painel social relativo às estruturas de acolhimento de crianças estima em 35,5 % a participação de crianças com menos de 3 anos na educação e em cuidados formais na primeira infância seja de 35,5 % ao nível da UE-27 em 2019, o que excede a meta de Barcelona de 33 % (figura 40). No entanto, continuam a existir diferenças entre os países e 15 Estados-Membros ainda não atingiram essa meta. Embora a taxa de participação na educação e em cuidados formais na primeira infância de crianças com menos de 3 anos atinja 60 % e mais na Dinamarca, no Luxemburgo e em Espanha, cinco países apresentam uma situação «crítica» na análise do painel de indicadores sociais (Roménia, Hungria, Polónia, República Checa e Croácia<sup>115</sup>). As melhorias nos Países Baixos, na Espanha, em Malta e na Lituânia foram muito superiores à média. A falta ou a insuficiência de estruturas de educação e cuidados formais na primeira infância, nomeadamente em termos de horários de funcionamento, está associada ao impacto negativo da parentalidade no emprego das mulheres (figura 38). Embora seja verdade que apenas algumas horas por semana passadas em estruturas desse tipo têm um efeito benéfico nas crianças em termos de socialização e futuros resultados educativos, para reduzir as disparidades de género no emprego, é fundamental que as estruturas formais de acolhimento de crianças sejam disponibilizadas mais de 30 horas por semana. Esta situação impede que um progenitor, geralmente a mãe, seja obrigado a trabalhar a tempo parcial, com consequências negativas para a progressão na carreira e os rendimentos ao longo da vida. As políticas de conciliação da vida profissional com a vida familiar, tais como regimes de trabalho flexíveis ou licenças familiares, também desempenham um papel importante na redução dos obstáculos à

<sup>115</sup> A Eslováquia apresenta também uma taxa de participação muito baixa (1,4 %), com base nos dados de 2018 (dados de 2019 não disponíveis no momento da redação do presente relatório).

participação das pessoas com responsabilidades familiares no mercado de trabalho. Se forem utilizadas de forma equilibrada por mulheres e homens, podem também contribuir para reduzir as disparidades de género no emprego.

**Figura 40: Persistem acentuadas diferenças entre os Estados-Membros em termos de utilização de serviços de acolhimento de crianças**

Crianças com menos de 3 anos em estruturas formais de acolhimento e variação anual (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, UE-SILC. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. Interrupções nas séries da BE. Em 28 de outubro de 2020, não havia dados disponíveis para IE, FR, IT e SK. A legenda é apresentada no anexo.

**Os desincentivos financeiros presentes nos sistemas fiscais e de prestações sociais comprometem a participação das mulheres no mercado de trabalho.** Além disso, se o imposto sobre o rendimento incidir sobre o rendimento do agregado familiar e não sobre o rendimento individual, este sistema pode ser fonte de desincentivo para a segunda fonte de rendimento (predominantemente mulheres) optar por exercer uma atividade remunerada (armadilha de inatividade). Outras características dos sistemas fiscais e de prestações podem desencorajar a oferta de mão de obra, designadamente as deduções familiares ou por cônjuges dependentes e as deduções transferíveis. O preço elevado das estruturas de cuidados também perpetua a inatividade, em especial para as segundas fontes de rendimento e as famílias com baixos rendimentos. Em 2019, as armadilhas de inatividade mais importantes para a segunda fonte de rendimento existiam em França, na Alemanha, na Eslovénia e na Bélgica. A armadilha dos salários baixos era mais significativa na Bélgica, nos Países Baixos, na Itália e na Alemanha<sup>116</sup>.

<sup>116</sup> A armadilha de inatividade para a segunda fonte de rendimento mede a taxa de imposto marginal efetiva sobre o rendimento do trabalho de um segundo membro do casal que abandona uma situação de dependência de

**Apesar dos desafios persistentes, antes da crise do COVID-19, a situação de emprego das pessoas nascidas fora da UE melhorou progressivamente nos últimos três anos.** Em 2019, das pessoas em idade ativa (20-64 anos) nascidas fora da UE, 64,2 % trabalhavam, uma taxa quase 3 p.p. superior à registada dois anos antes (2017). No entanto, esta taxa continua a ser 10 p.p. inferior às taxas de emprego das pessoas nascidas na UE (73,9 %). Em alguns Estados-Membros (Suécia, Bélgica, Países Baixos, Dinamarca, Finlândia, França e Alemanha), a diferença excedeu 15 p.p. em 2019. A percentagem mais elevada de pessoas com baixos níveis de qualificações entre os nascidos fora da UE em relação aos nascidos na UE (respetivamente 38,5 % e 19,6 % a nível da UE-27 no grupo etário 25-64) explica, em parte, a taxa de emprego inferior dos primeiros. No entanto, mesmo as pessoas nascidas fora da UE com níveis de habilitações elevados não atingem as mesmas taxas de emprego dos seus congéneres nativos, pelo que continua a registar-se uma subutilização significativa das competências e qualificações dos migrantes<sup>117</sup>. A situação continua a ser particularmente desfavorável para as mulheres nascidas fora da UE, que apresentavam uma taxa de emprego de cerca de 54,6 % em 2019, o que se situa 14 p.p. abaixo do nível registado no caso das mulheres nascidas na UE (68,6 %) <sup>118</sup>. Estes números sugerem que, com medidas de integração e ativação adequadas, a UE poderia aproveitar melhor o talento e o potencial das pessoas nascidas fora da UE. A melhoria registada nos últimos anos deve-se, nomeadamente, ao aumento das taxas de emprego no subgrupo dos «recém-chegados» (residentes de países terceiros há menos de 5 anos).

**Há indícios de que a prevista queda do emprego devido à crise da COVID-19 afetará mais gravemente os migrantes não-UE do que os nativos**<sup>119</sup>. Dados preliminares apontam para um impacto mais forte do confinamento e da recessão decorrente da COVID-19 na taxa de emprego dos migrantes de países terceiros (diminuição de 64,4 para 60,8 % entre os segundos trimestres de 2019 e 2020) do que na dos nativos. Em consequência, o fosso agravou-se em mais de 2 p.p. e em cerca de 4 p.p. ou mais em países como a Espanha, a Bélgica e a Áustria<sup>120</sup>. Este facto fica a dever-se a uma maior percentagem de trabalhadores temporários entre os migrantes, a uma menor permanência no emprego, a percentagens mais baixas de trabalhadores em empregos ou setores públicos onde o teletrabalho é uma possibilidade, bem como a proporções mais significativas em setores suscetíveis de serem afetados mais fortemente pela recessão (atividades de alojamento e restauração, turismo, setor dos serviços, construção, etc.).

---

prestações sociais para exercer um emprego. A armadilha dos salários baixos é calculada para um casal sem filhos, em que a segunda fonte de rendimento aumenta o rendimento de 33% para 67% do salário médio e quando a fonte de rendimento principal auferir 100% do salário médio (base de dados sobre impostos e prestações, Comissão Europeia).

<sup>117</sup> Eurofound (2019): *How your birthplace affects your workplace*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

<sup>118</sup> Esta diferença entre homens e mulheres poderia explicar-se, em parte, pelas taxas de atividade muito inferiores das mulheres nascidas fora da UE, especialmente na Bélgica, na Croácia, em França e em Itália (com níveis inferiores a 60 %, Eurostat [lfsa\_argacob]). Ver também CCI (2020): [Gaps in the EU Labour Market Participation Rates:: an intersectional assessment of the role of gender and migrant status](#).

<sup>119</sup> Ver OCDE: *What is the impact of the Covid 19 pandemic on immigrants and their children*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

<sup>120</sup> Eurostat, [lfsq\_ergacob]

**As baixas taxas de emprego e de atividade das pessoas com deficiência apontam para um potencial de talento inexplorado.** Na UE-27, em 2018, a taxa de emprego das pessoas com deficiência era de 50,8 %, comparativamente a 75 % das pessoas sem deficiência<sup>121</sup>. A diferença varia substancialmente entre os Estados-Membros<sup>122</sup>, de 15,2 p.p. em Itália a 40,3 p.p. na Irlanda. Apesar de um ligeiro aumento, apenas 62,4 % das pessoas com deficiência na UE-27 eram economicamente ativas, em comparação com 82,2 % das pessoas sem deficiência, o que sugere que pouco foi conseguido para suprimir os obstáculos significativos ao acesso das primeiras ao mercado de trabalho. A taxa de emprego das mulheres com deficiência (47,8 %) continuou a ser inferior à dos homens com deficiência (54,3 %). Em 2019, as pessoas com deficiência estavam mais expostas a riscos de pobreza no trabalho do que as pessoas sem deficiência (10,5 % contra 8,9 % em média na UE)<sup>123</sup>.

### 3.2.2 Medidas tomadas pelos Estados-Membros

**O apoio específico aos grupos vulneráveis é fundamental para reduzir o abandono escolar precoce e as desigualdades educativas, bem como para promover a participação no ensino regular.** Muitos Estados-Membros estão a considerar estes aspetos na conceção das suas políticas. Na Irlanda, o Conselho Nacional de Educação Especial (NECA) lançou o *School Inclusion Model* (modelo de inclusão escolar) para apoiar a educação inclusiva no ensino básico e secundário e reforçar a capacidade das escolas de incluírem estudantes com necessidades adicionais. A Letónia deu um passo significativo no sentido de uma educação inclusiva, legislando a obrigação de as instituições de ensino geral admitirem estudantes com necessidades especiais nos respetivos programas de ensino a partir de setembro de 2020. O leque de medidas de apoio na esfera educativa foi alargado em função das necessidades específicas de cada criança. Na Polónia, o governo lançou um regime de apoio à aquisição de manuais escolares e materiais de educação/formação para estudantes com deficiência, que estará ativo até 2023. As autoridades escolares na Suécia têm vindo a trabalhar na definição de objetivos e indicadores nacionais para acompanhar as atividades escolares e, assim, melhorar a equidade e compreender melhor os fatores de sucesso das escolas, que serão depois utilizados, tanto a nível local como nacional, como base para a distribuição do financiamento.

**A crise da COVID-19 revelou disparidades na preparação digital das escolas e em diferentes segmentos da sociedade, as quais correm o risco de agravar as desigualdades educativas associadas a desvantagens socioeconómicas.** Em todos os Estados-Membros, cerca de 58 milhões de alunos transitaram para a aprendizagem à distância, colocando claramente as crianças vulneráveis em desvantagem. Os Estados-Membros adotaram medidas diversas para atenuar o impacto do encerramento das escolas. Países como a Bulgária, Chipre, a França, a Lituânia, Malta, a Áustria, a Polónia, a Bélgica, a Roménia e a Espanha forneceram aos alunos desfavorecidos equipamento necessário à aprendizagem à distância (computadores/tabletes, acesso à Internet, cartões sim, etc.), embora em graus diferentes. Os Estados-Membros distribuíram equipamento informático aos alunos vulneráveis (Croácia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Lituânia, Malta, Polónia), incentivaram doações privadas de computadores (Bélgica, Estónia, Grécia, Espanha) ou disponibilizaram salas de aula para que

<sup>121</sup> Os dados provêm das EU-SILC de 2018, analisados por Peritos Europeus em Deficiência (EDE).

<sup>122</sup> A prevalência da deficiência também difere consideravelmente entre os Estados-Membros. É baixa no caso de Malta (12 %), na Irlanda (15,9 %) e na Bulgária (16,8 %) em comparação com a média da UE (24,7 %) em 2018 (grupo etário 16-64).

<sup>123</sup> EU-SILC (2019), taxa de risco de pobreza no trabalho [hlth\_dpe050]

os alunos tivessem um ambiente tranquilo para fazerem os seus trabalhos de casa ou vídeo-conferências (Luxemburgo). Além disso, 11 Estados-Membros (Bulgária, Estónia, Finlândia, Hungria, Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Portugal, Eslováquia e Espanha) continuaram, de uma forma ou outra, a fornecer refeições gratuitas aos alunos desfavorecidos. Em alguns Estados-Membros (por exemplo, França, Letónia, Luxemburgo, Portugal), os municípios ou as escolas assumiram esse desafio. De um modo geral, estas medidas de emergência não satisfizeram a procura (por exemplo, nas zonas remotas da Hungria, um terço das crianças não puderam participar no ensino à distância).

**Os Estados-Membros adotaram diferentes estratégias para garantir o acesso à aprendizagem durante o confinamento.** A Grécia aprovou legislação de emergência que permitiu aos municípios utilizarem as poupanças nos custos operacionais decorrentes do encerramento das escolas para a aquisição de equipamento TIC e o seu empréstimo a estudantes necessitados. Além disso, na Grécia, com o apoio de empresas privadas, foram emprestados mais de 17 000 tabletes e computadores portáteis a estudantes (principalmente de grupos desfavorecidos) e professores para o ensino à distância. Do mesmo modo, na Irlanda, foi anunciado, em abril de 2020, um fundo especial de 10 milhões de EUR para a aquisição de tecnologias e dispositivos para estudantes desfavorecidos a nível primário e pós-primário, nomeadamente no âmbito da iniciativa *Delivering Equality of Opportunity in Schools* (DEIS). Em Itália, foram atribuídos 85 milhões de EUR para apoiar a aprendizagem à distância, incluindo a aquisição de dispositivos digitais. Os Países Baixos facultaram um apoio de cerca de 244 milhões de EUR destinado a prevenir desvantagens educativas e atrasos na aprendizagem. A Roménia aprovou um programa nacional de *escola em casa* e atribuiu financiamento do fundo de reserva orçamental à disposição do governo. Na Polónia, o governo afetou cerca de 81 milhões de EUR às administrações locais para a aquisição de equipamento TIC para alunos desfavorecidos e para escolas e professores, no âmbito do programa operacional *Digital Polónia* do FEDER. Na Eslováquia, o Ministério da Educação, em cooperação com organizações não governamentais, criou um sítio Web de apoio à aprendizagem em linha. O setor das TI tem apoiado as escolas e os professores com *software* e soluções digitais gratuitas. Vários Estados-Membros organizaram também cursos de línguas nacionais durante o verão para as crianças desfavorecidas, a fim de limitar o impacto no processo de aprendizagem de línguas. Por exemplo, a Áustria lançou um programa escolar de verão de duas semanas, que ajudou 24 000 alunos vulneráveis a recuperar o atraso em competências linguísticas antes de as escolas reabrirem em setembro. Do mesmo modo, na Bulgária, os estudantes que não puderam participar na aprendizagem à distância foram incluídos em aulas de recuperação, através do projeto *Support for Success*, cofinanciado pelo Fundo Social Europeu. Na Eslováquia, o Ministério atribuiu 500 000 EUR para a organização de escolas de verão no intuito de compensar o encerramento temporário das escolas. Em França, foi lançado no verão passado o programa *Vacances Apprenantes* dirigido a um milhão de crianças entre os 6 e os 16 anos (200 milhões de EUR).

**A garantia de que cada aluno atinge um certo nível de proficiência em aptidões básicas como a leitura, a matemática e as ciências, bem como competências digitais, tornou-se uma prioridade fundamental para a UE.** A Eslovénia adotou uma estratégia nacional para o desenvolvimento da cultura de leitura até 2030, estabelecendo objetivos para diferentes grupos etários e grupos-alvo (90 % dos jovens de 15 anos com, pelo menos, competências básicas no PISA e 10 % nos níveis mais elevados até 2030). Em janeiro de 2020, as autoridades italianas apresentaram um plano de ação para reduzir as disparidades regionais na educação (*Piano di intervento per la riduzione dei Divari territoriali em istruzione*). O plano identificará as escolas «em dificuldades» em cinco regiões meridionais (Campânia, Calábria, Sicília, Sardenha e Apúlia) e criará um grupo de trabalho em cada região para propor

intervenções específicas, inicialmente para o último ano do ensino básico (8.º ano). Na Lituânia, será lançado em 2021 um novo programa de estudos baseado nas competências e implementado a partir de 2022, acompanhado de novas práticas de avaliação formativa. O programa visa introduzir novas pedagogias que deem respostas mais eficazes às necessidades de aprendizagem dos estudantes e reforcem as competências digitais desde o ensino primário. Malta implementou uma nova iniciativa nacional no ensino secundário intitulada *My Journey: Achieving through different paths*, com o objetivo de criar programas curriculares mais inclusivos e equitativos. Em junho de 2020, a Grécia adotou nova legislação em matéria de ensino que prevê a revisão dos programas curriculares e dos manuais escolares em todos os níveis (incluindo a educação e os cuidados na primeira infância), passando de uma forte incidência no conteúdo para o desenvolvimento de competências em torno de quatro pilares temáticos: ambiente, bem-estar, criatividade e educação para a cidadania. Também reforça a educação digital e introduz a aprendizagem de línguas estrangeiras (inglês) já na educação pré-escolar. No Luxemburgo, a vertente de codificação será integrada nas classes de matemática no 4.º ano (10-11 anos) a partir de 2020-21, e em todas as disciplinas do 1.º ao 3.º anos (4-9 anos) a partir de 2021-22. Os docentes receberão formação e apoio de professores especializados a recrutar em 2020. No ensino secundário, a ciência informática aparecerá como uma nova disciplina em 2021-22, incluindo a codificação e o pensamento computacional.

**O apoio a professores e formadores para o desenvolvimento das respetivas competências digitais e aptidões pedagógicas, e a correção das disparidades digitais são etapas fundamentais para uma educação digital com benefícios para todos.** Muitos Estados-Membros já introduziram medidas políticas eficazes neste domínio. Em 2019, a França anunciou que será introduzida no ensino secundário a disciplina de ITC ensinada por professores específicos, de modo a garantir que todos os alunos possuem literacia digital e a aumentar o número de estudantes de TIC (em especial de raparigas) no ensino superior. A Áustria anunciou um plano de 8 pontos para a aprendizagem digital, que visa introduzir, a partir de 2020/2021, um portal único para candidaturas e comunicação entre estudantes, professores e pais (*Digital Schule*), preparar todos os docentes para a aprendizagem mista e à distância através da intensificação do desenvolvimento profissional contínuo, proporcionar acesso a material didático e de aprendizagem harmonizado e modernizar as infraestruturas de TI, de modo a que todos os estudantes tenham acesso a dispositivos digitais. Na Polónia, o projeto *Lesson: Enter* é o maior projeto nacional de educação digital para professores e escolas, apoiado pelo programa operacional do FEDER *Digital Poland*. O seu principal objetivo é formar e incentivar os professores a utilizarem mais frequentemente conteúdos e instrumentos digitais. Cerca de 15 % do pessoal docente (ou seja, 75 000 professores) deverão receber formação nesse sentido entre 2019 e 2023. Na Croácia, nas escolas primárias, todos os alunos do 5.º e 7.º ano receberam tablets, e, nos anos anteriores, as escolas receberam também um tablete por cada 4 alunos para trabalhar na sala de aula. Nas escolas secundárias, os tablets foram distribuídos a alunos desfavorecidos. As escolas receberam também equipamento para as salas de aula (quadros inteligentes, projetores, equipamento de laboratório) e computadores portáteis para professores ao abrigo do projeto *e-Schools*.

**Alargar a participação no ensino superior através de uma aprendizagem mais inclusiva e flexível, e dotar os estudantes de aptidões e competências relevantes para o mercado de trabalho continuam a ser temas prioritários.** Na Finlândia, serão atribuídos mais de 10 000 vagas adicionais às universidades durante o período 2020-22, a fim de aumentar o nível de educação e dar resposta à escassez de mão de obra de especialistas em diferentes domínios e regiões. A partir do ano letivo de 2020-21, a Bulgária eliminou as propinas das universidades para novos alunos em oito domínios de estudos profissionais nas ciências pedagógicas e

naturais e em oito especializações protegidas. De acordo com uma legislação aprovada em janeiro de 2020 na Grécia, o financiamento das universidades será parcialmente baseado em critérios de desempenho (20 %), incluindo a internacionalização, a absorção dos licenciados pelo mercado de trabalho e o rácio entre novos alunos e licenciados. Na Polónia, o novo Conselho de Excelência Científica estabelecido em junho de 2019 alterou a fórmula dos estudos de doutoramento: só podem ser realizadas a tempo inteiro e todos os doutorandos recebem bolsas de estudo. Por último, a Irlanda lançou o plano de ação para aumentar a participação das comunidades viajantes no ensino superior e, assim, promover o acesso de estudantes marginalizados ao ensino superior.

**Os Estados-Membros adotaram medidas para melhorar a participação e o nível de habilitações dos nacionais de países terceiros, das crianças oriundas da migração e de outros alunos desfavorecidos.** O Ministério da Cultura, da Ciência, da Investigação e do Desporto eslovaco atribuiu 48 000 EUR a projetos de apoio a estudantes oriundos de minorias. A Eslovénia aumentou o número de horas de aulas de língua eslovena disponibilizadas a estudantes oriundos da imigração no primeiro ano de ingresso no sistema de ensino, de 35 para um mínimo de 120 horas por aluno. No ensino secundário, a Suécia institucionalizou o direito de todos os estudantes terem um mentor. A Chéquia desenvolveu o mecanismo de apoio à educação de cidadãos estrangeiros nas escolas em 2020, uma subvenção destinada a adaptar o ensino de checo às necessidades das crianças estrangeiras e as condições para a sua educação. No âmbito do Pacto de Excelência na Educação belga, alargado até 2030, as escolas recorrem amplamente a novas abordagens de aprendizagem de francês para os alunos vulneráveis e recém-chegados. Malta introduziu programas de indução para crianças recém-chegadas que não sabem falar maltês ou inglês, sendo as escolas públicas obrigadas a aplicar o quadro inclusivo de 2019. Vários Estados-Membros procuraram especificamente aumentar a participação de crianças de nacionais de países terceiros na educação e no acolhimento na primeira infância. Por exemplo, a Bulgária e a França reduziram a idade de início da escolaridade obrigatória para quatro e três anos, respetivamente, visando, em especial, uma melhor integração das crianças de famílias vulneráveis. A Grécia está a alargar gradualmente o ensino pré-escolar obrigatório às crianças de 4 anos (para o próximo ano letivo 2020-21 serão incluídos os 40 municípios restantes).

**Alguns Estados-Membros reforçaram os recursos financeiros para apoiar a educação, o que também pode beneficiar as crianças oriundas da imigração.** Em França, o reforço do ensino pré-primário e do ensino básico e a luta contra as desigualdades são prioridades orçamentais em 2020, com um aumento do orçamento de 991 milhões de EUR para o ensino obrigatório. Na Irlanda, prosseguiram os esforços para melhorar o acesso ao ensino superior dos grupos vulneráveis, sendo consagrados 27 milhões de EUR ao apoio a 30 000 estudantes do ensino superior de grupos vulneráveis. A Suécia atribuiu 460 milhões de EUR em 2020 aos municípios para aumentar a qualidade das escolas com uma percentagem mais elevada de crianças oriundas da imigração. Além disso, introduziu, em julho de 2019, uma nova garantia que intervém mais cedo no percurso educativo dos alunos e permite que recebam apoio numa fase precoce da sua escolaridade. A Dinamarca investiu 2 mil milhões de DKK (268 milhões de EUR) em pessoal pedagógico adicional em zonas desfavorecidas e na melhoria das competências desse pessoal. Em dezembro de 2019, a Itália aumentou em 1 500 EUR o valor do vale anual para a frequência do ensino pré-escolar, o chamado *Bonus Nido*, para as famílias com rendimentos mais baixos.

**Continua a ser importante a aplicação efetiva das alterações legislativas que visam a inclusão das populações ciganas na educação regular.** Vários Estados-Membros introduziram recentemente reformas para reduzir a idade de início do ensino pré-escolar

obrigatório, que podem beneficiar os alunos desfavorecidos. Embora a discriminação positiva<sup>124</sup> tenha contribuído para melhorar a participação dos ciganos na educação, é importante evitar a afetação de vagas específicas a ciganos que poderiam, de qualquer forma, ingressar no ensino pela via normal. As medidas concretas necessárias para combater a segregação de escolas e turmas devem ser acompanhadas de apoio financeiro e profissional adicional para promover a integração das crianças ciganas nos estabelecimentos de ensino regular. A Bulgária baixou recentemente para os 4 anos a idade de início do ensino pré-escolar obrigatório. As medidas atualmente em vigor para os alunos de etnia cigana incluem mediadores de ensino, bolsas de estudo, atividades extracurriculares, aulas complementares de búlgaro e transportes gratuitos em algumas localidades. Desde 2018, o Ministério da Educação e da Ciência búlgaro começou a atribuir financiamento adicional às escolas<sup>125</sup> que trabalham com crianças vulneráveis e/ou em zonas rurais. Aspectos como a diferença das regras em vigor, a autonomia e a dimensão dos distritos escolares limitam o impacto potencial das medidas na dessegregação efetiva da educação na Hungria. Na sequência das alterações legislativas de 2017 sobre a igualdade de tratamento e a educação pública, foram criados, desde 2018, nos vários distritos escolares postos de agentes e grupos de trabalho antissegregação. No entanto, subsistem diferenças significativas na composição dos grupos de estudantes entre as escolas públicas e as escolas confessionais. Além disso, a alteração de julho de 2020 da lei do ensino público corre o risco de atenuar os efeitos dissuasivos das sanções contra a discriminação na educação. Apesar dos vários programas e medidas para melhorar o sistema de ensino na Roménia, os estudantes ciganos continuam a enfrentar inúmeros desafios, com diferenças significativas entre as zonas rurais e urbanas. Em 2016, o Ministério da Educação promulgou uma decisão que proíbe a segregação nas escolas pré-universitárias, mas as medidas de execução continuavam por aplicar em 2020. No entanto, a metodologia de acompanhamento da segregação escolar no ensino secundário só foi aprovada por decreto ministerial no início de 2020. A metodologia de acompanhamento será testada, numa primeira fase, num número limitado de escolas primárias e secundárias de três distritos. Na Eslováquia, onde uma percentagem desproporcionada de crianças de etnia cigana ainda são colocadas em escolas específicas ou em turmas para crianças com deficiências mentais, está a ser implementado o plano de ação revisto para a integração dos ciganos, mas os resultados não são ainda visíveis. Além disso, a Eslováquia adotou um Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação com a duração de 10 anos, que deverá também tentar abordar aspetos relacionados com a inclusão e a qualidade da educação<sup>126</sup>, inclusivamente para as crianças ciganas. A prevista introdução da frequência obrigatória do jardim de infância a partir dos 5 anos de idade e com início em 2021, acompanhada da abolição do ano zero em que participam sobretudo as crianças ciganas, pode ter algum impacto positivo neste contexto, mas continuam a não existir medidas concretas contra a segregação.

**A dimensão do atual desafio exige uma mudança de paradigma nas políticas de competências, a fim de assegurar uma recuperação e um crescimento inclusivos e sustentáveis no futuro.** As estratégias nacionais em matéria de competências baseadas em

---

<sup>124</sup> Comissão Europeia (2020), Documento de trabalho: documento analítico que acompanha o quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos

<sup>125</sup> O financiamento adicional é atribuído aos alunos do ensino básico.

<sup>126</sup> Apesar de melhorias parciais no que respeita à igualdade dos ciganos na educação, devido, em grande medida, aos investimentos do FSE/FEDER no ensino inclusivo tal como comunicados pelas partes interessadas, os progressos foram limitados. Por conseguinte, a Comissão Europeia emitiu um parecer fundamentado em 2019 no contexto dos procedimentos de infração em curso contra a Eslováquia.

previsões fidedignas de competências têm de ser normalizadas para ajudar a pôr em prática uma abordagem holística do desenvolvimento de competências, que conte com o envolvimento de todos os departamentos governamentais. Até à data, dez Estados-Membros começaram a trabalhar na preparação de uma estratégia nacional de competências com a assistência técnica da OCDE<sup>127</sup>. A Lituânia também deu recentemente início à elaboração de uma estratégia para as competências. Portugal, a Eslovénia e a Letónia passaram do diagnóstico para a fase de ação, centrando-se na melhoria das competências dos adultos<sup>128</sup>. A Alemanha apresentou a sua estratégia nacional de competências em 2019<sup>129</sup>. A Agenda Europeia para as Competências 2020 propõe um Pacto para as Competências (ação 1) destinado a mobilizar e incentivar o investimento na melhoria de competências e na requalificação, apoiar todos os Estados-Membros no estabelecimento de estratégias nacionais abrangentes em matéria de competências (ação 3), nomeadamente através do reforço da informação estratégica sobre competências (ação 2). Em função das prioridades nacionais, os Estados-Membros podem colocar uma tónica especial em determinados desafios, tais como colmatar lacunas de competências específicas, promover a aprendizagem ao longo da vida ou conceber e aplicar políticas especificamente adaptadas às necessidades dos adultos pouco qualificados, em conformidade com a Recomendação do Conselho de 2016 sobre percursos de melhoria de competências.

**As transições ecológica e digital constituem desafios, mas também oportunidades que a Europa precisa de estar preparada para aproveitar.** Para tal, é necessário desenvolver competências adequadas a todos os níveis: todos precisam de possuir um nível básico de aptidões para realizar atividades diárias de uma forma sustentável do ponto de vista ambiental, e para viver e trabalhar numa sociedade cada vez mais digital. Ao mesmo tempo, as empresas e as instituições precisam de pessoas com as competências adequadas para responder às necessidades associadas às transições ecológica e digital. Muitas ações da Agenda Europeia para as Competências, desde o Pacto para as Competências à melhoria da informação estratégica sobre competências e ao desenvolvimento de normas para microcredenciais, contribuirão para o desenvolvimento de competências indispensáveis à dupla transição. Para solucionar o problema da falta de clareza da expressão «competências ecológicas», a Agenda para as Competências prevê a elaboração de uma taxonomia de competências para a transição ecológica e a definição de um conjunto de competências básicas relevantes para o mercado de trabalho. Em paralelo com as ações no âmbito do Espaço Europeu da Educação, o objetivo é desenvolver um conjunto de indicadores e um quadro de competências europeu em matéria de educação para as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável. Há agora uma compreensão mais clara das competências digitais e das correspondentes necessidades do mercado de trabalho. Para além da necessidade urgente de aumentar a reserva de talentos especialistas em TIC e reforçar o reconhecimento das profissões associadas, a Agenda para as Competências prevê, em particular, duas atividades: dar resposta às necessidades das PME através de cursos digitais intensivos que assegurem ao seu pessoal um nível adequado de competências digitais, e apoiar os trabalhadores a requalificar as respetivas competências no domínio digital através de ações de formação intensiva em TIC. Além disso, o novo programa Europa Digital apoiará o

---

<sup>127</sup>Espanha, Portugal, Itália, Eslovénia, República Eslovaca, Bélgica (Flandres), Letónia e Polónia com o apoio financeiro da UE, bem como a Áustria e os Países Baixos sem o apoio da UE.

<sup>128</sup> Ver a página da OCDE de onde constam as estratégias nacionais, em <http://www.oecd.org/skills/buildingeffectiveskillsstrategiesatnationalandlocallevels.htm>

<sup>129</sup> Ver a [página específica](#) do sítio do Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais.

desenvolvimento de oportunidades de formação excelente em domínios digitais, como a inteligência artificial, a cibersegurança, para formar e atrair os melhores talentos da UE.

**O desenvolvimento das competências relevantes para o mercado de trabalho deve ser acompanhado de um reconhecimento e uma utilização adequados.** Devidamente atribuídas e com a confiança que se impõe, as qualificações continuam a ser o principal meio de reconhecer as competências das pessoas. A sua transparência é crucial para favorecer a livre circulação de estudantes e trabalhadores no mercado interno. Todos os Estados-Membros, exceto a Espanha, referenciaram os seus quadros nacionais de qualificações ao Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) e a maior parte (a Bulgária e a Croácia são as exceções) indicam o nível correspondente do QEQ nas suas qualificações ou nos seus suplementos, tornando-os mais claros e comparáveis. Por outro lado, a tónica nos resultados da aprendizagem facilita a ligação entre as qualificações formais e a validação das competências adquiridas fora dos programas formais, bem como com novas formas inovadoras de reconhecimento de competências. Entre estas últimas, as microcredenciais podem desempenhar um papel significativo no sentido de tornar a educação e a formação iniciais e contínuas mais flexíveis e reativas às necessidades emergentes. Podem ajudar as pessoas a participar em ações rápidas e orientadas de melhoria de competências e de requalificação, especialmente úteis para as pessoas que precisam de se transitarem para outra profissão ou setor. Para favorecer uma evolução coerente, a Agenda para as Competências 2020 e o Espaço Europeu da Educação preveem trabalhar no sentido de uma abordagem europeia em matéria de microcredenciais (ação 10), garantindo normas mínimas acordadas em matéria de qualidade e transparência.

**As microcredenciais também podem ser úteis para reconhecer e validar competências desenvolvidas fora do âmbito do ensino e da formação formais, na sequência de um processo de validação adequado, tal como previsto na Recomendação do Conselho de 2012 sobre a validação<sup>130</sup>.** A avaliação da aplicação da recomendação confirma<sup>131</sup> que todos os Estados-Membros tomaram medidas para aplicar os seus princípios. Em 23 Estados-Membros, a validação pode conduzir a muitas (em 13 países, a todas) qualificações incluídas no Quadro Nacional de Qualificações, em 22 conduz o créditos formais para a obtenção de uma qualificação, e em 17 permite que as pessoas acedam a programas formais de educação e fiquem isentas da frequência de partes dos mesmos. No entanto, a maioria dos mecanismos de validação não são abrangentes e não estão abertos a todos. A principal lição a retirar da avaliação é que é necessário incidir no alargamento do acesso à validação a todas as pessoas e no apoio ativo aos indivíduos para que se envolvam na validação das respetivas competências. Em oito Estados-Membros (Bélgica-Flandres, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Portugal, Luxemburgo e Suécia), os mecanismos de validação já abrangem todos os domínios da educação e da formação e do mercado de trabalho, embora ainda persistam algumas restrições de acesso. Uma abordagem promissora para alargar o acesso, se devidamente coordenada, é proporcionada pela oferta crescente de oportunidades de validação sem relação direta com a educação e a formação formais. Em 2018, estavam previstos mecanismos de validação nos programas de reformas do mercado de trabalho em 17 países (Áustria, Bélgica, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslováquia e Suécia), frequentemente com a participação dos serviços públicos de emprego, ao passo que as

<sup>130</sup> Ver Recomendação do Conselho de 22.12.2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal. Disponível em: <https://europa.eu/!jk88yN>

<sup>131</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 121 de 1.7.2020.

oportunidades de validação ficaram a cargo de organizações do terceiro setor em 19 países (Áustria, Bélgica, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia, Espanha e Suécia).

**A crise da COVID-19 veio acentuar ainda mais a importância dos serviços de orientação para a gestão da carreira ao longo da vida**, incluindo a necessidade de reforçar o papel dos serviços públicos de emprego (SPE) e dos parceiros sociais e de aperfeiçoar os mecanismos de validação. A resposta à crise irá acelerar a experimentação e a integração de práticas e instrumentos de orientação inovadores, nomeadamente tirando partido das tecnologias da informação e da comunicação e envolvendo um conjunto mais vasto de intervenientes<sup>132</sup>. Em Itália, o SPE desempenha um papel importante numa iniciativa que disponibiliza aos indivíduos a definição de perfis de competências e documentação e um apoio personalizado para a gestão da carreira. Na Bélgica, os SPE flamengos fornecem aos trabalhadores vales de orientação profissional que podem ser utilizados em diferentes fases da sua carreira. A validação da aprendizagem anterior e a orientação profissional estão integradas nos planos de aprendizagem personalizados disponibilizados aos adultos na Finlândia. O sistema francês de contas de formação individuais apoia os adultos no acesso a oportunidades de orientação e programas de melhoria de competências — uma das práticas nacionais que a Agenda para as Competências 2020 propõe explorar para ser integrada em maior escala (ação 9). O SPE checo lançou um projeto que reforça as atividades de formação para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores em risco de despedimento devido à crise da COVID-19 (3,6 mil milhões de CZK, o correspondente a 130 milhões de EUR).

**O ensino e a formação profissionais são fundamentais para o desenvolvimento de competências relevantes para o mercado de trabalho, mas têm de se adaptar às transições ecológica e digital e aos desafios colocados pela COVID-19**. Para dar resposta à rápida evolução das necessidades do mercado de trabalho, o desenvolvimento de competências requer uma cooperação bem sucedida entre os muitos intervenientes envolvidos. O Pacto para as Competências (ação 1 da Agenda Europeia para as Competências) irá incentivar amplas parcerias entre as partes interessadas, públicas e privadas, nos principais ecossistemas industriais, a fim de reunir conhecimentos especializados e recursos, como estruturas de formação e financiamento, com vista a ações concretas de melhoria de competências e requalificação com compromissos claros. Os programas de aprendizagem em contexto laboral e de estágios podem assegurar vínculos mais estreitos entre a educação e o mundo do trabalho. O reforço da Aliança Europeia para a Aprendizagem<sup>133</sup> irá, por conseguinte, continuar a promover coligações nacionais, apoiar as PME e aumentar a participação dos parceiros sociais. Para facilitar as reformas dos Estados-Membros, a proposta de Recomendação do Conselho sobre o ensino e a formação profissionais (ação 4) propõe princípios para uma governação eficaz do EFP, ligações mais fortes a estratégias económicas orientadas para o futuro, oportunidades flexíveis de progressão, igualdade de oportunidades e garantia da qualidade. Os Estados-Membros estão a modernizar ativamente os respetivos sistemas de EFP e programas de aprendizagem, e 25 deles participam na ação de aprendizagem pelas melhores práticas dos serviços de apoio à

---

<sup>132</sup> Ver Comissão Europeia (2020): *Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities*. Disponível em: <https://europa.eu/!VY66fv>

<sup>133</sup> O reforço da Aliança Europeia para a Aprendizagem constitui um dos pilares da Comunicação da Comissão intitulada «Apoio ao emprego dos jovens: uma ponte para o emprego da próxima geração», COM(2020) 276 final. Disponível em <https://europa.eu/!VK79Vc>

aprendizagem. Além disso, em resposta à crise da COVID-19, vários investiram recursos financeiros para salvaguardar a oferta de programas de aprendizagem: a Alemanha lançou um programa dotado de 500 milhões de EUR para apoiar as PME, mediante um prémio único de 2 000 EUR por cada contrato de formação recém celebrado e 3 000 EUR para novos contratos de formação complementar. As empresas austríacas recebem um prémio de 2 000 EUR por cada novo aprendiz, num esquema destinado a salvaguardar cerca de 10 000 lugares de aprendizagem em risco. Na Dinamarca, um acordo tripartido prevê a reafetação de um excedente da subvenção dos empregadores para a educação (AUB) para financiar um regime de subsídios salariais para programas de aprendizagem. A França lançou um programa de apoio estatal no valor de mil milhões de EUR para a contratação de aprendizes.

**Os Estados-Membros estão empenhados em envidar esforços no sentido de alcançar os objetivos políticos comuns definidos na Resolução do Conselho sobre a Agenda Europeia para a Educação de Adultos (2011), que faz parte do quadro mais vasto para a cooperação no domínio da educação e da formação (EF 2020).** O grupo de trabalho da Comissão Europeia para a educação de adultos fez um balanço dos progressos realizados nos quatro domínios prioritários (governança, oferta e adesão, acesso e qualidade) da Agenda Europeia para a Educação de Adultos em 2019<sup>134</sup>. Um aspeto positivo a salientar é o facto de a educação de adultos estar a ser alvo de maior atenção por parte dos decisores políticos — uma tendência ainda mais acelerada pelos desafios associados à natureza mutável do trabalho, à automatização e à evolução demográfica. Vários Estados-Membros adotaram medidas para reforçar a governança da educação de adultos, nomeadamente mediante a atualização e a melhoria da legislação e da criação de melhores mecanismos de coordenação. O financiamento europeu desempenha um papel importante no apoio à educação de adultos em muitos países, em especial no que respeita às medidas de implementação dos percursos de melhoria de competências<sup>135</sup>. Os elementos reunidos pelo grupo de trabalho indicam dois desafios inter-relacionados, designadamente assegurar a igualdade de acesso universal à educação de adultos e ajudar os grupos vulneráveis muito negativamente afetados pela COVID-19. Além disso, as oportunidades para a profissionalização do pessoal de educação de adultos continuam a ser limitadas.

**Os Estados-Membros, reconhecendo os desafios que se colocam aos respetivos sistemas de educação de adultos, empreenderam várias iniciativas durante o segundo semestre de 2019 e em 2020.** O Pilar Europeu dos Direitos Sociais reconhece o direito à aprendizagem dos adultos ao longo da vida como forma de adquirir as competências necessárias para participar plenamente na sociedade e gerir com êxito as transições profissionais. Vários Estados-Membros adotaram medidas para favorecer a requalificação dos adultos pouco qualificados ou dos desempregados. Desde setembro de 2019, a Finlândia tem em curso no parlamento uma reforma do sistema de aprendizagem contínua no intuito de definir uma política global centrada no desenvolvimento profissional e na educação ao longo da vida ativa. O projeto *Upskilling CZ* apoia a rede de organismos nacionais de qualificações nacionais autorizados a organizar e realizar exames que conduzam a uma qualificação profissional completa aos níveis 3 e 4 do QNQ. Na Bulgária, a Operação Competências foi concebida para permitir aos empregadores treinar tanto os trabalhadores como os desempregados recém-recrutados nas suas empresas. Com um orçamento de 17 milhões de

---

<sup>134</sup> Comissão Europeia (2019): *Achievements under the Renewed European Agenda for Adult Learning*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/!Up64bh>

<sup>135</sup> Comissão Europeia (2019): *Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults- Taking stock of implementation measures*, SWD(2019) 89. Disponível em <https://europa.eu/!Wh39md>

EUR, a iniciativa deverá ministrar formação com vista à obtenção de qualificações profissionais, competências essenciais e formação específica a, pelo menos, 5 500 pessoas. A Dinamarca chegou a um acordo político sobre a afetação de 102 milhões de DKK (13,7 milhões de EUR) destinados a requalificar trabalhadores pouco qualificados, proporcionando-lhes as competências necessárias para transitarem para empregos qualificados. Chipre, a Itália e a Letónia introduziram recentemente medidas de apoio aos desempregados. A Letónia reforçou a sua oferta de educação de adultos, incluindo a aprendizagem à distância, módulos de estudo e cursos em universidades e institutos. O apoio aos trabalhadores foi igualmente alargado para cobrir as respetivas despesas de deslocação para o local de formação.

**Os Estados-Membros também apoiaram as escolhas pessoais de formações que satisfazem as preferências e as necessidades de aprendizagem individuais.** Em 2019, a França adotou decretos para aplicar a lei de 2018 relativa à liberdade de escolha de carreira, que dá aos trabalhadores e aos candidatos a emprego acesso à formação e à utilização da conta de formação pessoal. Os Países Baixos lançaram, a partir de 2020, o programa *SLIM*, um regime de incentivos à aprendizagem e ao desenvolvimento profissional nas PME. Além disso, o novo mecanismo de financiamento STAP para estimular a participação no mercado de trabalho deverá entrar em vigor em 2022. Este mecanismo permitirá a qualquer pessoa com um vínculo ao mercado de trabalho neerlandês realizar formação para o seu próprio desenvolvimento e empregabilidade. A Áustria tenciona introduzir uma conta de aprendizagem (*Bildungskonto*) com base num acordo dos parceiros sociais para financiar a reorientação profissional, a formação e a aprendizagem contínua. Na Suécia, o investimento no ensino profissional regional para adultos será aumentado em 700 milhões de SEK (68,2 milhões de EUR). O Estado suprimiu o requisito de cofinanciamento pelos municípios em 2020 e irá também financiar um número adicional de 1 500 vagas e o correspondente apoio aos estudos.

**A Garantia para a Juventude estabelecida em 2013 criou oportunidades para os jovens e funcionou como um poderoso catalisador de reformas estruturais e inovação.** Em consequência, a maioria dos serviços públicos de emprego (SPE) melhorou e alargou os seus serviços destinados aos jovens<sup>136</sup>. Ao longo dos sete anos que precederam a pandemia de COVID-19, havia aproximadamente menos 1,7 milhões de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) em toda a UE<sup>137</sup>. Embora a melhoria da conjuntura macroeconómica tenha certamente sido influente, os elementos sugerem que a Garantia para a Juventude teve um importante efeito transformador. Mais de 24 milhões de jovens que participaram nos programas ao abrigo da Garantia para a Juventude receberam uma oferta de emprego, formação contínua, aprendizagem e estágios. No entanto, em muitos Estados-Membros, a percentagem de jovens NEET que se registaram nestes programas ao

---

<sup>136</sup> Embora a gestão global dos programas nacionais ou regionais ao abrigo da Garantia para a Juventude possa ser da responsabilidade de um ministério específico, de um outro nível de governo ou do serviço público de emprego (SPE), é geralmente este último que gere os programas da Garantia para a Juventude no terreno, registando os jovens e prestando serviços específicos de emprego. Ver o Relatório de 2019 sobre a implementação da Garantia para a Juventude pelos SPE (disponível em <https://europa.eu/!r34MQ>) e o Relatório de avaliação de 2018 sobre a capacidade dos SPE (disponível em <https://europa.eu/!Xg73Ux>).

<sup>137</sup> Dados do Eurostat relativos à faixa etária 15-24, 2013-2019, utilizando a média da UE-27. Com uma faixa etária alargada aos 15-29, adotada em muitos Estados-Membros (ver 2.2), a diminuição em termos absolutos é de aproximadamente 3,2 milhões.

longo do ano é ainda inferior a 50 %<sup>138</sup>. Antes da pandemia de COVID-19, as medidas políticas subjacentes à Garantia para a Juventude eram mais direcionadas para grupos vulneráveis específicos. Em julho de 2020, a Comissão propôs o reforço da Garantia para a Juventude, mediante o alargamento do seu âmbito às pessoas no grupo etário 15-29 (anteriormente até aos 25 anos), tornando-a mais inclusiva, reforçando a ligação às transições ecológica e digital e prestando aconselhamento, orientação e mentoria.

**Antes da pandemia, os Estados-Membros começaram a melhorar a forma de chegar aos jovens que apresentam maiores desafios e de os ativar, reforçando simultaneamente a dimensão de género das iniciativas.** A Grécia adotou um programa-piloto de apoio temporário ao empreendedorismo destinado a 3 000 jovens desempregados (18-29 anos). O apoio inclui a avaliação e o acompanhamento de planos empresariais, seguido de um programa de subvenções para 2 500 jovens empresários. Este último incide, em especial, nas mulheres jovens (pelo menos 60 % das colocações) e ascende a 10 000 EUR durante 12 meses ou 17 000 EUR durante 18 meses. A Áustria planeia reformar o seu *Arbeitsmarktservice*, com vista a uma redução mais sustentável do desemprego. As medidas previstas visam nomeadamente os estereótipos de género, as pessoas com deficiência e o desemprego de longa duração e contam reforçar a eficiência com a introdução de balcões únicos para os candidatos a emprego. A Áustria também planeou introduzir uma revisão global do seu sistema de aprendizagem, a fim de o modernizar e reforçar a sua capacidade de produzir benefícios para os grupos vulneráveis, como os jovens com necessidades especiais, os que abandonam precocemente o ensino e a formação e os requerentes de asilo. O SPE alemão dispõe de um instrumento para as pessoas que trabalham em orientação educativa e profissional para identificar mais rapidamente os jovens suscetíveis de abandonar os programas e oferecer aconselhamento e medidas de apoio eficazes. O instituto (*Hochschule*) da Agência Federal de Emprego é responsável por um instrumento que previne a cessação antecipada dos programas de aprendizagem. O governo flamengo e os parceiros sociais assinaram uma declaração de intenções para melhorar a ativação das pessoas inativas, em especial dos jovens NEET, a implementar em estreita colaboração com o sistema federal de segurança social (RIZIV) e os serviços de integração social (OCMW).

**A crise económica gerada pela COVID-19 afetou duramente os jovens e tornou-os um grupo de apoio prioritário em todos os Estados-Membros.** A França anunciou a criação de 300 000 *contrats d'insertion professionnelle* (empregos subsidiados) para apoiar a integração dos jovens no mercado de trabalho. Além disso, está prevista uma isenção fiscal para os jovens pouco qualificados em empregos com salário até 1,6 vezes o salário mínimo, no intuito de melhorar o seu acesso ao mercado de trabalho. A Bélgica prorrogou por cinco meses a duração do subsídio para a procura de emprego dos jovens que concluem do ensino e procuram emprego (*inschakelingsuitkering*). Na Letónia, os estudantes a tempo inteiro desempregados têm a oportunidade de participar em ações de melhoria de competências digitais na respetiva universidade ou colégio. Os estudantes envolvidos nas ações receberão uma bolsa de 10 EUR por cada dia de participação (cerca de 200 EUR por mês). A Letónia também introduziu um subsídio de desemprego temporário para jovens licenciados por um período total de quatro meses, mas só até 31 de dezembro de 2020, de 500 EUR por mês nos dois primeiros meses e de 375 EUR por mês nos dois últimos meses.

---

<sup>138</sup> É possível que a cobertura limitada em muitos países esteja relacionada com alterações na composição da população de jovens NEET (menos NEET desempregados) e diminuições no número total de NEET.

**Os Estados-Membros adotaram medidas para alargar a participação na educação e no acolhimento na primeira infância e melhorar a qualidade da oferta, elemento fundamental para preparar as crianças para terem sucesso ao longo da vida.** A Bulgária e a Bélgica baixaram a idade de ingresso na escolaridade obrigatória dos cinco para os quatro anos e dos seis para os cinco anos, respetivamente. Na Croácia, estão a ser construídos ou renovados perto de 500 jardins de infância, muitos dos quais em cidades com menos de 5 000 habitantes. Além disso, uma subvenção de 1,8 milhões de EUR está à disposição das administrações locais para melhorar a disponibilidade e a qualidade da EAPI. Em novembro de 2019, a Irlanda lançou o *National Childcare Scheme* (regime nacional de acolhimento de crianças), que disponibiliza subsídios em função do rendimento às famílias com um rendimento imputável até 60 000 EUR por ano para cobrir os custos do acolhimento de crianças fora do horário pré-escolar ou escolar. Nesta fase inicial, o objetivo é prestar a todas as famílias serviços de EAPI acolhimento pós-escolar de qualidade, acessíveis e a preços comportáveis, prevendo-se que o regime beneficie entre 70 e 80 000 crianças por ano. Ao mesmo tempo, as autoridades irlandesas adotaram o plano de desenvolvimento da mão de obra (2020-2028), que visa aumentar a visibilidade das carreiras na EAPI, estabelecendo requisitos de qualificação, um quadro de carreira e oportunidades de desenvolvimento em cargos de liderança. A Itália duplicou de 1 500 EUR para 3 000 EUR o vale anual para a educação pré-escolar (*Bonus Nido*) para famílias com rendimentos mais baixos. A partir de 2020, os Países Baixos aumentarão o subsídio para EAPI e as prestações associadas a filhos a cargo em cerca de 500 milhões de EUR para apoiar as famílias de rendimento médio. Também a partir de 2021, as famílias com mais de dois filhos receberão um montante adicional de 617 EUR por filho, por ano e a partir do terceiro filho, o que representa um aumento substancial relativamente ao valor atual. Os Países Baixos estão também a alargar o subsídio de EAPI às famílias em que um parceiro trabalha e o outro exige cuidados continuados. A Lei da Educação de Malta de 2019 estabeleceu a licenciatura como o nível mínimo para aceder ao exercício da profissão no setor da EAPI para impulsionar a qualidade.

**Muitos Estados-Membros introduziram medidas temporárias para os pais e os cuidadores em resposta à crise motivada pela COVID-19.** Estas medidas temporárias foram tomadas, por exemplo, na Chéquia aquando do encerramento das escolas, para apoiar os pais com um subsídio de cuidados domiciliários para crianças com menos de 13 anos ou cujo educador tenha uma deficiência. Os trabalhadores independentes que tiveram de ficar em casa com crianças entre os 6 e os 13 anos de idade também receberam uma contribuição de CZK 424/ dia (EUR 16/dia). A Lituânia introduziu novas disposições em matéria de segurança social para os progenitores e os cuidadores de idosos ou de pessoas com deficiência (principalmente mulheres), na sequência do encerramento das escolas e da suspensão da prestação de cuidados, pagando 65,9 % dos rendimentos declarados em prestações por doença. A França assegurou serviços de EAPI aos trabalhadores essenciais e aumentou a capacidade de serviços individuais até seis crianças ao mesmo tempo, durante o período de emergência sanitária. A Itália ofereceu um vale de 1 200 EUR às famílias, que era de 2 000 EUR caso se tratasse de trabalhadores do setor da saúde.

**A licença para assistência à família foi utilizada como uma medida fundamental de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar no período de emergência da COVID-19.** Em resposta à crise, a Bélgica introduziu um regime especial de licença parental (a tempo inteiro ou parcial) para permitir aos pais que trabalham (com filhos menores de 12 anos) conciliar o trabalho e a prestação de assistência durante a pandemia. De maio a setembro de 2020, os trabalhadores com pelo menos um mês de serviço puderam reduzir total

ou parcialmente o seu tempo de trabalho<sup>139</sup>. Exigindo apenas um mês de serviço para ser elegível, com uma prestação superior em 25 % à do modelo anterior, o regime incentivou igualmente a adesão por parte dos progenitores masculinos. Em Itália, os trabalhadores com filhos menores de 12 anos de idade puderam gozar, até ao final de julho, uma licença parental de 30 dias com metade do salário. As famílias cujo rendimento anual equivalente não exceda 40 000 EUR têm direito a um crédito de imposto (*Bonus vacanze*) destinado a férias em Itália. Chipre concedeu uma licença especial em função dos salários para os pais (com filhos menores de 15 anos) que não podem teletrabalhar devido ao encerramento dos serviços de EAPI e das escolas. O Luxemburgo introduziu uma licença familiar remunerada para os trabalhadores do setor privado e independentes que foram obrigados a deixar de trabalhar para cuidar de pessoas com deficiência ou idosos dependentes em casa, devido ao encerramento das instalações de cuidados. Os pais que tiveram de cuidar de filhos (menores de 13 anos de idade) devido ao encerramentos dos serviços de EAPI e das escolas puderam beneficiar de licença por motivos familiares, sob determinadas condições. A Roménia concedeu dias gratuitos aos pais durante o encerramento dos estabelecimentos de ensino, devido a condições meteorológicas desfavoráveis ou a «outras situações extremas», como a pandemia de COVID-19. O subsídio corresponde a 75 % do vencimento de base até 75 % do salário nacional médio bruto (ou seja, 5 429 RON, ou 1 115 EUR). Os pais ou os encarregados de educação de crianças ou adultos com deficiência que não estejam na escola ou que necessitem de cuidados também recebem dias pagos. Em Espanha, os trabalhadores gozam de flexibilidade para adaptar ou reduzir o seu horário de trabalho (até 100 %), com uma redução salarial equivalente, no caso de responsabilidades familiares relacionadas com a pandemia. Na Bulgária, o período de licença sem vencimento foi aumentado de 30 para 60 dias para minimizar o impacto negativo da pandemia.

**Os Estados-Membros estão a adotar cada vez mais medidas de licença para assistência à família com carácter permanente.** Este facto poderá traduzir, em parte, os efeitos da diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, adotada em 2019<sup>140</sup>. A Chéquia aumentou o subsídio parental para 300 000 CZK (11 300 EUR, com um aumento de 50 % no caso nascimentos múltiplos). O limite mensal para uma criança com menos de 2 anos inscrita em estruturas de EAPI foi alargado de 46 para 92 horas e o limite do subsídio parental aumentou para 10 000 CZK (376 EUR) para os pais sem seguro de doença. A Itália aumentou a licença de paternidade de cinco para sete dias, aproximando a sua política das disposições da Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, que estipula uma licença de paternidade remunerada de 14 dias. A Lituânia alargou o direito de utilizar o período de 30 dias de licença parental de três meses a um ano após o nascimento. Nos Países Baixos, os pais ou os segundos progenitores podem, a partir de 1 de julho de 2020, gozar uma licença suplementar até cinco semanas nos primeiros seis meses após o nascimento. Os empregadores podem solicitar à entidade de seguro dos trabalhadores uma prestação por licença para os seus empregados que pode atingir 70 % do salário diário (sem ultrapassar 70 % do salário diário máximo).

---

<sup>139</sup> Os pais podem reduzir o tempo de trabalho em 20 % (para os que trabalham a tempo inteiro) ou em 50 % (para aqueles que trabalham a tempo inteiro e os que trabalham a 75 %). Além disso, desde julho de 2020, as famílias monoparentais e os pais de crianças com deficiência podem suspender a sua atividade profissional.

<sup>140</sup> Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho.

**Alguns Estados-Membros introduziram medidas de tempo de trabalho flexível em resposta à crise da COVID-19.** Malta introduziu um regime de apoio aos empregadores e aos trabalhadores independentes que cobre 45 % dos custos elegíveis até 500 EUR por cada acordo de teletrabalho e 4 000 EUR por empresa para disponibilização de tecnologias de teletrabalho. A Eslováquia introduziu medidas destinadas a permitir que os empregadores e os trabalhadores aderissem, de comum acordo, a um regime de teletrabalho. A Chéquia propôs o trabalho partilhado no Código do Trabalho para ajudar os trabalhadores a conciliar o trabalho e a vida familiar mais eficazmente. O trabalho partilhado deve ajudar os empregadores a oferecer horários de trabalho mais curtos, proporcionando a alguns trabalhadores uma alternativa à saída do mercado de trabalho, em especial devido a cuidados familiares. A alteração passou em primeira leitura na Câmara dos Deputados e propõe-se que produza efeitos a partir de janeiro de 2021.

**Em alguns Estados-Membros, foram adotadas medidas para colmatar as disparidades salariais entre homens e mulheres.** Na Chéquia, está a ser elaborado um plano de ação para a igualdade de remuneração, que proporá medidas específicas para reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres. Estão envolvidos neste plano os agentes primordiais, como o Gabinete de Inspeção do Trabalho (SLIO), o Provedor dos Direitos, os parceiros sociais e os empregadores do setor público e privado. A Estónia está a testar medidas de encorajamento positivo a fim de aumentar a percentagem de mulheres em estudos e profissões das TIC. A França criou um índice para aumentar a visibilidade das desigualdades salariais multidimensionais para todas as empresas com mais de 50 trabalhadores. Em Espanha, dois decretos assinados em outubro tornaram obrigatória para todos os empregadores a manutenção de registos dos salários médios de homens e mulheres, enquanto as empresas com mais de 50 efetivos têm de negociar planos de igualdade com os representantes dos trabalhadores. A Comissão tenciona propor uma diretiva relativa a medidas de transparência salarial, com vista a melhorar o acesso dos trabalhadores à informação sobre remunerações, aumentar a sensibilização para a discriminação e facilitar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração.

**Foram postas em prática políticas ativas do mercado de trabalho e serviços específicos para apoiar o emprego das mulheres.** A Áustria tenciona aumentar as oportunidades para as mulheres nas zonas rurais, através de oportunidades de digitalização, educação e formação. A Grécia está a planificar vários programas de apoio ao emprego das mulheres, de que é exemplo o *Advanced Skills 4 Women* — um programa de formação em TIC para as mulheres desempregadas; aconselhamento, formação e certificação de competências das mulheres no setor das indústrias criativas; e um programa de aquisição de competências para mulheres desempregadas até 29 anos. A Espanha introduziu nova legislação para proteger as mulheres afetadas pela perda de emprego em setores precários onde são predominantes. Foi introduzida uma subvenção extraordinária (70 % dos salários) no regime geral de segurança social para os trabalhadores domésticos que perderam total ou parcialmente o emprego durante a pandemia e não recebem subsídios de desemprego.

**Os Estados-Membros lançaram várias medidas para promover o emprego das pessoas com deficiência,** incluindo medidas temporárias destinadas a atenuar o impacto negativo da crise da COVID-19. Com base na nova lei relativa às pessoas com deficiência, a Bulgária está a aplicar o novo programa nacional para o emprego de pessoas com deficiência, com o objetivo de lhes criar condições de emprego. O Luxemburgo introduziu uma lei para melhorar o acesso ao mercado de trabalho regular (setor privado) e a manutenção no emprego das pessoas com deficiência ou em processo de reafetação externa. Este objetivo é alcançado através de medidas de acompanhamento (até 150 horas para um contrato, ou políticas ativas

do mercado de trabalho de pelo menos 12 meses e 300 horas acima de 24 meses) sob a orientação de um assistente de inserção no emprego. Malta prestou apoio temporário, de 8 de março a 5 de julho de 2020, às pessoas com deficiência empregadas no setor privado e registadas no serviço público de emprego *Jobplus* que pretendiam permanecer em casa por razões de saúde e segurança durante a crise da COVID-19. Antes da pandemia de COVID-19, a Finlândia lançou um programa para as pessoas parcialmente incapacitadas para o trabalho, com uma dotação de 33 milhões de EUR no período de 2020-22. O programa inclui medidas para identificar a capacidade de trabalho do indivíduo e as medidas destinadas a orientar os candidatos a emprego para os serviços de apoio de que necessitam. Está estreitamente associado ao programa atual Centros de saúde e serviços sociais do futuro 2020-2022. O programa prevê igualmente que os SPE recrutem mais coordenadores para melhorar os serviços disponíveis.

### **Vários Estados-Membros lançaram ações de apoio à integração no mercado de trabalho de nacionais de países terceiros, muitas vezes combinadas com formação linguística.**

Vários Estados-Membros introduziram ou reviram planos de ação/estratégias em resposta à necessidade de intensificar os esforços em matéria de integração no mercado de trabalho. Alguns alargaram também a oferta de medidas de integração e reforçaram a obrigatoriedade da participação em cursos de línguas e em formação conducentes a uma integração mais eficaz. Como forma de promover a inclusão social e a coesão, Portugal publicou uma portaria que lança um novo programa de cursos de português, adaptado às necessidades de aprendizagem dos migrantes. A Alemanha definiu orientações para apoiar as empresas na integração operacional dos refugiados, a fim de lhes proporcionar um apoio individual abrangente. Após vários anos de iniciativas-piloto, a Áustria implementou, em 2019, o «projeto suprarregional de colocação em aprendizagens» a nível nacional. O projeto visa solucionar o desfasamento entre as vagas de aprendizagem e os jovens desempregados, com especial destaque para os refugiados. A Chéquia adotou, em dezembro de 2019, um novo plano de ação em matéria de integração. Chipre apresentou também, em meados de 2019, um novo Plano de Ação para a Integração dos Migrantes 2020-2022, enquanto a Eslovénia adotou uma nova estratégia em matéria de migração em julho de 2019.

### **Alguns Estados-Membros tomaram medidas para melhorar as competências ou requalificar os adultos, muitas vezes com a tónica nos nacionais de países terceiros.**

Por exemplo, a Suécia previu um novo investimento (150 milhões de SEK, ou seja, cerca de 14,6 milhões de EUR) afetado a «empregos verdes» para pessoas distantes do mercado de trabalho, incluindo os imigrantes. Na Bélgica, o governo da Valónia propôs um novo regime para apoiar e orientar os trabalhadores que pretendem melhorar as suas competências ou reorientar-se para uma profissão onde existem lacunas de mão de obra, com destaque para os trabalhadores mais velhos e os trabalhadores que perderam os seus empregos. Por seu turno, o governo da Flandres planeia vir a conferir maior relevo às competências em literacia e numeracia e instalar uma nova plataforma de aprendizagem ao longo da vida. Por último, a Áustria continuou a implementar a sua iniciativa de educação de adultos (*Initiative Erwachsenenbildung*), que visa melhorar o acesso à educação de adultos para pessoas socioeconomicamente desfavorecidas e aumentar os seus níveis de habilitações, com a participação predominante de adultos oriundos da imigração.

### **Os Estados-Membros procederam também a reformas com vista ao reconhecimento e/ou à validação das qualificações ou competências dos nacionais de países terceiros.**

Assim, em fevereiro de 2020, a Alemanha criou o novo Centro de Serviços de

Reconhecimento de Profissões na dependência da Agência Federal de Emprego<sup>141</sup>. Este novo serviço atua como ponto de contacto nacional para todos quantos se encontram no estrangeiro e procuram obter o reconhecimento de qualificações ou competências. A lei alemã relativa à suspensão temporária da deportação para fins de formação e emprego permite igualmente obter uma autorização de residência por dois anos após a conclusão com êxito de programas de ensino ou formação profissionais ou da ocupação de um emprego por um período de 30 meses. A Finlândia preparou novas orientações para avaliar as competências e as capacidades de trabalho e o Ministério dos Assuntos Económicos e do Emprego avançou com uma proposta de aumento geral de 3 milhões de EUR do orçamento para a integração dos migrantes (incluindo identificação de competências).

**Alguns Estados-Membros tomaram medidas para facilitar a admissão de trabalhadores migrantes de países terceiros, em especial de trabalhadores altamente qualificados e com profissões onde existe escassez de mão de obra.** Na sequência das alterações à regulamentação relativa às autorizações de trabalho de 2018, a Irlanda publicou a versão mais recente das listas de competências e profissões críticas, que entrou em vigor em janeiro de 2020, com o objetivo de fazer face à escassez imediata de mão de obra em setores fundamentais como a hotelaria e a restauração, a construção, a saúde e o transporte rodoviário de mercadorias<sup>142</sup>. Em 2019, o Governo francês anunciou que iria implementar uma política de imigração profissional por setor de atividade, com base na primeira revisão (desde 2008) das listas regionais de profissões onde se verifica escassez de trabalhadores. A fim de gerir o aumento dos fluxos migratórios de mão-de-obra, a Lituânia introduziu, em julho de 2019, quotas de trabalhadores de países terceiros para profissões com falta de efetivos, sendo a primeira lista de profissões publicada em 2021. Em setembro de 2019, a Chéquia introduziu novas quotas anuais para a admissão de pedidos de cartões de trabalho e de vistos de longa duração, juntamente com três novos programas de migração laboral. Na Letónia, entraram em vigor em 1 de julho de 2019 as alterações à Lei da Imigração, dando aos empregadores a possibilidade de contratar nacionais de países terceiros com base num visto de longa duração, eliminando-se, em certos casos, o prazo mínimo de candidatura a uma vaga e a obrigação de publicar uma oferta de emprego. A Finlândia alargou o seu programa horizontal de dinamização de talentos à mão de obra migrante, com uma tónica mais forte na imigração e na integração de estudantes e investigadores internacionais. No âmbito do programa, serão tomadas medidas para acelerar o processo de autorização de residência por motivos de trabalho, a fim de facilitar a entrada e a permanência de estudantes e investigadores na Finlândia.

**A crise da COVID-19 levou muitos Estados-Membros a restringir a liberdade de circulação a partir do exterior e dentro das fronteiras da UE, resultando na escassez de mão de obra em algumas áreas, como a agricultura e os cuidados de saúde.** A fim de satisfazer estas necessidades de mão de obra, países como a Bélgica, a Áustria, a Alemanha, a Estónia, a Grécia, a Espanha, a Finlândia, a França, a Itália e a Eslovénia aceleraram a emissão e/ou alargaram a validade de vistos de trabalho (sazonais) para trabalhadores

---

<sup>141</sup> *Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA)*: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/zsba.php>

<sup>142</sup> Ver a lista em: <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Employment-Permit-Eligibility/Ineligible-Categories-of-Employment/>

agrícolas e/ou profissionais de saúde específicos<sup>143</sup>. Concretamente no setor dos cuidados de saúde, na Irlanda, os nacionais de países terceiros legalmente residentes sem acesso ao mercado de trabalho tiveram a possibilidade de responder ao apelo nacional de mobilização dos trabalhadores do setor da saúde e solicitar a mudança de estatuto para trabalhar como pessoal de saúde. Em França, foi implementado um procedimento específico e simplificado para os médicos de países terceiros com um diploma não obtido na UE, que deram o seu contributo para dar resposta à emergência sanitária. A Grécia aplicou regras flexíveis às autorizações de residência para nacionais de países terceiros sem documentos para serem empregados exclusivamente na agricultura. Em Espanha, os migrantes legais que possuem uma autorização de residência a terminar entre 14 de março e 30 de setembro também podem ser contratados pelos agricultores. Além disso, a Espanha garantiu igualmente aos trabalhadores sazonais uma proteção reforçada, tanto em termos de acesso aos regimes de desemprego temporário como de subsídios de desemprego. A Chéquia desenvolveu medidas para pôr em contacto nacionais de países terceiros em risco de perder o seu emprego com empregadores à procura de novos trabalhadores, em especial na agricultura. A Finlândia e a Bélgica aplicaram derrogações temporárias ao direito de trabalhar no caso dos requerentes de asilo. Além disso, a Finlândia alterou a lei sobre estrangeiros e a lei relativa aos trabalhadores sazonais, permitindo assim aos nacionais de países terceiros que já residem no país mudar de empregador ou de setor sem terem de requerer nova autorização ou a prorrogação daquela que já possuem. Alguns países levantaram excecionalmente a proibição de entrada para categorias específicas, como o Luxemburgo, que não a aplicou aos investigadores e peritos que prestaram aconselhamento no contexto da pandemia de COVID-19 e aos trabalhadores sazonais.

---

<sup>143</sup> Ver também REM/OCDE (2020): *Maintaining labour migration in essential sectors in times of pandemic*. REM-OECD Inform. Bruxelas: Rede Europeia das Migrações. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00\\_eu\\_inform3\\_labour\\_migration\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform3_labour_migration_2020_en.pdf)

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

Analisa-se aqui a aplicação da orientação para o emprego n.º 7, que recomenda aos Estados-Membros que melhorem o funcionamento do mercado de trabalho e a eficácia do diálogo social. Esta recomendação inclui, entre outros aspetos, o equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança nas políticas do mercado de trabalho, a prevenção da segmentação do mercado de trabalho, a luta contra o trabalho não declarado e a promoção da transição para contratos sem termo, a garantia da cobertura dos serviços públicos de emprego e a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho, a concessão de prestações de desemprego adequadas e a promoção da mobilidade dos trabalhadores e dos aprendentes. São também debatidos o aproveitamento das práticas nacionais vigentes, a promoção do diálogo social e a interação com a sociedade civil. No ponto 3.3.2, são referidas as medidas tomadas pelos Estados-Membros nestas áreas.

#### *3.3.1 Indicadores-chave*

**A crise da COVID-19 pôs em evidência as diferenças nas condições de trabalho dos indivíduos e destacou as consequências negativas da segmentação do mercado de trabalho.** Embora estejam, de uma forma geral, a diminuir, os empregos temporários e a tempo parcial involuntário continuam a ser numerosos em alguns Estados-Membros. A dualidade no mercado de trabalho tem consequências negativas para os trabalhadores afetados, nomeadamente os jovens e as pessoas em situações vulneráveis. Esta situação tornou-se evidente no contexto atual: enquanto o segmento da mão de obra que beneficia de melhores perspetivas de emprego e de segurança foi mais protegido na crise da COVID-19, os trabalhadores com condições de trabalho mais precárias ou menos adaptáveis e/ou um menor acesso à proteção social foram mais penalizados<sup>144</sup>. Os grupos no extremo inferior da escala de distribuição do rendimento do trabalho têm sido os mais suscetíveis de sofrer perdas acrescidas de rendimento e de emprego, em especial os trabalhadores temporários, os jovens empregados e os trabalhadores em profissões pouco qualificadas. Em perspetiva, é importante que os Estados-Membros evitem regulamentações mal concebidas que constituam um obstáculo à criação de emprego, e garantam que os empregos temporários sejam um trampolim para formas de trabalho contratuais mais protegidas. Dois princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais sustentam os esforços envidados nesse sentido. Em especial, o princípio 5 (*Emprego seguro e adaptável*) e o princípio 7 (*Informações sobre as condições de emprego e a proteção em caso de despedimento*) visam garantir a igualdade de tratamento entre trabalhadores, independentemente do tipo de relação de trabalho.

**Os modelos de trabalho flexíveis que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) permitem, em especial o teletrabalho, são agora um elemento fundamental das alterações dos padrões e práticas laborais.** A emergência sanitária suscitou o debate sobre o alargamento das condições de trabalho flexíveis com base nas TIC. Esta perspetiva pode trazer benefícios claros para o equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada das pessoas, permitindo-lhes adaptar o horário laboral e o local onde trabalham às suas necessidades. Não obstante, pode também levar a uma intensificação do trabalho, mesmo em presença de

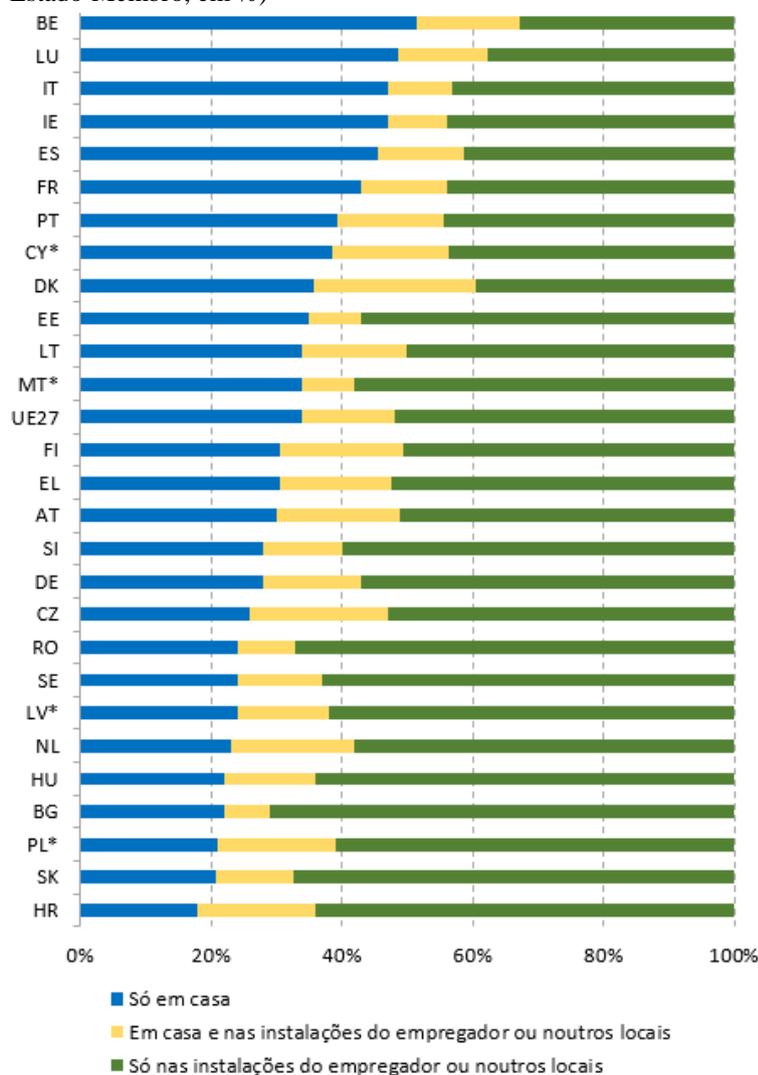
---

<sup>144</sup> Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia (2020): *The impact of COVID limitation measures on EU labour market, Science for Policy Briefs*, disponível em <https://europa.eu/!QK78dV>; Análise experimental do Eurostat (2020), *COVID-19 labour effects across the income distribution*, disponível em <https://europa.eu/!nV98vQ>

elevados níveis de flexibilidade e autonomia. Estes aspetos fomentaram o debate sobre a regulamentação do tempo de trabalho em regimes de teletrabalho em vários Estados-Membros e a nível da UE<sup>145</sup>. Além disso, os ambientes de trabalho caracterizados por uma intensa utilização de TIC podem representar riscos para a saúde dos trabalhadores. Os aspetos relacionados com a qualidade do emprego são também relevantes no contexto do trabalho com base em TIC. Embora alguns trabalhadores consigam tirar partido da flexibilidade acrescida e do maior nível de autonomia inerente a um trabalho baseado nas TIC, cerca de um quarto dos trabalhadores (24 %) neste tipo de regime laboral conhece condições de emprego precárias (por exemplo, são mais suscetíveis de ter um contrato a termo, auferir salários baixos, viver em situação de precariedade laboral e não ter acesso a oportunidades de formação). Os trabalhadores independentes que exercem um trabalho flexível com ajuda das TIC são também mais suscetíveis de se encontrar nessa situação.

### Figura 41: A pandemia deu um forte impulso ao trabalho à distância

Local de trabalho dos empregados durante as restrições à mobilidade individual motivadas pela COVID-19 (por Estado-Membro, em %)



Fonte: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19*, série COVID-19, Serviço de Publicações da União Europeia, Luxemburgo. Nota: baixa fiabilidade (\*) dos dados de outubro de 2020 para CY, LV, MT e PL. Os

<sup>145</sup> Para mais informações, consultar Eurofound (2020): *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age*, série Novas Formas de Emprego. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

valores relativos à UE-27 referem-se à média ponderada dos 27 Estados-Membros. É necessária prudência na interpretação destes resultados, uma vez que a distribuição setorial dos trabalhadores na amostra afeta a distribuição do teletrabalho por país.

**O teletrabalho tornou-se o modo habitual de trabalhar para muitas pessoas com pouca ou nenhuma experiência de trabalho à distância.** De acordo com dados do LFS<sup>146</sup>, apenas 5,5 % do total de pessoas com emprego (20-64 anos) na UE-27 trabalhavam a partir de casa de forma regular em 2019. As percentagens mais elevadas registavam-se nos Países Baixos (15 %), na Finlândia (14,5 %), no Luxemburgo (11,5 %) e na Áustria (10,2 %). Embora registando uma tendência ligeiramente crescente nos últimos anos, o trabalho a partir de casa era quase uma exceção na Bulgária, na Roménia, na Hungria, em Chipre, na Croácia e na Grécia, com percentagens inferiores a 2 % do emprego total em 2019. Tudo isto mudou em 2020, com as restrições à mobilidade individual e as medidas de distanciamento social que foram tomadas para combater a pandemia. Um recente inquérito eletrónico da Eurofound fornece elementos relevantes sobre esta mudança dos padrões de trabalho dos indivíduos<sup>147</sup>. A figura 41 mostra diferenças significativas entre os Estados-Membros no que se refere ao local de trabalho declarado pelo próprio durante a pandemia. A percentagem de inquiridos que indicaram estar a trabalhar exclusivamente a partir de casa durante a pandemia de COVID-19 varia entre cerca de 20 % na Bulgária, na Croácia, na Hungria, na Polónia e na Eslováquia e mais de 40 % em França, Espanha, Itália e na Irlanda e mais de 50 % na Bélgica. Uma análise pormenorizada das profissões vulneráveis nos Estados-Membros da UE (ou seja, as que incluem funções de contacto intenso e tarefas que não podem ser realizadas à distância) pode ser consultada no relatório anual de 2020 sobre a evolução dos salários e do mercado de trabalho<sup>148</sup>.

---

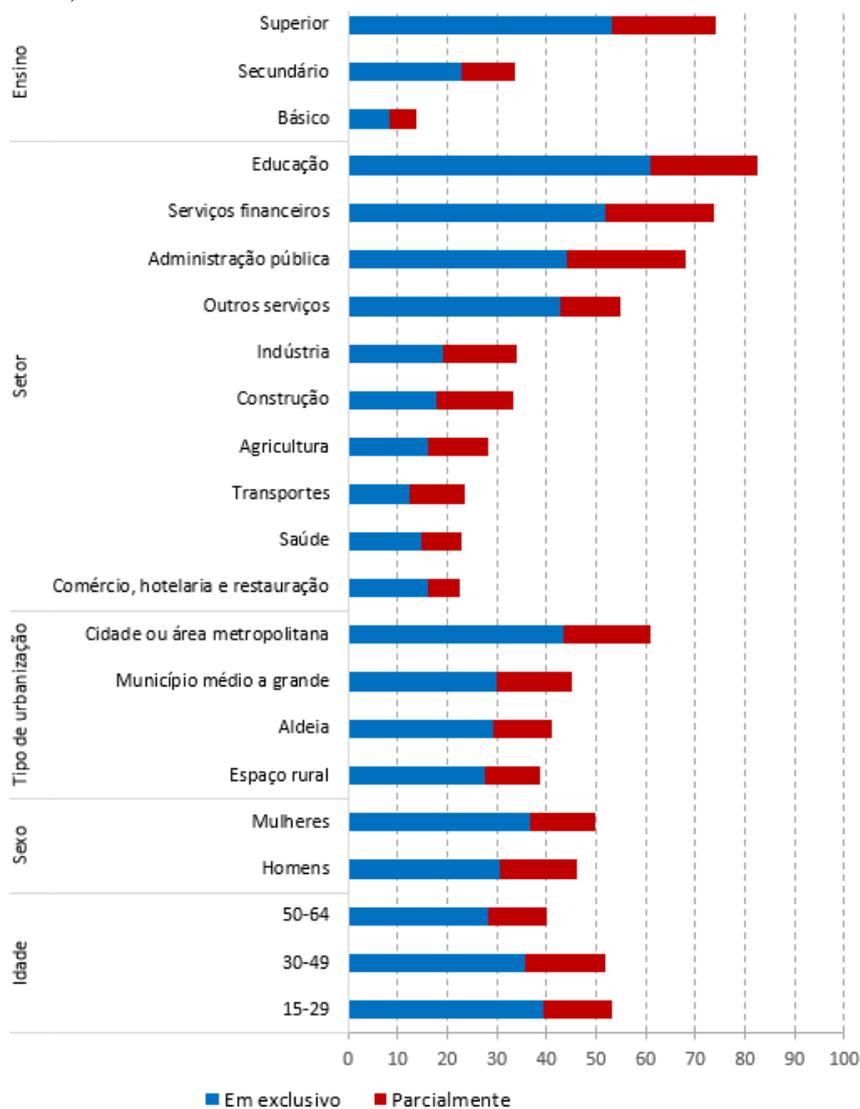
<sup>146</sup> Comissão Europeia (2020): *EU Labour Force Survey ad hoc module 2019 on work organisation and working time arrangements*, Eurostat, Relatório de Avaliação da Qualidade. Disponível em: <https://europa.eu/Fq97qU>

<sup>147</sup> Nota: o inquérito eletrónico da Eurofound «*Living, working and COVID-19*» é uma ferramenta em linha concebida para recolher rapidamente informações de indivíduos com mais de 18 anos com acesso à Internet, através de um método de amostragem não probabilístico. O inquérito eletrónico foi realizado em duas fases, em abril e julho de 2020. No total, foram preenchidos 91 753 questionários, 87 477 dos quais por residentes na UE-27.

<sup>148</sup> Comissão Europeia (2020): *Labour Market and Wage Developments in Europe - Annual Review 2020* (a publicar em breve). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

### Figura 42: A incidência do teletrabalho foi maior em determinados perfis e setores

Trabalho a partir de casa durante a COVID-19, principais características dos trabalhadores participantes (UE-27, em %)



Fonte: Eurofound (2020), inquérito eletrónico «Living, working and COVID-19».

Com base nos dados recolhidos por inquéritos, as pessoas que trabalham a partir de casa são trabalhadores predominantemente urbanos, empregados no setor dos serviços e com ensino superior. Cerca de 74 % dos trabalhadores com formação superior trabalharam a partir de casa, em comparação com 34 % dos trabalhadores com o ensino secundário e 14 % dos que apenas têm o ensino básico. Tal como seria de esperar, existem também diferenças importantes no teletrabalho por setor, com a maior incidência na maioria dos setores de serviços (nomeadamente, na educação, nas finanças e na administração pública) e mais baixa nos setores de primeira linha, como a saúde, os transportes e a agricultura, bem como em setores sujeitos a restrições específicas, como o comércio a retalho e a hotelaria. Os trabalhadores que vivem em cidades também são mais suscetíveis de trabalhar a partir de casa do que os que vivem no meio rural ou em zonas menos povoadas. Uma percentagem relativamente mais elevada de mulheres indicou trabalhar a partir de casa, em comparação com os homens. Os trabalhadores mais jovens eram mais propensos ao teletrabalho do que

outros grupos etários. Estas conclusões estão em conformidade com os dados do inquérito da UE sobre a utilização das TIC<sup>149</sup>.

**Os dados provenientes do último inquérito em linha COLLEEM II, recolhidos antes da pandemia, mostram que o trabalho a partir de plataformas é ainda um fenómeno limitado, mas em expansão**<sup>150</sup>. Apenas uma pequena proporção (cerca de 1,4 %) da população em idade ativa nos Estados-Membros inquirida em 2018 prestava serviços a partir de plataformas de trabalho digitais como atividade principal, o que corresponde a uma diminuição de 0,9 p.p. em relação a 2017. No entanto, a percentagem é mais significativa quando se contam as pessoas que declaram prestar estes serviços como atividade secundária (4,1 % do total de inquiridos; um aumento de 0,5 p.p. relativamente a 2017), com diferenças substanciais entre os Estados-Membros. O trabalho a partir de plataformas digitais continua a ser uma atividade heterogénea com condições de trabalho, estatuto e rendimento fortemente dependentes do tipo de tarefas realizadas, do modelo de negócio e dos mecanismos aplicados pela plataforma. No entanto, as estimativas disponíveis são importantes para analisar a pertinência deste tipo de trabalho nos Estados-Membros e as considerações sobre a qualidade do emprego que lhe está associada<sup>151</sup>.

**A pandemia de COVID-19 afetou a economia das plataformas digitais em vários Estados-Membros.** Algumas plataformas adaptaram rapidamente os seus modelos de negócio para expandir as suas tarefas de entrega e incluir produtos ou serviços adicionais, designadamente cuidados de saúde. Este facto pode ter contribuído para facilitar o fornecimento de bens essenciais, minimizar o risco de perturbações na cadeia de aprovisionamento e apoiar a manutenção de postos de trabalho. No entanto, os riscos relacionados com a saúde e a segurança e as preocupações relacionadas com a elevada intensidade de trabalho tornaram-se mais evidentes durante a pandemia. Outras plataformas, que muitas vezes prestam serviços de mobilidade e domésticos, foram confrontadas com uma quebra súbita da atividade na sequência das restrições à mobilidade e das medidas de afastamento social impostas. Segundo a Eurofound<sup>152</sup>, a procura de trabalho a partir de plataformas digitais aumentou desde o início da pandemia na Bélgica, na Croácia, na Chéquia, na Estónia, em França, na Grécia, na Lituânia, em Malta, nos Países Baixos, em Portugal, na Eslovénia e em Espanha. Nestes e noutros Estados-Membros, as plataformas tomaram medidas para fornecer aos trabalhadores orientações em matéria de saúde e segurança no trabalho, apoio ao rendimento e garantias contratuais para compensar os períodos de ausência e de paragem do trabalho. No entanto, é provável que o impacto em termos de cobertura e adequação destas medidas em relação aos trabalhadores das plataformas exija um acompanhamento rigoroso.

---

<sup>149</sup> Sostero M., et al. (2020), *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, Comissão Europeia, 2020, CCI 121193. Disponível em: <https://europa.eu/!PR73qN>

<sup>150</sup> Urzi Brancati, C., et al. (2019), *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*. Disponível em: <https://europa.eu/!qQ33cP> Note: O inquérito COLLEEM II continua e alarga o âmbito realizado no quadro do anterior inquérito COLLEEM (*Collaborative Economy and Employment*). Trata-se de um inquérito em linha sobre plataformas digitais, encomendado pela DG EMPL e coordenado pelo CCI. Foi realizado em 15 Estados-Membros da UE: CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, NL, PT, RO, SE, SK e no UK.

<sup>151</sup> Para mais pormenores sobre o trabalho a partir de plataformas, consultar o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020 e as fontes de dados subjacentes.

<sup>152</sup> Eurofound (2020): *Platform economy: Developments in the COVID-19 crisis*.

**A segmentação do mercado de trabalho<sup>153</sup>, calculada pela percentagem de trabalhadores temporários, pode constituir uma fonte adicional de vulnerabilidade no atual contexto de crise<sup>154</sup>.** Tal como foi sublinhado no Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020, a segmentação do mercado de trabalho pode ter importantes consequências económicas e sociais, tais como uma eficiência limitada na afetação de recursos, rendimentos mais baixos, fraco crescimento da produtividade e desenvolvimento de capital humano, aumento dos riscos de pobreza, desigualdades ou mobilidade social reduzida. A percentagem de contratos temporários em relação ao total de trabalhadores tem-se mantido nos cerca de 15 %, em média na UE-27, nos últimos dez anos, embora com diferenças significativas entre os Estados-Membros. A diferença entre os Estados-Membros com as percentagens mais elevada e mais baixa era de 25 p.p. em 2019, denotando uma tendência decrescente desde o pico de 31 p.p. em 2005, e situa-se nos 21,4 p.p. segundo os dados mais recentes para o 2.º trimestre de 2020. No 2.º trimestre de 2020, observou-se uma diminuição substancial (3,3 p.p.) da percentagem de trabalhadores temporários na UE-27, em comparação com o 2.º trimestre de 2019. Esta situação sugere que as perdas de postos de trabalho devidas ao choque económico ocorreram principalmente em resultado da não renovação de contratos a termo, enquanto os regimes de tempo de trabalho reduzido e as restrições ao despedimento podem ter impedido uma destruição de postos de trabalho em maior escala entre os trabalhadores permanentes. Alguns Estados-Membros, como a Espanha, a Croácia, a Polónia, Portugal e a Eslovénia registaram reduções nas respetivas percentagens de trabalhadores temporários superiores a 3,5 p.p. entre o 2.º semestre de 2019 e o 2.º semestre de 2020, enquanto a proporção global se mantém elevada (superior a 15 %). Outros sete Estados-Membros (Suécia, França, Itália, Croácia, Chipre, Dinamarca e Grécia) ainda registam entre 15 % e 10 %, enquanto as percentagens mais baixas são registadas na Lituânia, na Roménia, na Letónia, na Estónia e na Bulgária, com valores inferiores a 5 %. Alguns destes países registaram reduções das proporções de trabalhadores temporários inferiores a 1 p.p..

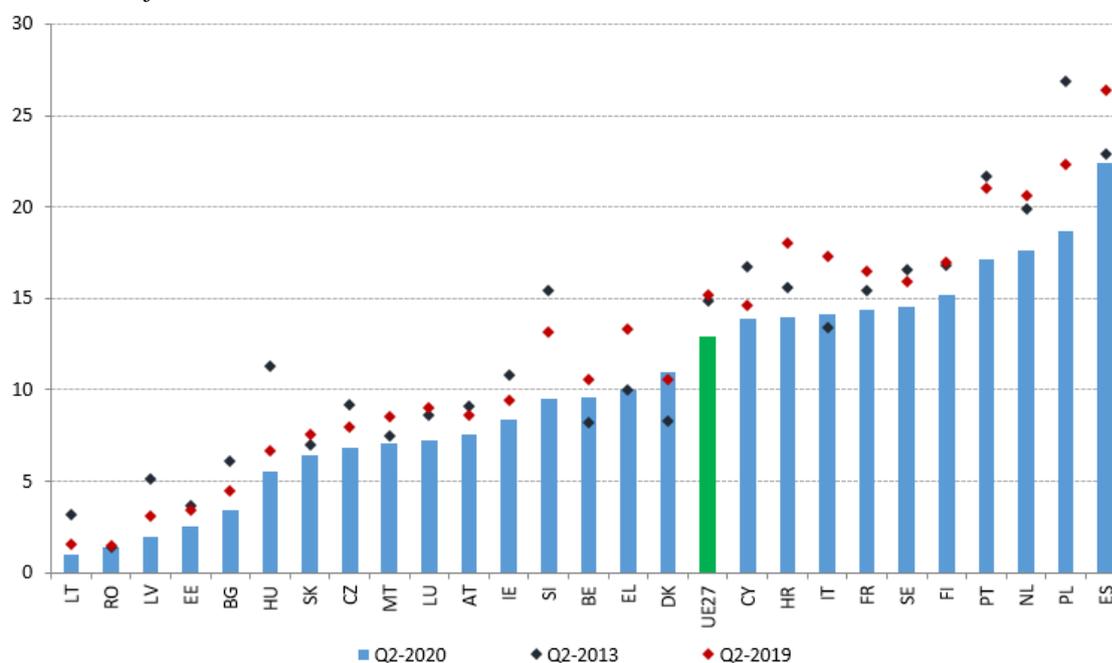
---

<sup>153</sup> De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), corresponde à divisão do mercado de trabalho em submercados ou segmentos separados, distintos em função de diferentes características e regras comportamentais, tais como disposições contratuais, nível de aplicação ou tipos de trabalhadores em causa. A investigação sobre o tema visa identificar os principais segmentos do mercado de trabalho, o grau de transição entre eles e as consequências para a equidade e a eficiência do mercado de trabalho, a fim de dar resposta às consequências negativas deste fenómeno.

<sup>154</sup> O Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020 apresentou uma análise exaustiva das questões relacionadas com a segmentação do mercado de trabalho, com contributos da Eurofound (2019), *Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

### Figura 43: O emprego temporário continua a ser um desafio em vários Estados-Membros

Percentagem de trabalhadores temporários em relação ao número total de trabalhadores (15-64 anos), dados trimestrais, ajustados sazonalmente.

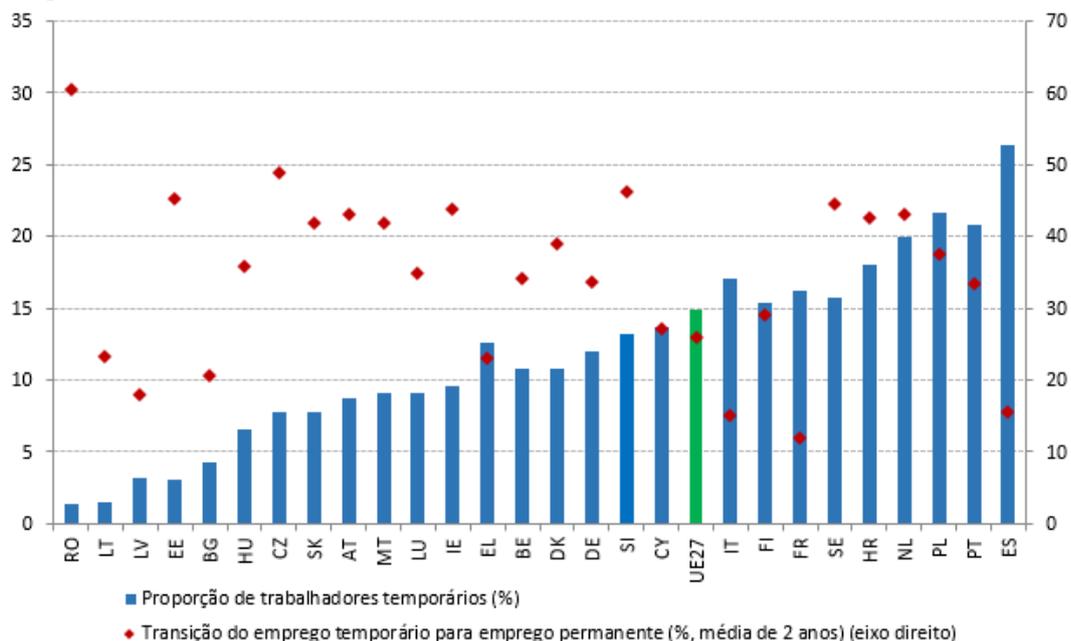


Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Nota: não há dados trimestrais recentes para DE.

**As mulheres, os trabalhadores mais jovens e os trabalhadores nascidos fora da UE são mais suscetíveis de ter um emprego temporário do que outros grupos da população.** No 2.º trimestre de 2020, a percentagem de mulheres empregadas (15-64 anos) com contratos temporários na UE-27 era de 13,6 %, contra 12,4 % no caso dos homens, verificando-se uma queda de 2,2 p.p. para os homens e para as mulheres entre o 2.º trimestre de 2019 e o 2.º trimestre de 2020 (os valores anuais referentes a 2019 eram de 15,5 % para as mulheres e de 14,4 % para os homens, com disparidades globalmente estáveis nos últimos anos). As maiores percentagens de emprego temporário feminino foram observadas em Espanha (24,2 % em 2019; 24 % para o 2.º trimestre de 2020), na Polónia (19,4 % e 19,8 %, respetivamente), Portugal (18,8 % e 17,2 %, respetivamente) e nos Países Baixos (18,5 % e 18,4 %, respetivamente). Em 2019, a percentagem de emprego temporário entre os jovens empregados (15-24 anos) era muito superior, situando-se nos 49,8 % (45,2 % no 2.º trimestre de 2020), em comparação com 14 % (12,1 % no 2.º trimestre de 2020) para as pessoas no grupo etário 25-49 e 6,8 % (5,8 % no 2.º trimestre de 2020) para as pessoas com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos. A percentagem de trabalho temporário foi também muito mais significativa nos trabalhadores nascidos fora da UE (22 %) do que nos nativos (13 %), sendo a diferença particularmente elevada (mais de 20 p.p.) na Polónia e em Chipre e relativamente grande (cerca de 10-15 p.p.) na Suécia, em Espanha e na Grécia.

### Figura 44: Assegurar o «efeito de trampolim» dos contratos temporários contribui para o crescimento inclusivo

Taxa de transição para empregos permanentes (média para 2018 e 2019) e percentagem de trabalhadores temporários relativamente ao total de trabalhadores 15-64 anos (2019).



Fonte: Eurostat, LFS, SILC.

Nota: as transições no mercado de trabalho para BE, IE, FR, IT e LU referem-se a 2018; valores de 2017 para LV; valores para SK referentes a 2016.

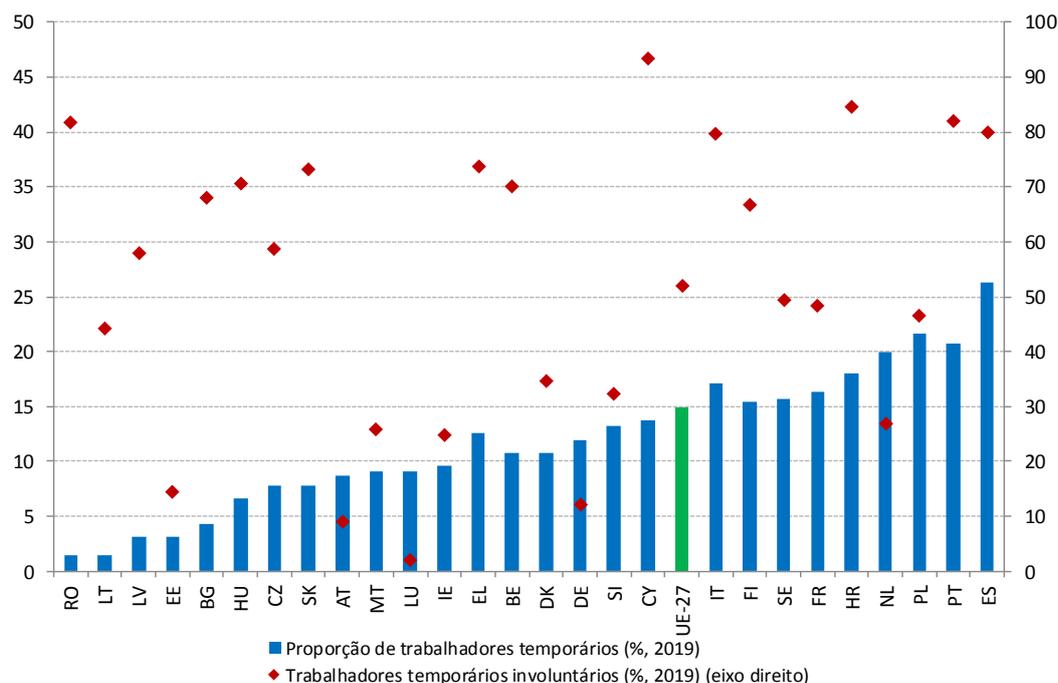
**Assegurar que os contratos temporários são um «trampolim» para empregos permanentes e não bicos sem saída é essencial para o crescimento inclusivo.** Uma elevada percentagem de trabalhadores temporários, juntamente com baixas taxas de transição de empregos temporários para empregos permanentes, pode ser um sinal de dualidade do mercado de trabalho. A figura 44 mostra as taxas de transição de contratos temporários para contratos permanentes (média para 2018 e 2019), em função dos dados anuais mais recentes relativos aos trabalhadores temporários em percentagem do emprego total (15-64 anos). Três Estados-Membros (Espanha, França e Itália) registam elevadas taxas de emprego temporário (acima da média da UE de 12,8 % em 2019), conjugadas com baixas taxas de transição de contratos a termo para contratos permanentes (inferiores a 20 %). Outros países, como a Polónia, os Países Baixos ou Portugal, apresentam taxas de emprego temporário significativas, embora com taxas de transição mais elevadas (superiores a 30 %). Inversamente, baixas taxas de emprego temporário e taxas de transição relativamente elevadas para contratos sem termo (superiores a 30 %) foram observadas na Roménia, na Estónia, na República Checa, na Eslováquia e na Áustria.

**O emprego temporário involuntário continua a ser significativo em alguns Estados-Membros.** Em alguns deles, o principal motivo para aceitar um contrato temporário continua a ser a impossibilidade de encontrar um emprego permanente. A percentagem de trabalhadores temporários involuntários no número total de trabalhadores na UE-27 diminuiu de forma lenta mas constante nos últimos anos, passando de 56,2 % em 2016 para 52,1 % em 2019, embora com grandes diferenças entre os Estados-Membros (ver figura 45). Em países como a Croácia, Portugal, a Roménia a Espanha e a Itália, cerca de 80 % ou mais dos trabalhadores temporários (com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos) declaram estar nesta situação porque não conseguiram arranjar um emprego permanente. Em Chipre,

apesar de a percentagem de trabalhadores temporários (13,9 % no 2.º trimestre de 2020) estar próxima da média da UE, 93,4 % deles são considerados trabalhadores temporários involuntários, em comparação com uma média da UE de 53 %. As taxas mais baixas de trabalhadores temporários involuntários verificam-se no Luxemburgo, na Áustria e na Alemanha, com valores inferiores a 15 %.

**Figura 45: A percentagem de pessoas consideradas como trabalhadores temporários involuntários continua a ser significativa em alguns Estados-Membros**

Trabalhadores temporários involuntários em percentagem do total de trabalhadores temporários (2019) e percentagem de trabalhadores temporários no número total de trabalhadores (2019).



Fonte: Eurostat, LFS, SILC.

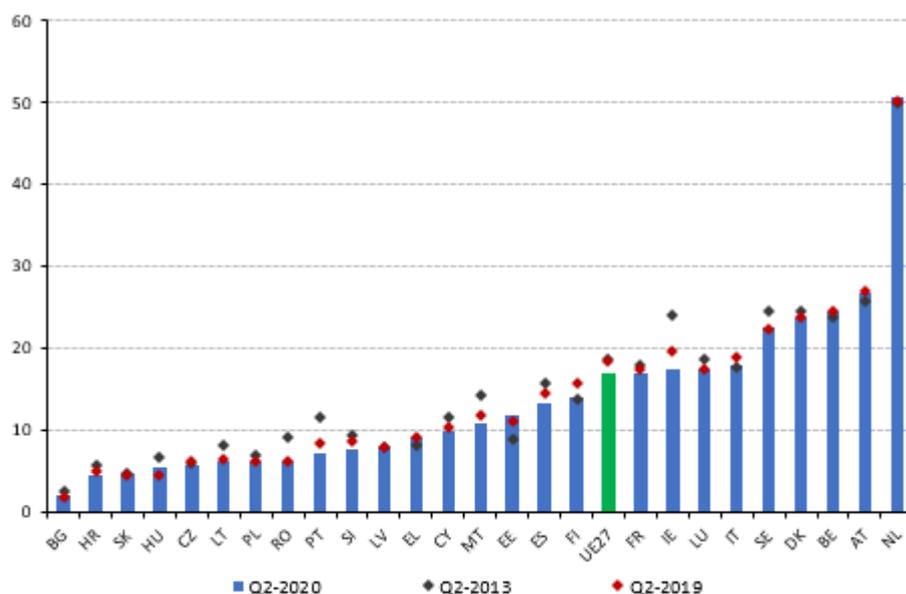
Nota: os dados referentes aos contratos de trabalho temporário involuntário para EE referem-se a 2018.

**A percentagem de empregos a tempo parcial diminuiu recentemente, mas o trabalho a tempo parcial involuntário continua a afetar um número significativo de trabalhadores.**

A percentagem de trabalhadores a tempo parcial (15-64 anos, ajustada sazonalmente) na UE-27 atingiu 17 % no 2.º trimestre de 2020, 1,4 p.p. inferior à do 2.º trimestre de 2019. Em termos de variação trimestral, a Hungria, a Estónia e os Países Baixos registaram um aumento recente do emprego a tempo parcial (entre 1,1 p.p. e 0,5 p.p. no 2.º trimestre de 2019, em comparação com o mesmo trimestre de 2020), enquanto em Portugal, na Eslovénia, em Espanha, na Finlândia e na Irlanda esta percentagem diminuiu significativamente (entre -2,3 e -1 p.p.) (ver figura 46). No 2.º trimestre de 2020, a percentagem de trabalhadores a tempo parcial é igual ou superior a 20 % em cinco Estados-Membros (Países Baixos, Áustria, Bélgica, Dinamarca e Suécia), sendo inferior a 5 % noutros três (Bulgária, Eslováquia e Croácia). Antes da pandemia, a percentagem de trabalho a tempo parcial involuntário no emprego total (15-64 anos) registava uma tendência decrescente, passando de 32 % em 2014 para 25,8 % em 2019. No entanto, as percentagens diferem consideravelmente entre os Estados-Membros (cerca de 62 p.p. entre as taxas mais baixas e as mais elevadas em 2019), estando a Grécia, a Itália, Chipre e a Roménia dados acima dos 55 %, enquanto outros (Bélgica, Chéquia, Estónia, Malta, Países Baixos, Áustria e Eslovénia) apresentam valores inferiores a 5 %. É ainda demasiado cedo para inferir dos dados disponíveis se a crise atual irá provocar um aumento da percentagem de trabalhadores a tempo parcial involuntário.

### Figura 46: A percentagem de trabalho a tempo parcial tem-se mantido estável ao longo do tempo, embora com variações importantes em alguns Estados-Membros

Percentagem de trabalho a tempo parcial no emprego total (15-64 anos), dados trimestrais, ajustados sazonalmente.



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Nota: não há dados trimestrais recentes para DE.

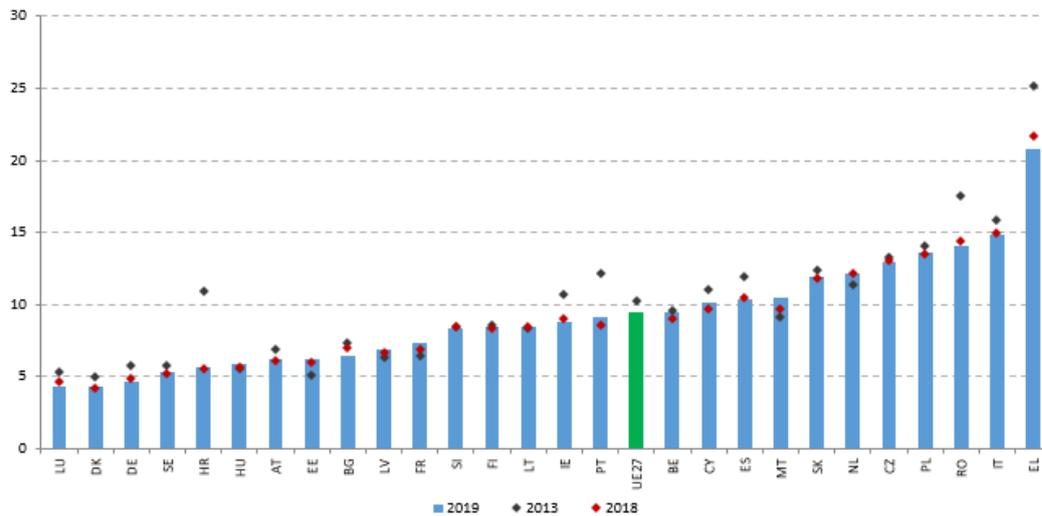
### O estatuto de trabalhador individual por conta própria continua a ser muito comum.

Antes da pandemia, a percentagem de trabalhadores por conta própria no grupo etário 20-64 no emprego total manteve-se relativamente estável ou diminuiu ligeiramente na maioria dos Estados-Membros, embora com diferenças significativas entre países e setores (ver ponto 3.1). O estatuto de trabalhador individual por conta própria é normalmente voluntário e um sinal positivo de empreendedorismo. No entanto, pode também ocultar relações de trabalho dependentes (existem, porém, limitações à avaliação da dependência económica e organizativa com estatísticas comparáveis do Eurostat)<sup>155</sup>. Em 2019, os trabalhadores individuais por conta própria sem empregados representavam 9,4 % do emprego total na UE. A Grécia, a Itália e a Roménia registavam as taxas mais elevadas (superiores a 14 %), seguidas da Polónia, da Chéquia, dos Países Baixos e da Eslováquia, com taxas entre 13,6 % e 12 % (ver Figura 47). Inversamente, Estados-Membros como o Luxemburgo, a Dinamarca, a Alemanha, a Suécia, a Croácia e a Hungria apresentam taxas inferiores ou próximas de 5 %. Em Malta, nos Países Baixos, em Chipre e em Portugal, a percentagem de trabalhadores por conta própria sem empregados aumentou (0,5 p.p. ou mais) em 2019, em comparação com o ano anterior; na Grécia e na Bulgária, diminuiu pelo menos 0,5 p.p. durante o mesmo período. Na atual conjuntura, garantir o acesso de todos à proteção social, incluindo aos trabalhadores por conta própria, poderá reduzir a incerteza e melhorar as condições do mercado de trabalho.

<sup>155</sup> Para mais informações, ver o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020 e o modelo *ad-hoc* sobre emprego por conta própria 2017 do Eurostat.

**Figura 47: Ainda que em queda, o número de trabalhadores individuais por conta própria continua a ser elevado em alguns Estados-Membros, sendo necessário acompanhar de perto este indicador para evitar situações de «falso» trabalho por conta própria**

Trabalhadores por conta própria sem pessoas empregadas em percentagem do emprego total.



Fonte: Eurostat, LFS (cálculos da DG EMPL).

**A COVID-19 teve um forte impacto nas pessoas que realizam trabalho não declarado.** O trabalho não declarado continua a ser um desafio importante para a UE e assume muitas formas, desde a falta de documentação à subdeclaração de horas, a salários entregues em mão e o falso trabalho independente. De acordo com um inquérito Eurobarómetro especial, 33 % dos europeus conhecem alguém que trabalha sem estar declarado e 10 % adquiriram bens ou serviços que envolvem trabalho não declarado no ano anterior. A pandemia teve um grande impacto na maioria dos setores económicos da UE, incluindo aqueles com uma proporção tradicionalmente elevada de trabalhadores não declarados, onde o acesso à proteção social é frequentemente elevado e se correm riscos mais significativos de perda de rendimentos e de emprego. Esta situação suscita novos desafios para as inspeções do trabalho, que tiveram de adaptar as suas práticas de trabalho e prioridades à luz da pandemia. Em conformidade com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Plataforma Europeia para combater o trabalho não declarado respondeu aos desafios imediatos com ações destinadas a incentivar a transição para o trabalho declarado (para mais pormenores, ver ponto 3.3.2).

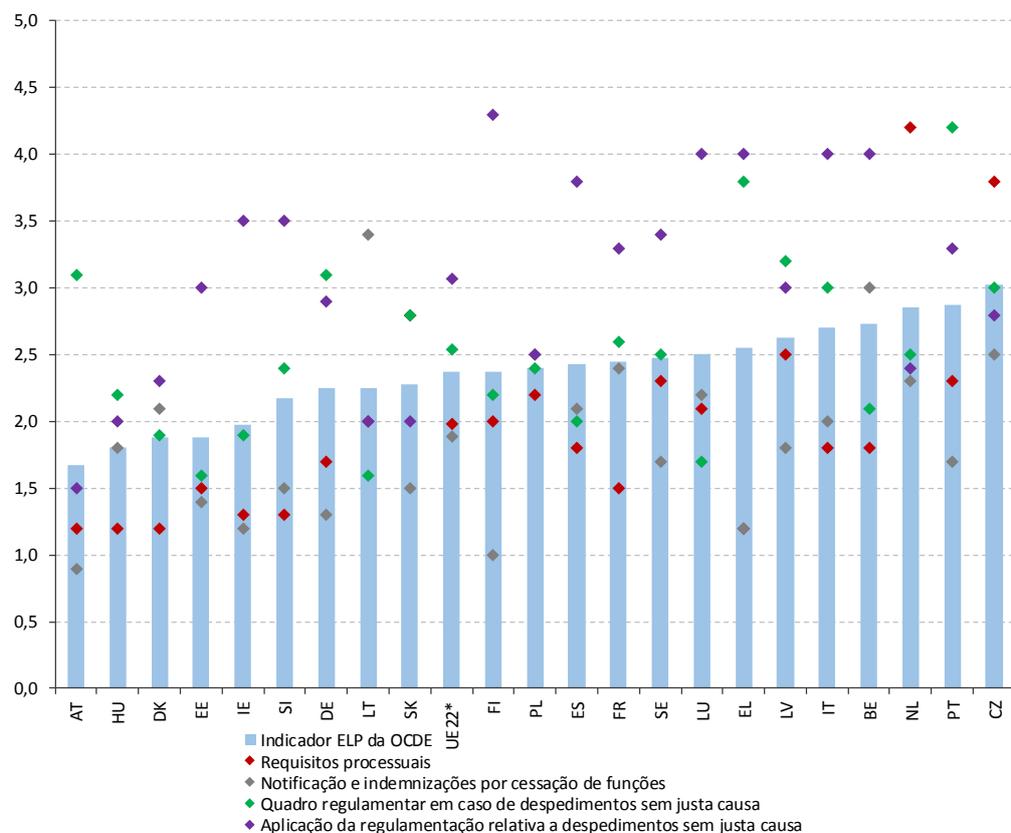
**Uma legislação de proteção do emprego bem concebida pode facilitar a adaptação do mercado de trabalho e as mudanças estruturais,** protegendo os trabalhadores dos efeitos dos choques económicos e promovendo transições harmoniosas no mercado de trabalho. Com a participação dos parceiros sociais, esta iniciativa também favorece um ambiente estável em que as pessoas e as empresas consomem e investem com confiança. A figura 48 apresenta os principais resultados da versão atualizada dos indicadores da OCDE sobre a proteção do emprego (EPL) em 2020 para os Estados-Membros participantes<sup>156</sup>. Embora estes indicadores

<sup>156</sup> Os indicadores da OCDE sobre a legislação de proteção do emprego (EPL) relativos ao despedimento de trabalhadores regulares têm uma pontuação de 0 a 6. Neste contexto, são avaliadas as disposições nacionais em matéria de despedimento de trabalhadores regulares com base em quatro grandes categorias: i) requisitos processuais; ii) notificação e indemnizações por cessação de funções; iii) quadro regulamentar em caso de despedimentos sem justa causa; iv) aplicação da regulamentação relativa a despedimentos sem justa causa. O

tenham um valor normativo limitado, sublinham a heterogeneidade dos modelos entre países (tal como o denotam as diferenças no indicador global como em cada um dos subindicadores) e permitem observar a sua evolução ao longo do tempo. Numa classificação de 0 a 6, os Estados-Membros participantes obtêm, em média, uma pontuação aproximada de 2 no indicador global da OCDE referente à legislação de proteção do emprego. Alguns Estados-Membros, como a Dinamarca, a Estónia, a Hungria, a Irlanda e a Áustria, têm uma pontuação inferior a 2 neste indicador, o que aponta para uma regulamentação mais flexível dos mercados de trabalho; enquanto outros, como a Bélgica, a República Checa, a Itália, a Letónia, os Países Baixos e Portugal, obtêm pontuações entre 2,5 e 3, o que aponta para mercados de trabalho mais regulamentados. Os restantes Estados-Membros analisados registaram pontuações intermédias, com valores do indicador entre 2 e 2,5. Em termos gerais, no período 2008-2020, em alguns Estados-Membros, como os Países Baixos, a Chéquia e a Irlanda, os valores do indicador aumentaram, o que significa uma regulamentação mais apertada (com pontuações a subir 0,4 pontos ou mais) (ver figura 49). Em contrapartida, em países como a Áustria, a Grécia, a Eslovénia, a Alemanha e o Luxemburgo, verificou-se uma redução do valor do indicador global em cerca de 0,8 pontos ou mais, indicando uma mudança para uma regulamentação mais flexível.

## Figura 48: Os Estados-Membros têm configurado a sua legislação de proteção do emprego de forma diferente

Indicadores da OCDE: Rigor da regulamentação dos despedimentos individuais de trabalhadores regulares, 2019



(\*) UE-22 refere-se à pontuação média dos 22 Estados-Membros analisados na base de dados EPL da OCDE.

Fonte: indicadores da OCDE da legislação de proteção do emprego, 2020.

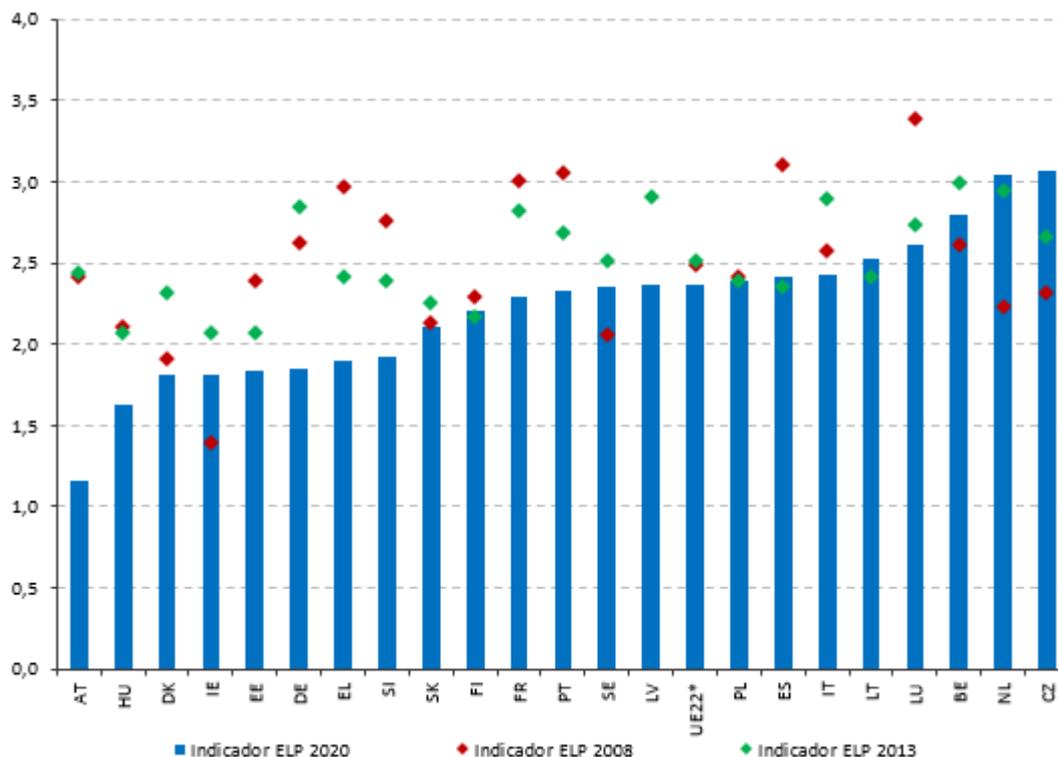
**As diferenças entre contratos nos requisitos processuais, os custos de contratação e de despedimento e a regulamentação sobre despedimentos sem justa causa podem influenciar as preferências de contratação dos empregadores e a segurança do emprego para os trabalhadores.** A pontuação média<sup>157</sup> dos 22 países da UE analisados no que respeita aos requisitos processuais é de 2, com seis Estados-Membros (Áustria, Hungria, Dinamarca, Grécia, Irlanda e Eslovénia) a apresentarem valores inferiores a 1,3 e três outros (Eslováquia, República Checa e Países Baixos) com uma pontuação superior a 2,8. O período de pré-aviso e o montante da indemnização por cessação de funções registam uma pontuação média relativamente baixa (1,9), com uma diferença de 2,5 p.p. entre o valor mais elevado (3,4 na Lituânia) e o valor mais baixo (0,9 na Áustria). As diferenças no quadro regulamentar em matéria de despedimentos sem justa causa ou indemnizações em caso de litígio (ou seja, os custos de execução do despedimento através da indemnização se este for considerado «abusiva» em tribunal) podem também afetar os padrões de contratação do empregador. A pontuação média na UE-22 no que respeita à aplicação da regulamentação sobre despedimentos sem justa causa é de 3,1, com uma diferença de 2,8 p.p. entre as pontuações

<sup>157</sup> A pontuação é a média não ponderada dos valores comunicados para os 22 Estados-Membros da UE que participam nos indicadores de proteção do emprego da OCDE. Para cada ano, os indicadores dizem respeito à regulamentação em vigor em 1 de janeiro. Para mais informações, ver [www.oecd.org/employment/protectionanalysis](http://www.oecd.org/employment/protectionanalysis)

mais baixas (Áustria, Eslováquia, Hungria e Lituânia) e as mais elevadas (observadas na Finlândia, Bélgica, Luxemburgo, Itália e Grécia).

**Figura 49: Em alguns Estados-Membros, o quadro legislativo em matéria de proteção do emprego alterou-se substancialmente ao longo do tempo**

Indicadores da OCDE: Rigor da proteção do emprego, despedimentos individuais e coletivos (contratos regulares), valores de 2020, 2013 e 2008



(\*) UE-22 refere-se à pontuação média dos 22 Estados-Membros analisados na base de dados EPL da OCDE.

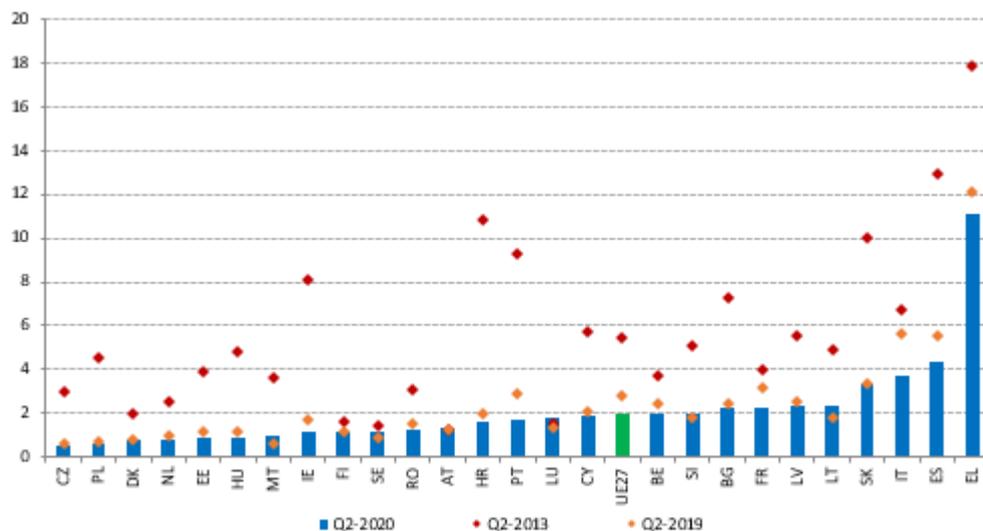
Fonte: indicadores da OCDE de 2020 da legislação de proteção do emprego publicados em 2009, 2013 e 2020.

Nota: valores EPL de 2008 (publicados em 2009) não disponíveis para LV e LT.

**O rigor da legislação de proteção do emprego relativamente aos contratos temporários foi também adaptado ao longo do tempo.** Em termos gerais, o indicador de rigor da legislação de proteção do emprego (ou seja, o rigor da regulamentação relativa à contratação) para os trabalhadores com contratos temporários diminuiu, passando de uma pontuação de 1,85 em 2000 para 1,78 em 2009 (ou seja, as condições para a contratação de trabalhadores temporários atenuaram-se durante esse período), para aumentar mais tarde (de 1,78 em 2009 para 1,84 em 2019), voltando quase ao nível de 2000. No entanto, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros no que respeita ao rigor da proteção do emprego nos contratos temporários, com pontuações que vão de menos de 1 na Irlanda, na Suécia e na Letónia, a pontuações superiores a 3 na Estónia, em França, em Itália e no Luxemburgo. No que respeita ao período de 2000-2019, verificou-se uma redução progressiva da pontuação global (ou seja, um menor rigor) na Suécia, na Alemanha, em Portugal, na Grécia e em Espanha. Em contrapartida, a pontuação aumentou ligeiramente (denotando maior rigor) na Eslováquia, na Polónia, na Chéquia e na Hungria.

### Figura 50: Embora em queda, o desemprego de longa duração continua a ser elevado em alguns países da Europa meridional e oriental

Desemprego de longa duração (15-74 anos) em percentagem da população ativa, dados trimestrais, ajustados sazonalmente



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Nota: não há dados trimestrais recentes para DE.

**Apesar das significativas melhorias registadas nos últimos anos, a incidência do desemprego de longa duração continua a ser elevada em alguns Estados-Membros.** A figura 50 mostra, para o segundo trimestre de determinados anos, a taxa de desemprego de longa duração (ou seja, o rácio entre o número de pessoas desempregadas há mais de um ano e a população ativa, corrigido de variações sazonais, considerado um bom indicador da eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho)<sup>158</sup>. Em média, na UE-27, registou-se uma redução constante das taxas de desemprego de longa duração nos últimos anos, passando de 5,4 % no 2.º trimestre de 2013 para 2 % no 2.º trimestre de 2020 (ou de 5,5 % em 2014 para 2,8 % em 2019, em valores anuais). No entanto, a incidência do desemprego de longa duração difere ainda significativamente entre os Estados-Membros, com taxas no 2.º trimestre de 2020 que variam entre 0,5 % na Chéquia, 0,6 % na Polónia ou 0,8 % nos Países Baixos, e 3,7 % em Itália e 4,3 % em Espanha. Registam-se também níveis elevados na Eslováquia, na Letónia, na Lituânia, na Bulgária e em França, com valores superiores a 2 %. Não obstante, a melhoria no 2.º trimestre de 2020 relativamente ao ano anterior tem sido substancial (mais de 1,2 p.p.) em Itália, Espanha e Portugal. Em contrapartida, na Lituânia e no Luxemburgo, a taxa de desemprego de longa duração aumentou de forma significativa (mais de 0,5 p.p.) em comparação com o 2.º trimestre de 2019 (figura 51). A taxa de desemprego de longa duração apresenta grandes disparidades regionais (anexo 4). Em seis Estados-Membros, há pelo menos uma região com uma taxa de desemprego de longa duração superior a 5 %.

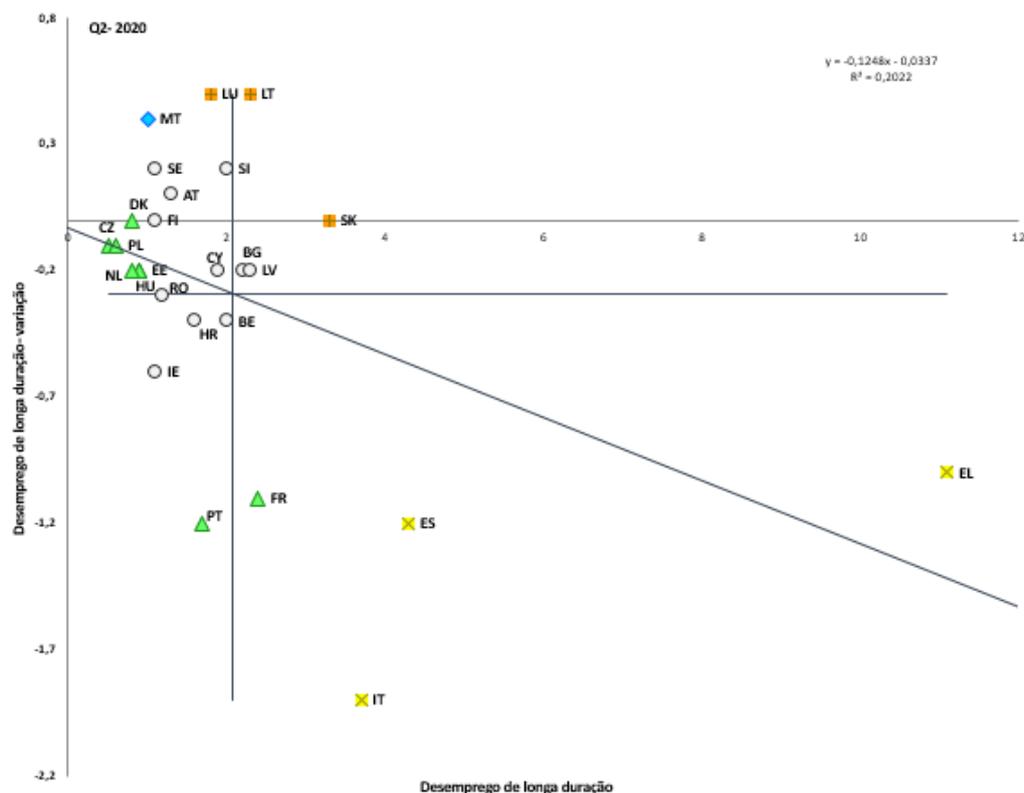
**A recomendação do Conselho de 2016 sobre a integração dos desempregados de longa duração continua a ser pertinente para as políticas necessárias para atenuar os efeitos negativos da crise.** O aumento do desemprego devido à pandemia de COVID-19 deverá agravar o desemprego de longa duração após um determinado período (por exemplo, um ano), enquanto a qualidade do apoio a este grupo ainda varia significativamente entre os

<sup>158</sup> A taxa de desemprego de longa duração foi acordada pelo Comité do Emprego como indicador-chave do painel de indicadores sociais para acompanhar o apoio ativo ao emprego.

Estados-Membros. No que respeita às políticas ativas do mercado de trabalho em vigor, existe margem para aumentar o seu alcance específico, melhorar a qualidade das avaliações efetuadas pelos Serviços Públicos de Emprego e reforçar a cooperação com os empregadores. A coordenação entre o emprego público e os serviços sociais constitui também um desafio em alguns países, muitas vezes devido a capacidades limitadas, à falta de abordagem estratégica e ao compromisso político de assegurar alterações institucionais ou legislativas.

### Figura 51: Os desafios que os desempregados de longa duração enfrentam para regressar ao trabalho podem ser exacerbados pela pandemia

Taxa de desemprego de longa duração (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Período: níveis de 2020 e variações trimestrais em relação a 2019. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo.

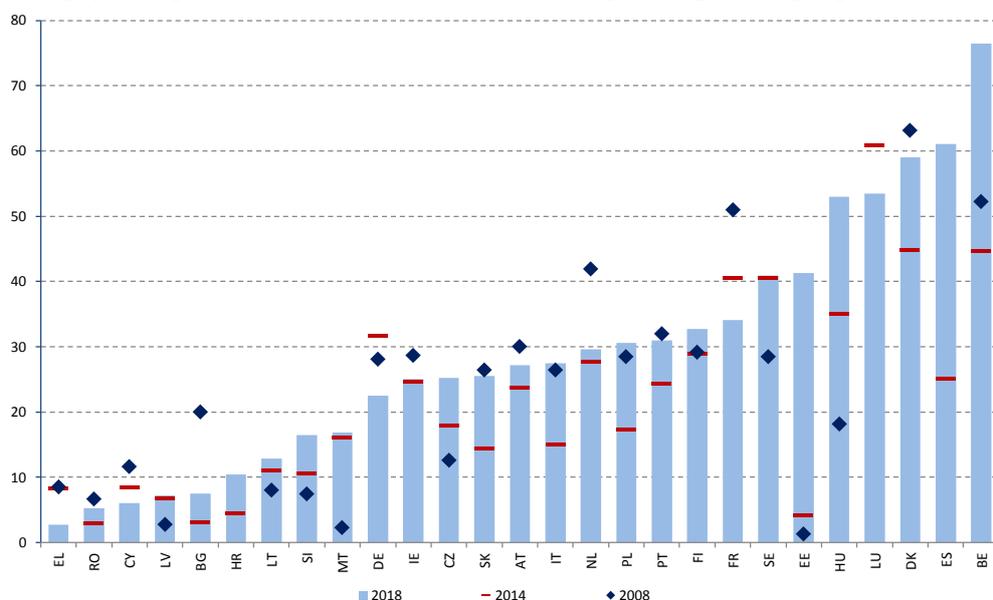
**Os Estados-Membros entraram na crise com diferentes taxas de participação em políticas ativas do mercado de trabalho.** Existem grandes disparidades entre os países em termos da participação em medidas de ativação, incluindo em relação à percentagem de desempregados de longa duração nos países (ver figura 52)<sup>159</sup>. Desde 2014, vários Estados-Membros (como a Lituânia, a Eslovénia, Malta, a Eslováquia, a Itália e a Polónia) registaram taxas de participação inferiores a 30 %, embora com uma evolução positiva nos últimos anos. Para vários países, incluindo a Grécia, a Roménia, Chipre, a Letónia, a Bulgária e a Croácia, os investimentos e a participação em políticas ativas do mercado de trabalho continuam a ser modestos em comparação com a média (10 % ou menos em termos de

<sup>159</sup> Contudo, este indicador deve ser interpretado com prudência, uma vez que mede apenas a participação nas políticas do mercado de trabalho (e não a eficácia das mesmas) e, para alguns países, apresenta problemas de fiabilidade estatística relacionados com o processo de recolha de dados.

participação e inferior a 0,2 % do PIB em termos de despesas). Nos Estados-Membros com baixas taxas de participação antes da crise sanitária, mais investimento específico em políticas ativas do mercado de trabalho pode aproximar todas as pessoas do mercado de trabalho e assegurar uma recuperação que seja inclusiva.

### Figura 52: Existem fortes diferenças em termos de participação em políticas ativas do mercado de trabalho

Participação em políticas ativas do mercado de trabalho (por 100 pessoas que querem trabalhar)



Fonte: Base de dados PMT, Eurostat.

Nota: para a BG e EL, os dados referem-se a 2017 em vez de 2018.

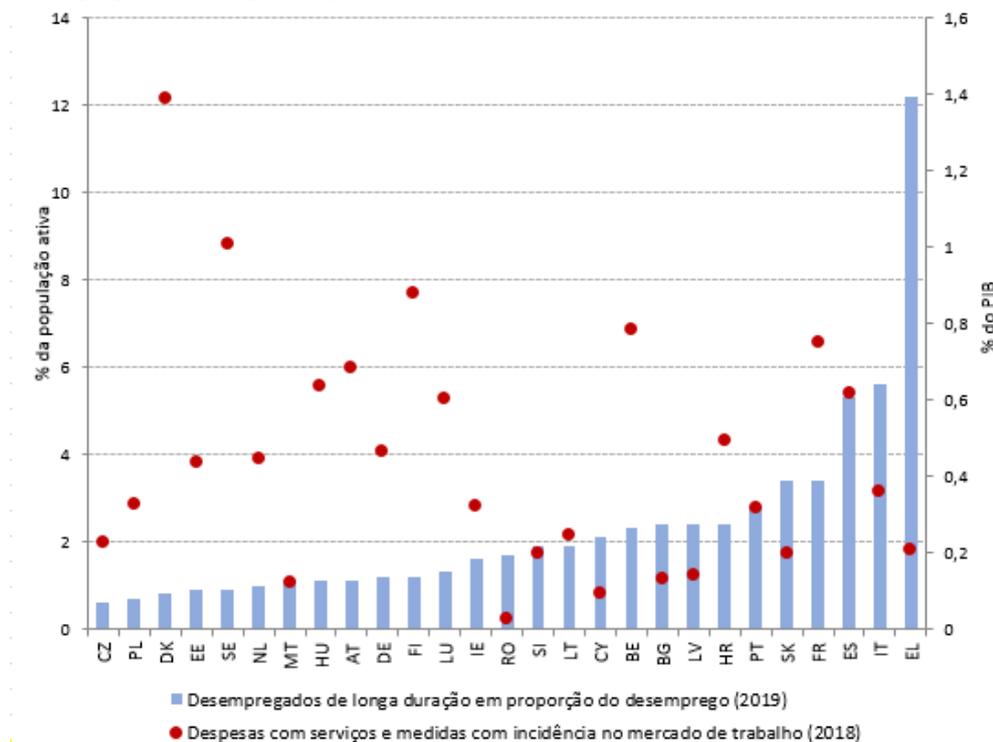
**Ao reforçar as ligações entre as políticas ativas do mercado de trabalho e a oferta de competências, os Estados-Membros podem tornar as intervenções do mercado de trabalho mais eficazes e promover uma recuperação inclusiva e sustentável.** Para assegurar a criação sustentável de emprego de qualidade é necessário que haja uma boa oferta de políticas ativas do mercado de trabalho orientadas e adaptáveis, com especial destaque para os investimentos em matéria de requalificação e melhoria de qualificações para todas as idades, o que contribuirá para uma recuperação mais inclusiva, em especial para as pessoas em situações vulneráveis. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) têm desempenhado um papel importante na promoção de parcerias que envolvem uma ampla gama de intervenientes e de um maior intercâmbio de informações e melhores práticas em matéria de políticas ativas do mercado de trabalho. Os Estados-Membros poderão agora recorrer a vários instrumentos, incluindo o novo Mecanismo de recuperação e Resiliência<sup>160</sup>, para promover o desenvolvimento de competências a todos os níveis, nomeadamente no âmbito da iniciativa emblemática «Requalificar e melhorar as competências». Uma coordenação forte e uma definição clara dos objetivos previstos, das reformas, dos

<sup>160</sup>COM (2020) 408 final: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Disponível em <https://europa.eu/fp38Ng>

investimentos e das medidas para os alcançar, a par das várias contribuições financeiras, serão fundamentais para uma execução eficaz<sup>161</sup>.

**Figura 53: As despesas com serviços e medidas com incidência no mercado de trabalho diferem significativamente entre os Estados-Membros, muitas vezes sem qualquer relação direta com os níveis de desemprego**

Despesas com serviços e medidas com incidência no mercado de trabalho (2018) e percentagem de desempregados de longa duração (2019)

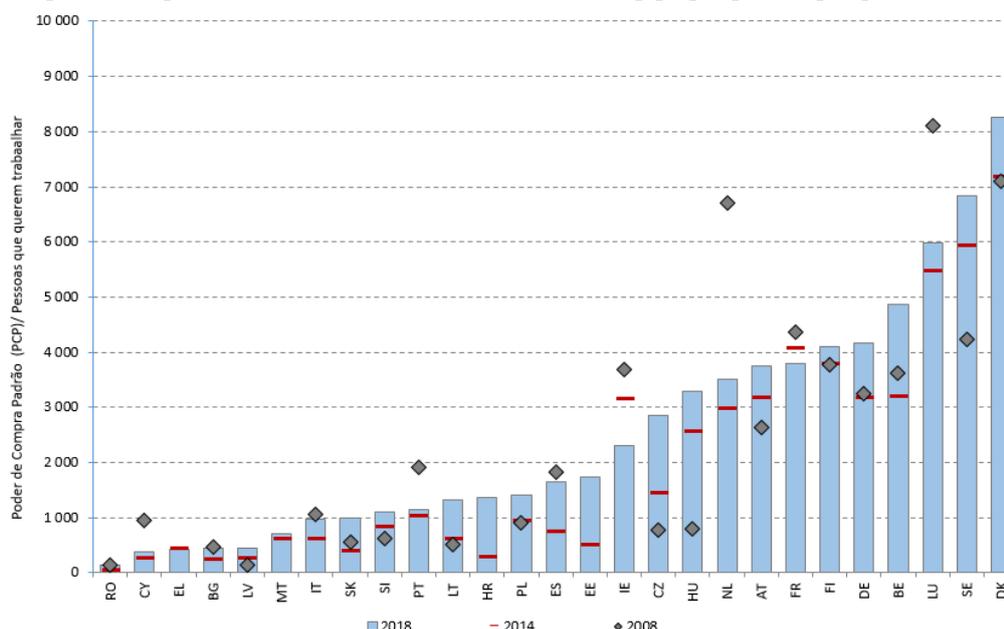


Fonte: Base de dados LMP e LFS.

<sup>161</sup> COM (2020) 575 final: Estratégia anual para o crescimento sustentável 2021. Disponível em: <https://europa.eu/!DY66vx>

**Figura 54: As despesas com serviços e medidas com incidência no mercado de trabalho sofreram alterações significativas ao longo do tempo em muitos Estados-Membros**

Despesas com políticas ativas do mercado de trabalho, em p.p., por pessoa que quer trabalhar

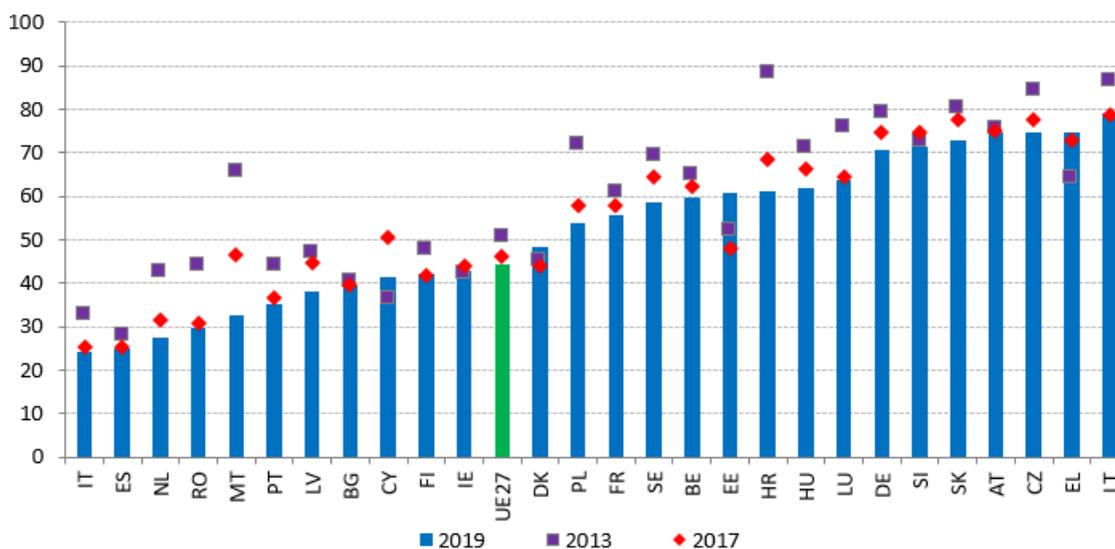


Fonte: base de dados LMP. Nota: para BG, DK e IT, as despesas com políticas ativas do mercado de trabalho referem-se a 2017.

**Os Serviços Públicos de Emprego (SPE) desempenham um papel importante na contenção do impacto da crise e no apoio às pessoas que enfrentam obstáculos ao emprego.** A figura 55 dá conta da percentagem de desempregados que recorrem aos SPE para procurar trabalho. Existiam diferenças significativas entre os Estados-Membros em 2019, com os números a variar entre 30 % em Itália, Espanha, nos Países Baixos e na Roménia, e 75 % na Lituânia, na Grécia, na Chéquia, na Áustria, na Eslováquia, na Eslovénia e na Alemanha. Em média, na UE-27, a utilização dos SPE pelos desempregados tem registado uma tendência decrescente, passando de 50,8 % em 2013 para 44,2 % em 2019, embora alguns Estados-Membros registem aumentos notáveis neste período (Grécia 10,7 p.p.; Estónia 8,4 p.p.; Chipre 5 p.p.; Dinamarca 3,3 p.p.). Os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e os desempregados mais velhos continuam a estar sobre-representados entre os que procuram assistência dos SPE, sendo provável que continuem a sê-lo sob os efeitos da crise.

**Figura 55: A utilização dos SPE nos Estados-Membros tem variado ao longo do tempo**

Percentagem de desempregados que utilizam os Serviços Públicos de Emprego para a procura de emprego, dados de 2013, 2017 e 2019



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS).

**Os Serviços Públicos de Emprego têm sido inovadores na forma de assistência para fazer face ao aumento do número de candidatos a emprego e apoiá-los nas suas transições entre profissões ou setores**<sup>162</sup>.<sup>163</sup> A necessidade de prestar apoio num contexto cada vez mais remoto exige mais investimentos em tecnologias modernas e plataformas em linha, juntamente com o desenvolvimento de competências em TIC para o pessoal. Além disso, assegurar uma resposta adequada e eficaz às necessidades dos candidatos a emprego e dos empregadores pode tornar imperativa a expansão da capacidade em determinados serviços, a fim de os tornar mais individualizados e eficazes. A par da assistência na procura de emprego e do aconselhamento, o reforço das ferramentas de definição de perfis dos candidatos a emprego poderá favorecer colocações profissionais, mediante uma melhor orientação dos serviços para grupos específicos e necessidades individuais.

**O comportamento na procura de trabalho varia entre os Estados-Membros.** Em média, na UE-27, 68,1 % dos inquiridos afirmam utilizar as relações sociais (por exemplo, amigos, familiares e sindicatos) na sua procura de emprego, seguindo-se a candidatura direta junto dos empregadores (56,6 %), a assistência dos serviços públicos de emprego (44,2 %) e o contacto com serviços privados de emprego (21 %) (ver figura 56). A nível nacional, não existem padrões de substituição claros entre os métodos de procura de emprego. No entanto, os Estados-Membros em que a utilização dos SPE é baixa tendem também a ser os que mais utilizam métodos informais, como as relações sociais ou as candidaturas diretas junto dos empregadores. Em média, 21 % dos candidatos a emprego contactam serviços privados de emprego para procurar trabalho, com diferenças entre os Estados-Membros que oscilam entre 2,3 % e 42,2 %. Em condições idênticas, a eficácia da assistência prestada aos candidatos a emprego pelos SPE foi tradicionalmente avaliada em função de fatores como a capacidade

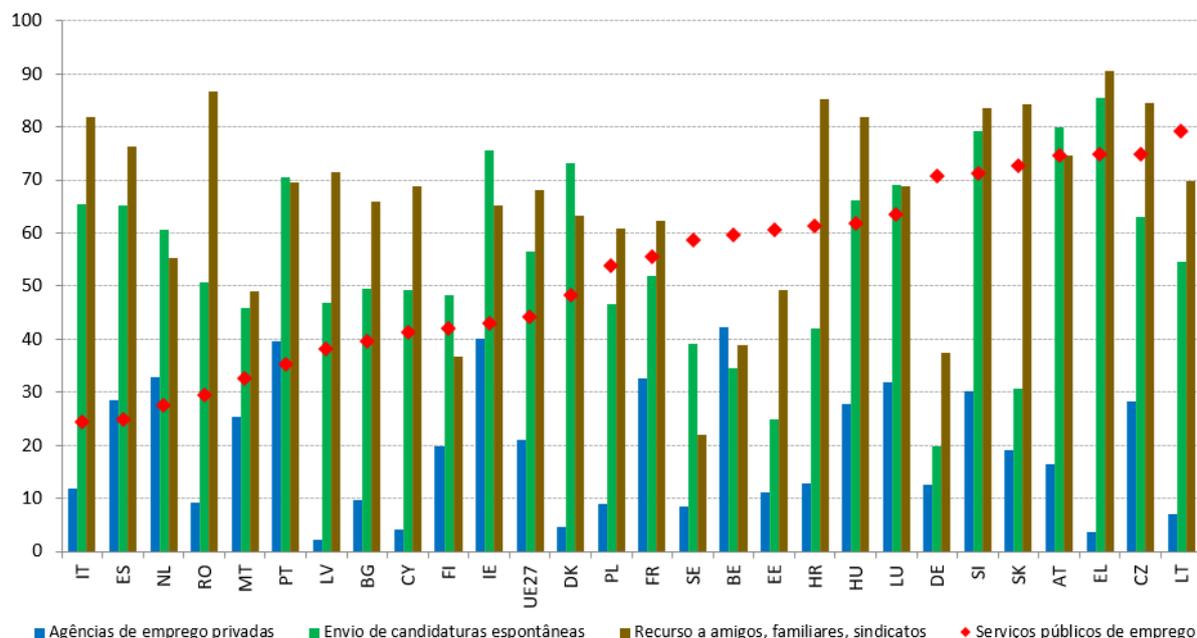
<sup>162</sup> OCDE (2020): *Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers*.

<sup>163</sup> Comissão Europeia (2020): *PES measures and activities responding to COVID-19*, Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego, estudo baseado em inquéritos, junho de 2020.

(em termos de despesas e de pessoal), o grau de integração digital e tecnológica, o nível e a dimensão das parcerias. Estes mesmos fatores são agora fundamentais para favorecer a rápida adaptação dos SPE para fazer face às perturbações associadas à pandemia e à necessidade de um reforço dos serviços de correspondência (OIT, 2020<sup>164</sup>).

### Figura 56: A utilização dos SPE na procura de emprego varia consideravelmente entre os Estados-Membros

Percentagem de desempregados que utilizam outros métodos de procura de emprego (2019)



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS).

### A duração, o nível e a elegibilidade das prestações são características essenciais dos regimes de prestações de desemprego para atenuar o impacto socioeconómico da crise.

A prestação de subsídios de desemprego adequados, de duração razoável, acessíveis a todos os trabalhadores e acompanhados de medidas ativas do mercado de trabalho eficazes é fundamental para ajudar os candidatos a emprego nas fases de transição. No contexto atual, os indivíduos com carreiras profissionais curtas ou menos contínuas exigem uma atenção especial, uma vez que, muitas vezes, são menos abrangidos pelos regimes de prestações de desemprego. Vários Estados-Membros reforçaram estes regimes na atual conjuntura de crise. A análise comparativa apresentada no Relatório Conjunto sobre o Emprego baseia-se no quadro de avaliação comparativa das prestações de desemprego e das políticas ativas do mercado de trabalho, acordado pelo Comité do Emprego (COEM). De um modo geral, esta análise continua a ser válida. Apresenta-se aqui uma atualização do exercício, nomeadamente no que respeita aos indicadores de alavanca de políticas<sup>165</sup>.

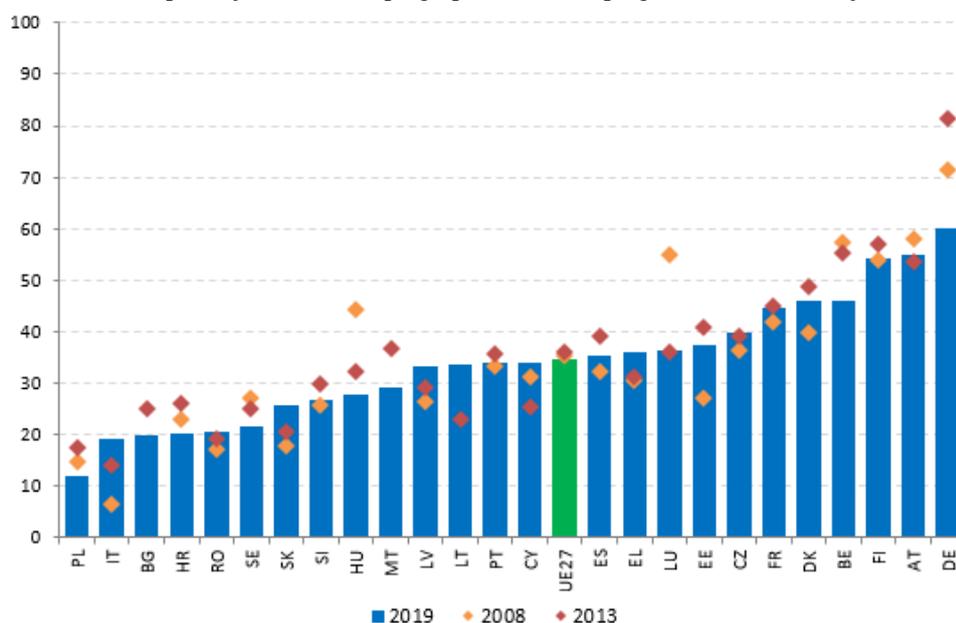
<sup>164</sup> Avila, Z., & Mattozzi, G. (2020), *COVID-19: public employment services and labour market policy responses*. Organização Internacional do Trabalho, *Policy Brief*.

<sup>165</sup> Para informações mais pormenorizadas, ver Comissão Europeia (2020): *Employment and Social developments in Europe. Quarterly review*, junho de 2020. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

**Em média, antes da crise da COVID-19, cerca de um terço dos desempregados de curta duração beneficiava de prestações de desemprego na UE.** A percentagem de desempregados de curta duração (ou seja, os que estão desempregados há menos de 12 meses) que recebem subsídios de desemprego permaneceu estável nos últimos anos, com poucas variações na classificação dos países (ver figura 56). As taxas de cobertura mais elevadas (acima de 50 %) são registadas na Alemanha, na Áustria e na Finlândia, seguidas da Bélgica, da Dinamarca e da França. Em contrapartida, as taxas de cobertura mais baixas podem ser observadas na Polónia (12 %), seguindo-se a Itália e a Croácia, com cerca de 20 %. Estas divergências entre países podem explicar-se pelas diferenças na conceção dos regimes de prestações de desemprego, nomeadamente no que se refere às condições de elegibilidade, à duração máxima, ao rigor dos requisitos de procura de emprego e às sobreposições com outros regimes de proteção social.

**Figura 57: A percentagem de desempregados de curta duração abrangidos por prestações de desemprego varia significativamente entre os Estados-Membros**

Cobertura das prestações de desemprego para os desempregados de curta duração (15-64 anos)



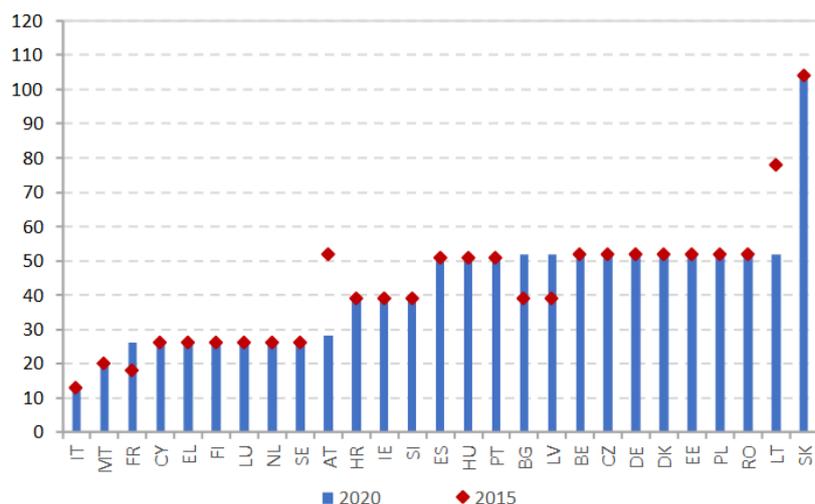
Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (LFS). Nota: dados não disponíveis para IE e NL. Os dados relativos à BG e RO referem-se a 2018.

**Em todos os Estados-Membros, exceto num, um ano de emprego é suficiente para poder beneficiar de subsídios de desemprego, o que, no entanto, corresponde a períodos contributivos muito diferentes.** Um parâmetro fundamental para determinar a elegibilidade é o período mínimo de contribuição exigido para os trabalhadores terem direito a prestações de desemprego. Em cerca de metade dos Estados-Membros, é necessário um registo de emprego de um ano para poder beneficiar das prestações (figura 58). Apenas na Eslováquia, o requisito é mais elevado (dois anos de emprego nos três anos anteriores). Nos restantes países, o período contributivo mínimo exigido é de seis ou nove meses. É o mais baixa em Itália, onde 13 semanas de emprego são suficientes para poder beneficiar das prestações. No entanto, a este curto registo de seguro corresponde um direito de 6,5 semanas (uma vez que a duração das prestações corresponde a 50 % da carreira de seguro, limitada a dois anos). Períodos contributivos mais curtos permitem um acesso mais fácil às prestações de desemprego para os trabalhadores com carreiras curtas ou descontínuas, apesar de poderem induzir rotações desnecessárias de trabalhadores. Como mostra a figura 59, os trabalhadores despedidos após

um ano de emprego têm direito a prestações por períodos muito diferentes, consoante o país. Na maioria dos Estados-Membros, é possível beneficiar das prestações por um período máximo de seis meses. Na Grécia e no Luxemburgo, a duração é de exatamente 12 meses, enquanto na Bélgica, na Dinamarca e em França é superior a um ano. Para além da Eslováquia (onde uma pessoa com um registo de emprego de um ano não tem direito a prestações), a duração mais curta (de apenas cinco semanas) encontra-se na Hungria.

**Figura 58: Em cerca de metade dos Estados-Membros, o período contributivo para ter direito a prestações de desemprego é de um ano (52 semanas)**

Duração do período contributivo exigido, 2020 (em semanas)



Fonte: Base de dados MISSOC (Sistema de Informação Mútua sobre Proteção Social), janeiro de 2015 e janeiro de 2020. Nota: em MT, os critérios mínimos de elegibilidade são 50 semanas de contribuições pagas, das quais pelo menos 20 pagas ou creditadas nos dois anos civis anteriores; na Irlanda, são necessárias, pelo menos, 104 contribuições semanais desde o momento em que se começou a trabalhar.

**A adequação das prestações de desemprego varia significativamente entre Estados-Membros.** As taxas de substituição líquida no início do período de desemprego<sup>166</sup> para as pessoas com salários baixos (ou seja, com rendimentos anteriores correspondentes a 67 % do salário médio), que estão geralmente entre os principais beneficiários das prestações de desemprego, variam entre menos de 20 % na Hungria e 90 % na Bélgica, com a maioria dos países a registar níveis entre 60 % e 80 % (ver figura 60). De um modo geral, o apoio ao rendimento recebido (durante diferentes períodos de desemprego) diminui ao longo do tempo, devido à redução progressiva da generosidade do subsídio de desemprego ou à transição do seguro de desemprego para regimes de assistência ao desemprego. Por este motivo, as taxas líquidas de substituição são, em geral, mais elevadas no 2.º mês de desemprego em comparação com o 12.º mês<sup>167</sup>. Cinco Estados-Membros (Chipe, Países Baixos, Itália,

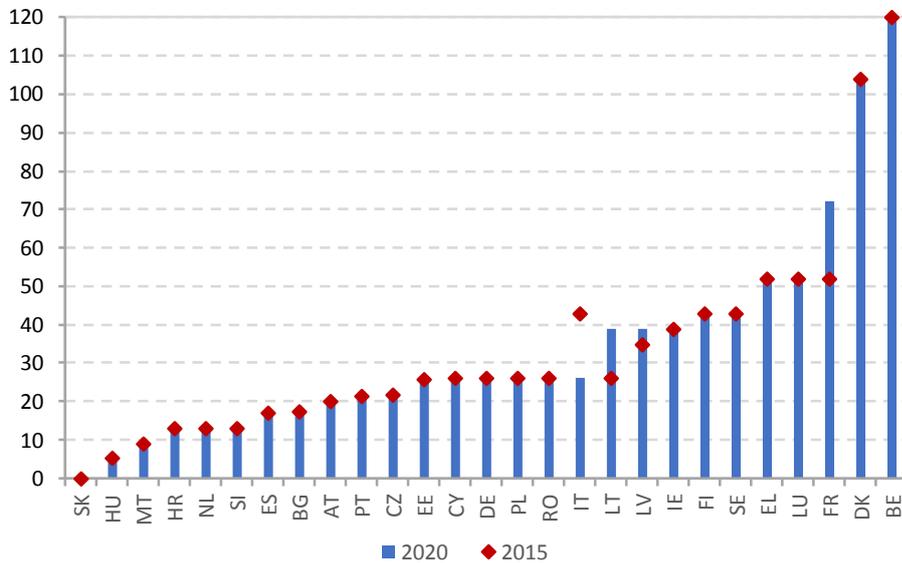
<sup>166</sup> As taxas de substituição líquida dão uma indicação da adequação da função de substituição de rendimentos das prestações de desemprego. A taxa de substituição líquida é geralmente definida como o rácio entre o rendimento líquido quando não se trabalha (principalmente o subsídio de desemprego se a pessoa estiver desempregada ou as prestações subordinadas a condições de recursos se estiverem dependentes da assistência social) e o rendimento líquido em situação de trabalho.

<sup>167</sup> Malta é o único caso em que as taxas de substituição líquida são mais elevadas no 12.º mês de desemprego do que no 2.º mês, devido ao facto de a assistência ao desemprego (a única a que os indivíduos têm acesso após 12 meses de desemprego) ser superior ao seguro de desemprego.

Portugal e Bulgária) apresentam as maiores diferenças entre as taxas de substituição líquida no 2.º e no 12.º mês.

**Figura 59: A duração das prestações de desemprego (para um trabalhador com um registo contributivo de um ano) varia significativamente na UE**

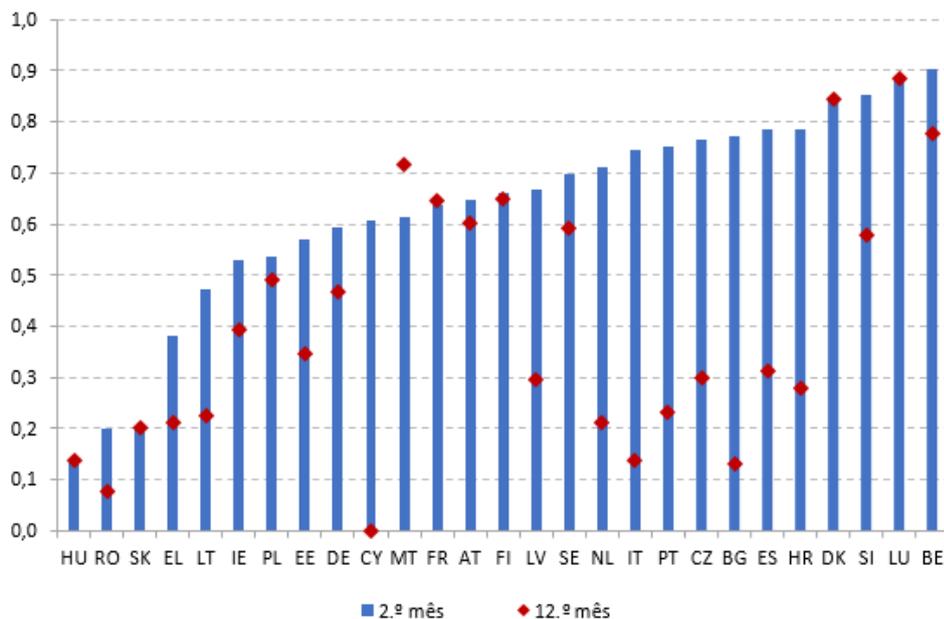
Duração máxima das prestações em número de semanas, com um ano de trabalho cumprido, 2015 e 2020



Fonte: Base de dados MISSOC, janeiro de 2015 e janeiro de 2020. Nota: na BE não existe limite de duração das prestações. Em CY, as semanas são calculadas com base em seis dias de trabalho por semana. Na IE, o subsídio é pago durante 39 semanas (234 dias) apenas para as pessoas com 260 ou mais semanas de contribuições sociais pagas. Na SK, uma pessoa com um registo de um ano de trabalho não pode beneficiar de prestações de desemprego, sendo necessários, pelo menos, dois anos de contribuições para o seguro de desemprego durante os últimos quatro anos. Na PL, a duração varia em função da taxa de desemprego da região em relação à média nacional.

**Figura 60: Emergem em toda a UE acentuadas disparidades nos níveis das prestações**

Taxa de substituição líquida a 67 % do salário médio, no 2.º e no 12.º meses de desemprego (2019)



Fonte: Comissão Europeia, com base nos modelos fiscais e de prestações da OCDE.

Nota: o indicador é calculado para o caso de uma pessoa solteira sem filhos com um historial de trabalho curto (1 ano) e com 20 anos de idade. Incluem-se as diferentes componentes do rendimento, as prestações de desemprego e outras prestações (por exemplo, assistência social e habitação).

**Antes da pandemia, a mobilidade no interior da UE continuava a aumentar.** Em 2019, 7,3 milhões de cidadãos da UE (excluindo o Reino Unido) com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos exerciam uma atividade num Estado-Membro diferente do seu país de nacionalidade. Para além destas, havia cerca de 7 milhões de pessoas na UE-27 que se tinham mudado para outro país sem estarem ativas (por exemplo, familiares inativos, estudantes e pensionistas). Cerca de 1,9 milhões (com os países da EFTA) atravessaram fronteiras para trabalhar e cerca de 3 milhões de trabalhadores destacados estavam registados em 2019. 17 milhões de nacionais de países terceiros que tinham fixado residência na UE complementavam esta mobilidade intra-UE. No seu conjunto, representavam cerca de 10 % da população da UE. Com a eclosão da pandemia de COVID-19, foram suscitadas várias questões relacionadas com o exercício da livre circulação de trabalhadores. Os trabalhadores transfronteiriços e os trabalhadores móveis de curta duração, como os trabalhadores sazonais e os trabalhadores destacados, têm sido dos mais afetados. A Comissão Europeia forneceu orientações e conselhos práticos para garantir que os trabalhadores móveis na UE e, em especial, os trabalhadores em profissões críticas possam chegar ao respetivo local de trabalho<sup>168</sup>. Os Estados-Membros devem trocar informações e estabelecer procedimentos específicos de travessia de fronteiras para os trabalhadores móveis de curto prazo (por exemplo, os trabalhadores sazonais), a fim de responder melhor à escassez de mão de obra e às necessidades decorrentes da crise. Além disso, há que melhorar a prestação de informações nos domínios do direito do trabalho e da segurança social aos trabalhadores transfronteiriços e aos trabalhadores móveis de curto prazo; os Estados-Membros e as autoridades regionais devem também reduzir os obstáculos jurídicos e administrativos.

**Na UE, uma percentagem significativa de aprendentes participa num regime de mobilidade.** A aprendizagem sem fronteiras contribui para o desenvolvimento pessoal e educativo, tanto dos aprendentes individuais como dos contextos educativos em que a aprendizagem tem lugar. Em 2018, 13,5 % dos diplomados do ensino superior na UE eram móveis (ou seja, estudavam no estrangeiro, parcial ou totalmente). Chipre, a Alemanha, a Finlândia, o Luxemburgo e os Países Baixos apresentam as percentagens mais elevadas de mobilidade externa dos diplomados do ensino superior na UE. Em 2018, as percentagens mais elevadas de licenciados móveis registavam-se no Luxemburgo (24,2 %), nos Países Baixos (18,8 %), na Áustria (16,0 %) e na Dinamarca (15,1 %).

**O diálogo social é uma característica essencial das relações laborais e um importante elemento para promover a recuperação e a resiliência social.** É um processo que inclui todas as negociações e consultas entre as associações de empregadores e de trabalhadores e os representantes do governo, no intuito de assegurar ambientes de trabalho seguros, condições de trabalho justas e mercados de trabalho resilientes. Um diálogo social atempado e eficaz é fundamental para fomentar a apropriação das reformas a nível nacional e assegurar o seu êxito duradouro. Tanto a Orientação para o Emprego 7 como o Pilar Europeu dos Direitos Sociais sublinham a importância de assegurar um envolvimento suficiente dos parceiros sociais na conceção e na execução das reformas e políticas relevantes.

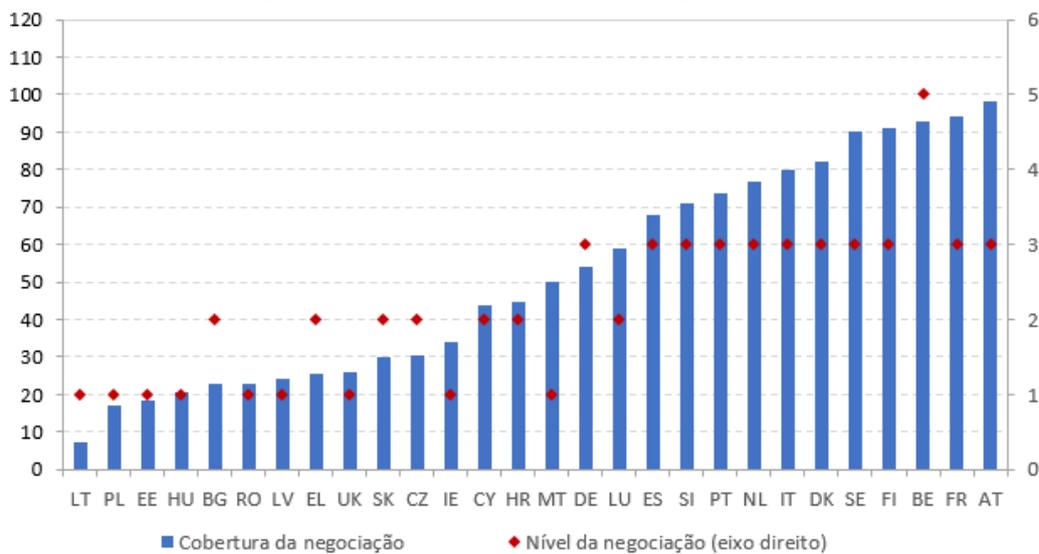
---

<sup>168</sup> C/2020/2051. Comunicação da Comissão: Orientações sobre o exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19 (JO C 102 I de 30.3.03, p. 12).

**Em conformidade com as práticas nacionais, os Estados-Membros podem favorecer ainda mais o diálogo social através de uma maior capacidade operacional dos parceiros sociais.** Tal como consta do último Relatório Conjunto sobre o Emprego, em média, os números de sindicalizados diminuíram em toda a Europa nos últimos anos. No entanto, o grau de sindicalização não é o único indicador da capacidade dos sindicatos para mobilizar os trabalhadores. Aspectos como a cobertura da negociação coletiva<sup>169</sup> (ou seja, a percentagem de trabalhadores abrangidos por acordos coletivos de negociação salarial, excluindo os setores ou profissões que não têm o direito de negociação) e o nível da participação sindical também podem desempenhar ser influentes. Embora a cobertura da negociação coletiva tenha diminuído nas últimas décadas<sup>170</sup>, continua a ser uma instituição fundamental do mercado de trabalho para a fixação dos salários a todos os níveis em alguns Estados-Membros. A proposta da Comissão relativa a salários mínimos adequados [2020/0310 (COD)] visa promover a negociação coletiva dos salários em todos os Estados-Membros.

**Figura 61: A cobertura e o nível da negociação coletiva diferem entre os Estados-Membros**

Cobertura e nível da negociação coletiva (ano mais recente disponível)



Fonte: base de dados sobre características institucionais dos sindicatos, fixação salarial, intervenção do Estado e pactos sociais (ICTWSS). Foi utilizada a fonte com dados mais recentes por Estado-Membro. Nota: anos dos dados: 2018 para AT, DE, FR, IT, LT, NL; 2017 para ES, HR, HU, IE, LU; 2016 para BE, BG, CY, CZ, DK, EL, FI, MT, PT, RO, SE, SI. 2015 para EE, PL. Nível dominante de negociação: 5 = sobretudo a nível central ou intersetorial, existindo normas vinculativas ou diretrizes a respeitar por acordos negociados a níveis inferiores; 4 = nível intermédio ou alternante entre negociação central e a nível da indústria; 3 = principalmente ao nível do setor ou da indústria; 2 = intermédia ou alternante entre a negociação setorial ou a nível das empresas; 1 = predominantemente a nível local ou da empresa. Dados de 2018, exceto: 2017 para DE, SE, SI, SK.

**Os parceiros sociais podem dar um contributo importante para as iniciativas planeadas pelos governos para compensar um paragem súbita da atividade económica ou ter em**

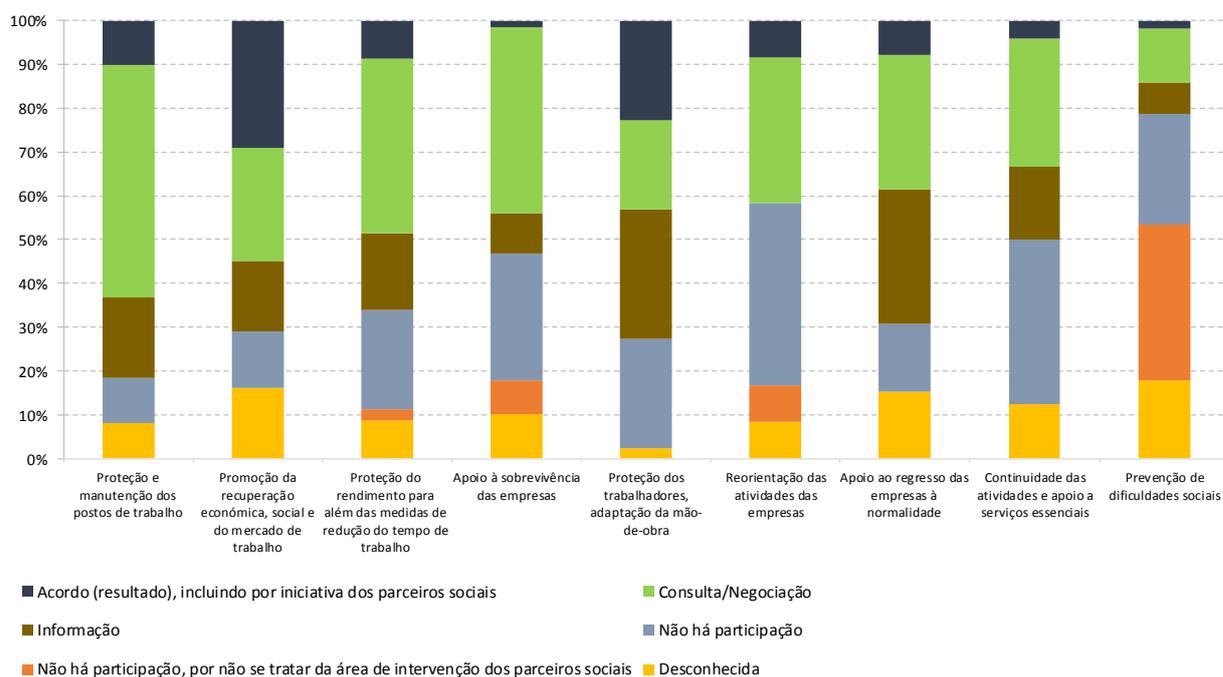
<sup>169</sup> A cobertura da negociação coletiva é um dos indicadores que melhor podem descrever a prevalência da negociação coletiva num Estado-Membro. Contudo, apresenta uma série de importantes inconvenientes estatísticos e conceptuais que limitam a sua representatividade e comparabilidade, em especial quando se trata de analisar a sua funcionalidade. As várias dimensões presentes na negociação coletiva exigem um estudo preciso do quadro funcional e dos indicadores existentes para avaliar os seus resultados económicos e sociais.

<sup>170</sup> Ver *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review*, setembro de 2020, Comissão Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

**conta novos desenvolvimentos tecnológicos.** Os parceiros sociais desempenham um papel fundamental na governação das relações de trabalho e podem contribuir para favorecer um mercado de trabalho em transição sustentável e justo. O diálogo social tem constituído um quadro importante para negociar a resposta socioeconómica imediata à crise da COVID-19, incluindo medidas para proteger a saúde, os rendimentos e o emprego dos trabalhadores da primeira linha e dos trabalhadores essenciais. Os parceiros sociais também podem negociar adaptações rápidas dos acordos vigentes, tais como o alargamento dos regimes de redução do tempo de trabalho ou a simplificação dos procedimentos para promover o teletrabalho e, de um modo mais geral, o trabalho móvel baseado nas TIC. De acordo com a Eurofound<sup>171</sup>, em cerca de 40 % dos casos em que o governo aprovou legislação ou introduziu outros textos não vinculativos em resposta à crise da COVID-19 entre abril e outubro de 2020, os parceiros sociais estiveram «envolvidos» (ou seja, foram consultados, negociaram ou, em última análise, concordado com a medida). A figura 62 mostra como esta participação varia em função da área temática. Os parceiros sociais participaram principalmente em ações relacionadas com a proteção e conservação do emprego, que incluem sobretudo os regimes de redução do tempo de trabalho e outros mecanismos de proteção do rendimento. Estiveram também envolvidos, em grande medida, na definição de ações de promoção da recuperação, incluindo a proteção do rendimento para além do regime de redução do tempo de trabalho e do apoio às empresas. O grau mais baixo de participação foi registado no que respeita a medidas de apoio à continuidade das atividades e de prevenção das dificuldades sociais.

**Figura 62: A participação dos parceiros sociais varia em função do domínio temático**

Forma de participação dos parceiros sociais na conceção das medidas políticas em resposta à crise



Fonte: Eurofound (2020), base de dados *COVID-19 EU Policy Watch*.

<sup>171</sup> A base de dados COVID-19 da Eurofound *Policy Watch* elenca medidas políticas, convenções coletivas e práticas empresariais adotadas pelos governos, os parceiros sociais e outros intervenientes para amortecer os efeitos socioeconómicos da crise. Até 8 de outubro de 2020, a base de dados incluía um total de 564 casos relacionados com legislação ou textos não vinculativos cuja autoria é atribuída aos parceiros sociais.

**Apesar dos progressos recentes em toda a UE, há ainda margem para um maior envolvimento dos parceiros sociais no desenvolvimento e na execução de políticas e reformas.** A crise da COVID-19 colocou pressão nos processos políticos e legislativos em matéria de tomada de decisão na maioria dos Estados-Membros. Num contexto sem precedentes, muitos Estados-Membros adotaram medidas de emergência extraordinárias ou aprovaram procedimentos legislativos acelerados que nem sempre incluíram a participação dos parceiros sociais. Noutros Estados-Membros, a saber, a Hungria, a Polónia e a Roménia, a crise exacerbou o que era uma participação limitada dos parceiros sociais já antes da pandemia. Os progressos globais e os desafios existentes foram analisados e avaliados pelo Comité do Emprego no outono de 2018 e 2019. As recomendações específicas por país de 2020 salientaram a falta de participação dos parceiros sociais nos três Estados-Membros supramencionados. Para garantir que a recuperação promove empregos de elevada qualidade, bem como condições de trabalho seguras e adaptáveis, é fundamental que os Estados-Membros estabeleçam um diálogo político amplo com os parceiros sociais, nomeadamente com vista à preparação dos respetivos planos de recuperação e resiliência<sup>172</sup>.

**A consulta das organizações da sociedade civil pode possibilitar a recolha de informações e apoio úteis para a conceção e a execução das políticas.** As organizações da sociedade civil (OSC) têm estado na vanguarda da atenuação do impacto da pandemia na Europa. Por exemplo, têm agido frequentemente como uma rede de apoio à prestação de serviços sociais e cuidados nos Estados-Membros. Tal como sublinhado nas Orientações para o Emprego revistas, adotadas em outubro de 2020<sup>173</sup>, quando seja caso disso, e tomando como base as práticas nacionais existentes, os Estados-Membros devem ter em conta a experiência sobre emprego e questões sociais das organizações da sociedade civil pertinentes. As OSC podem desempenhar um papel fundamental na aplicação rápida e responsável de medidas, reformas e investimentos excecionais destinados a favorecer a recuperação e a resiliência social. Os esforços para tornar a recuperação mais inclusiva e sustentável dependem também do empenho e da cooperação entre as autoridades nacionais e as organizações da sociedade civil.

### 3.3.2 *Medidas tomadas pelos Estados-Membros*

**A evolução recente do mercado de trabalho levou alguns Estados-Membros a adaptar as condições laborais, com especial destaque para a proteção dos trabalhadores vulneráveis.** Em março de 2020, a Espanha introduziu uma proibição temporária de despedimentos por razões objetivas e a suspensão de contratos temporários em regime de tempo de trabalho reduzido, de modo a que os trabalhadores afetados não vejam os seus contratos expirar durante as restrições ao trabalho. A Itália adotou uma medida para proibir o despedimento de trabalhadores durante um período de cinco meses, com início em 23 de fevereiro de 2020. A Bélgica adotou uma medida temporária que permite a celebração de contratos de trabalho de curta duração consecutivos em setores críticos, por um período máximo de três meses. Além disso, para colmatar a escassez de mão de obra em setores com uma parte significativa de trabalho estudantil, o Governo belga introduziu uma derrogação temporária ao número máximo de horas de trabalho dos estudantes (475 por ano) até ao final de 2020. Na sequência da Lei de Emergência, adotada em março de 2020, a Finlândia alargou o período de pré-aviso para despedimentos individuais a todos os trabalhadores dos setores

---

<sup>172</sup>COM (2020) 575 final: Estratégia anual para o crescimento sustentável 2021.

<sup>173</sup> Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

dos cuidados de saúde e dos serviços sociais, incluindo os serviços de salvamento e emergência, a fim de responder a uma eventual escassez de mão de obra em todos os setores críticos e vitais. No âmbito de uma vasta reforma para fazer face aos desafios estruturais, Portugal adotou em 2019 medidas para assegurar os direitos dos trabalhadores temporários à indemnização por rescisão de contrato e ações que incidem nos contratos de muito curta duração (por exemplo, prorrogação da duração máxima de 15 para 35 dias) e nos contratos intermitentes (por exemplo, redução de seis para cinco meses do período mínimo). A medida adicional CONVERTE + apoia a transformação de contratos a termo em contratos permanentes, prestando assistência financeira aos empregadores (igual a 4 vezes o salário líquido do contrato sem termo, até ao limite de 439 EUR). Inclui-se uma majoração de 10 % se a conversão ocorrer em territórios economicamente desfavorecidos ou visar pessoas em situações vulneráveis, incluindo pessoas com deficiência.

**Outros Estados-Membros propõem regulamentações novas ou alteradas em matéria de tempo de trabalho para responder aos desafios que se fazem hoje sentir, bem como aos novos e emergentes reptos do mercado de trabalho.** Na Finlândia, foi adotada uma derrogação temporária entre março e junho de 2020 no sentido de obter o consentimento dos trabalhadores para realizarem horas extraordinárias, garantir períodos de descanso regulares e observar os direitos a férias anuais para todos os trabalhadores dos setores dos cuidados de saúde e dos serviços sociais, incluindo os que exercem em centros de resposta a emergências. Em março de 2020, a Espanha adotou uma medida temporária que dá prioridade ao teletrabalho e ao direito de adaptar ou reduzir o horário laboral na sequência dos efeitos da pandemia. Em abril de 2020, a França adotou um conjunto de alterações ao direito do trabalho para os funcionários públicos (excluindo os professores), com o objetivo de alinhar as modalidades de trabalho (ou seja, o horário laboral, o teletrabalho, os dias de férias pagas e os dias de descanso) às estabelecidas para os trabalhadores do setor privado. A Hungria adotou um decreto que prevê uma maior flexibilidade em termos de tempo e organização do trabalho. A Bélgica atualizou temporariamente a sua legislação de proteção do emprego, a fim de aumentar o número de dias de trabalho sazonal e facilitar o destacamento temporário de trabalhadores permanentes de outras empresas para empregadores em setores considerados críticos. A Finlândia adotou uma nova lei que estabelece o quadro de regulação do tempo de trabalho em todos os setores. Em vigor desde janeiro de 2020, a lei inclui disposições sobre os bancos de horas de trabalho, que permitirão aos trabalhadores acumular horas de trabalho, obter direitos a férias anuais ou benefícios monetários em troca de férias. Em Portugal, pelo contrário, a eliminação da contagem das horas de trabalho com base em acordo individual entre o empregador e o trabalhador, desde outubro de 2020, poderá tornar mais rigorosa a regulamentação das horas de trabalho.

**Existem diferenças no conteúdo e na cobertura das regulamentações a nível nacional em matéria de teletrabalho e de trabalho móvel baseado nas TIC.** Em alguns Estados-Membros (por exemplo, a Alemanha), foi aplicada uma abordagem geral que regulamenta o teletrabalho, mas não estabelece uma relação direta com a conciliação da vida profissional e familiar. Outros países regulamentaram o teletrabalho para promover a conciliação da vida profissional e familiar, mas sem incluir disposições sobre os potenciais efeitos negativos de trabalhar de forma flexível com as TIC (por exemplo, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal e Roménia). Em Espanha, em setembro de 2020, foi aprovada uma nova lei relativamente ao teletrabalho estrutural (ou seja, quando se trabalha em modo remoto pelo menos 30 % do tempo). Os empregadores são obrigados a compensar os trabalhadores pelos custos incorridos e a garantir a igualdade de tratamento e de oportunidades para todos. Alguns outros Estados-Membros adotaram legislação que promove a utilização das TIC para

favorecer modalidades flexíveis de trabalho, estabelecendo simultaneamente uma clara divisão entre o trabalho e o tempo de descanso. Noutros países, as questões relacionadas com a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar são reguladas pela negociação coletiva a nível empresarial ou setorial, com base nas práticas nacionais existentes.

**No contexto atual, vários Estados-Membros atualizaram e reforçaram a respetiva regulamentação para garantir níveis adequados de saúde e segurança no trabalho.** Em conjunto com os parceiros sociais, a Itália adotou, em abril de 2020, um protocolo conjunto que define medidas para assegurar níveis adequados de proteção da saúde de todos os trabalhadores. A medida inclui um orçamento de 50 milhões de EUR para a aquisição de ferramentas e equipamentos de proteção individual. Além disso, as empresas dispõem de um crédito de imposto para financiar até 60 % (ou 60 000 EUR) das respetivas medidas de saúde e segurança em 2020. Em abril, a Lituânia atualizou a lei relativa à prevenção e ao controlo das doenças transmissíveis, a fim de alargar o âmbito às pessoas seguradas pelo orçamento do Estado e cobrir mais eficazmente os riscos associados à pandemia e a outras doenças graves. Em maio de 2020, a Roménia adotou orientações e medidas para regulamentar o regresso à atividade dos empregadores e dos trabalhadores. Espera-se que estas medidas se traduzam em protocolos mais específicos a nível setorial ou da empresa para identificar e eliminar ou controlar os perigos relacionados com o trabalho. Em junho, a Estónia alterou a lei relativa à saúde e segurança no trabalho, a fim de estabelecer coimas para as empresas que não cumprem as normas de saúde e segurança no trabalho, nomeadamente em termos de equipamento e de prevenção dos fatores de risco. Como parte de um pacote mais vasto, Portugal adotou, em julho de 2020, orientações e medidas temporárias de apoio à aquisição de dispositivos de controlo sanitário para os trabalhadores.

**O processo de modernização da legislação de proteção do emprego prosseguiu de várias formas em vários Estados-Membros no intuito de combater a segmentação do mercado de trabalho.** Como parte de uma reforma mais ampla, a Grécia introduziu, em outubro de 2019, uma medida para reforçar a proteção dos trabalhadores a tempo parcial, requisitos adicionais em matéria de contratos escritos e regulamentação das horas extraordinárias, a fim de evitar o abuso deste tipo de contrato (que muitas vezes se considera encobrir trabalho a tempo inteiro não declarado). O sistema de registo «ERGANI» foi também reforçado para abranger todas as formas de emprego atípico, o que vem na sequência da introdução de uma nova plataforma digital para um registo eficiente do tempo de trabalho. Também em outubro de 2019, Portugal reviu o seu código laboral para estabelecer condições mais restritivas à utilização de contratos a termo, assegurar a proteção social e desencorajar o trabalho não declarado. Mais especificamente, as medidas visam reduzir a duração máxima dos contratos a termo (de três para dois anos), restringir a contratação a termo para lugares permanentes e renovações de contratos temporários (por exemplo, limite máximo de seis renovações). Em janeiro de 2020, entrou em vigor nos Países Baixos uma nova medida destinada a melhorar o equilíbrio entre contratos permanentes e contratos a termo, tornando mais fácil a contratação de trabalhadores numa base permanente e reduzindo a atratividade da contratação a termo. A Estónia aumentou o rigor das medidas destinadas a melhorar a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e das pessoas em condições similares que prestam serviços através de agências de trabalho temporário.

**Alguns Estados-Membros prosseguiram os esforços envidados no passado para combater o trabalho não declarado e reforçar as inspeções do trabalho com medidas e recursos adicionais.** Na Grécia, iniciou-se, em outubro de 2019, um processo de acompanhamento do plano de ação 2017-19 para combater o trabalho não declarado. As autoridades gregas também estabeleceram um novo registo eletrónico de empresas às quais

foi anteriormente aplicada uma coima por empregarem trabalhadores não declarados, estando prevista a publicação de uma lista eletrónica das empresas cumpridoras. Os planos devem também definir um novo código deontológico para as inspeções do trabalho, modernizar o atual sistema de análise de risco e melhorar a formação dos inspetores do trabalho inspirada nas melhores práticas da UE. Em Itália, o governo reforçou em 31 milhões de EUR os recursos destinados a combater o trabalho e a exploração irregulares no setor agrícola, verba esta parcialmente apoiada pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. Além disso, em maio de 2020, a Itália tomou medidas para regularizar a situação laboral de cidadãos estrangeiros e conceder-lhes autorizações de residência temporárias. Esta medida visa setores económicos específicos com uma forte prevalência do trabalho não declarado, como a agricultura e os serviços pessoais e domésticos. Em Espanha, foram utilizadas técnicas de prospeção e a correspondência de dados para melhor detetar pedidos fraudulentos ligados a regimes de apoio ao emprego. O reforço da prevenção é outra característica importante, com países como a Bulgária, Portugal e a Eslováquia a desenvolver novos serviços para chegar aos trabalhadores e às empresas no contexto da campanha pan europeia # EU4FairWork.

**Os Estados-Membros estão a alterar os quadros existentes ou a introduzir novos sistemas de políticas ativas do mercado de trabalho para dar respostas mais eficazes às novas condições do mercado de trabalho, com especial destaque para os desempregados de longa duração e outros grupos vulneráveis.** Com o apoio do Fundo Social Europeu (FSE), os SPE búlgaros estão a concluir o «Projeto Emprego» destinado aos desempregados de longa duração e às pessoas inativas, iniciado em 2018. A região belga da Valónia está a aplicar um novo regime de apoio especificamente orientado para satisfazer as necessidades dos candidatos a emprego. O regime coloca uma tônica especial nos grupos vulneráveis (por exemplo, os trabalhadores pouco qualificados, os desempregados de longa duração e as pessoas oriundas da imigração). Na República Checa, as medidas adotadas em março de 2020 procuram melhorar a acessibilidade ao serviço público de emprego, permitindo um registo em linha para efeitos de assistência na procura de emprego e suprimindo a obrigação de os candidatos a emprego se registarem no seu local de residência permanente. Na Estónia, uma nova medida adotada em abril de 2020 multiplicou as opções dos desempregados no sentido de poderem consultar os SPE de forma virtual, nomeadamente através de ferramentas informáticas como o Skype. Em França, no âmbito de uma ampla reforma, o acordo tripartido assinado em dezembro de 2019 entre o governo, os SPE e a União Nacional para o Emprego na Indústria e no Comércio «UNEDIC», visa reforçar as orientações fornecidas aos desempregados inscritos e, em especial, aos que se encontram em situação vulnerável. Entre março e junho, a Alemanha adotou várias medidas para ajudar os grupos vulneráveis. Estes grupos beneficiaram igualmente de medidas gerais do mercado de trabalho, incluindo serviços de aconselhamento e formação para dar respostas mais eficazes às necessidades do mercado de trabalho. A Polónia introduziu, em abril de 2020, um apoio temporário aos desempregados ou às pessoas em risco de perderem o emprego. O regime cofinancia ações destinadas a promover a empregabilidade dos beneficiários e a transição para o mercado de trabalho, incluindo transições entre empregos.

**Os Estados-Membros estão a tomar medidas adicionais para prestar um apoio mais individualizado e integrar melhor os serviços destinados aos desempregados de longa duração.** No contexto de uma reforma mais ampla, a França adotou medidas para reforçar a cooperação com os empregadores, avaliar com maior precisão as diferentes necessidades dos serviços públicos de emprego e melhorar a orientação dada aos candidatos a emprego, em especial aos desempregados de longa duração. Os planos vão agora no sentido de adotar alterações legislativas para proteger os trabalhadores contra os riscos associados ao

desemprego, através de mecanismos de deteção precoce. Como parte de uma resposta global à crise, a Grécia aprovou, em junho de 2020, a abertura de 36 500 vagas para um contrato de emprego de oito meses no setor público, incluindo 150 horas de formação e certificação das competências adquiridas. A Finlândia está a adotar medidas para que os SPE possam prestar uma assistência personalizada e adaptada às pessoas que procuram emprego e aos profissionais que desejam mudar de emprego. Chipre introduziu vários incentivos para garantir que as empresas dão formação aos desempregados de longa duração recém-recrutados. Em 2019, 92 anteriores desempregados de longa duração beneficiaram deste regime, que se pretende venha a atingir 300 participantes até ao final de 2020.

**No contexto atual, os Estados-Membros adotaram medidas (principalmente de natureza temporária) para reforçar os respetivos regimes de prestações de desemprego.** Em março, a Dinamarca prorrogou a duração dos subsídios de desemprego e da baixa por doença até junho de 2020 e flexibilizou as condições de acesso às pessoas já beneficiárias de subsídios de desemprego e prestações por doença. Em junho de 2020, a Estónia adotou medidas destinadas a aumentar as prestações de desemprego e a reforçar as medidas de proteção social. Entre essas incluem-se, a partir de setembro de 2020, um aumento da prestação de seguro de desemprego (de 50 % para 60 % do salário anterior do desempregado) e, a partir de janeiro de 2021, um aumento do subsídio de desemprego (de 35 % para 50 % do salário mínimo mensal desse ano, ou 292 EUR). Estas medidas seguem-se à aprovação, em dezembro de 2019, do aumento anual da prestação de seguro de desemprego. A nova taxa mínima mensal para 2020 aumentou para 279 EUR (durante 31 dias), em comparação com 258 EUR em 2019. Em março, Malta aprovou um subsídio de desemprego temporário (que ascende a 800 EUR) para todas as pessoas que perderam o seu emprego devido à crise sanitária. No âmbito de uma reforma mais ampla, a Suécia adotou, em abril de 2020, uma série de medidas para reforçar temporariamente o seu regime de prestações de desemprego, incluindo uma flexibilização dos requisitos em matéria de acesso e montantes (ou seja, aumento dos montantes mínimos) do fundo de seguro de desemprego. Em outubro de 2020, a Bulgária aumentou em 30 % a prestação diária mínima e alargou a sua duração de quatro para sete meses. O Luxemburgo aprovou uma prorrogação automática das prestações de desemprego durante o período de crise para apoiar os beneficiários cujas prestações tenham terminado durante a crise sanitária. Em resposta ao surto de COVID-19, a Grécia, a Eslováquia e a França alargaram o período de elegibilidade dos subsídios de desemprego. A Eslováquia fez o mesmo para aqueles beneficiários cujo período de apoio terminava durante a crise sanitária. Em julho de 2020, Portugal prolongou o subsídio social de desemprego até ao final do ano. Em consulta com os parceiros sociais, Chipre adotou em abril um regime temporário especial de apoio a desempregados que tenham esgotado as prestações de desemprego normais. A prestação é fixada em 360-500 EUR por mês e será válida até outubro de 2020. Em abril, a Letónia introduziu uma prestação de assistência em caso de desemprego (fixada em 180 EUR por mês) por um período de quatro meses destinada às pessoas que esgotaram as suas prestações de desemprego, que estará em vigor até ao final de 2020. Em março, a França introduziu medidas de emergência de substituição dos rendimentos para ajudar os candidatos a emprego que deixam de ter direito a prestações. Em março, a Itália reservou cerca de 10 mil milhões de EUR para reforçar a rede de segurança social (*Cassa Integrazione*) e sustentar o emprego e os níveis de rendimento das pessoas mais afetadas pela crise. No caso de o desempregado não ser elegível para a prestação social mencionada anteriormente (correspondente a 600 EUR por mês), beneficiará de uma prorrogação automática do subsídio de desemprego (se terminar antes de 1 de maio de 2020) por um período máximo de dois meses. Em coordenação com os parceiros sociais, a Finlândia introduziu, em abril de 2020, alterações temporárias à lei sobre a segurança do desemprego

para reduzir o período de trabalho exigido para adquirir o direito ao subsídio de desemprego em função da remuneração (65 EUR por dia de trabalho), em vez do subsídio de desemprego de base (34 EUR por dia de trabalho). Outras derrogações temporárias visam proporcionar um apoio provisório mais amplo para que as pessoas aceitem trabalho, em especial para os trabalhadores do setor agrícola e florestal.

**Algumas das medidas adotadas para reforçar os regimes de prestações de desemprego destinam-se a melhorar a situação específica de certos grupos.** Em março de 2020, a Bélgica prorrogou por três meses a duração do subsídio de desemprego para os jovens que acabam os estudos e procuram emprego (*inschakelingsuitkering*). Esta medida temporária foi seguida de um congelamento temporário da degressividade dos subsídios de desemprego (ou seja, um declínio gradual do montante das prestações), com início em abril de 2020 e válido durante o período de crise. A França alargou o período de elegibilidade dos subsídios de desemprego e dos direitos conexos a novas categorias de trabalhadores (trabalhadores sazonais e trabalhadores empregados por trabalhadores independentes, entre outros). No âmbito de uma ampla reforma, o regime de «desemprego parcial» também foi alterado em França para se adaptar às consequências negativas da pandemia para grupos específicos (por exemplo, pessoal que presta cuidados a crianças, trabalhadores domésticos, trabalhadores temporários e intermitentes, trabalhadores *freelance* e trabalhadores sazonais). Em abril, a Letónia alargou a cobertura do subsídio de desemprego aos trabalhadores independentes e aos proprietários de microempresas afetadas pela pandemia até ao final de 2020. Em março, a Espanha adotou medidas extraordinárias para assegurar o apoio ao rendimento de grupos específicos afetados pela pandemia. As medidas visam em especial os trabalhadores temporários ou os que trabalham nos serviços domésticos cujo emprego tenha sido total ou parcialmente interrompido (incluindo a cessação de funções) e não têm acesso a prestações de desemprego regulares. A Finlândia adotou igualmente uma medida específica para assegurar que as prestações de desemprego são pagas de imediato, a título de adiantamento, por um período de seis meses, em vez da duração normal de dois meses.

**Nos últimos anos, os Estados-Membros reviram os períodos mínimos de seguro para ter direito a prestações de desemprego, com o objetivo de encontrar o justo equilíbrio entre ativação e condicionalidade.** Na Lituânia, o período mínimo para poder beneficiar de prestações de desemprego foi reduzido de 18 para 12 meses em 2017, tendo aumentado de 9 para 12 meses na Bulgária e na Letónia desde 2018 e 2020, respetivamente. A partir de 2020, também a Letónia reduziu os montantes e a duração das prestações de desemprego de nove para oito meses. Na Áustria, é necessário um registo de seguro de 52 semanas (nos últimos 24 meses) para os primeiros requerimentos, o que é reduzido para 28 semanas para os pedidos subsequentes e para 26 semanas (nos últimos 12 meses) no caso dos trabalhadores com menos de 25 anos. Por último, no contexto de uma ampla reforma do regime de prestações de desemprego, a França aumentou a duração mínima de emprego exigida de quatro para seis meses a partir de novembro de 2019, aumentando ao mesmo tempo a duração do direito.

**Em muitos Estados-Membros, a ajuda mais importante dos parceiros sociais aos decisores políticos incidiu na proteção e na conservação do emprego**<sup>174</sup>. A participação dos parceiros sociais na sequência da eclosão da pandemia foi mais robusta nos Estados-Membros com estruturas de diálogo social bem desenvolvidas. Em março de 2020, o Governo dinamarquês e os parceiros sociais chegaram a um acordo tripartido para apoiar a

---

<sup>174</sup> Eurofound (2020): *Involvement of national social partners in policymaking – 2019*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

manutenção do emprego. Acordos semelhantes para proteger o emprego e apoiar os rendimentos foram celebrados na Áustria, juntamente com as medidas de aplicação do teletrabalho na sequência das restrições sanitárias. Em Espanha, acordos tripartidos conduziram à extensão dos regimes de manutenção do emprego, pelo menos até janeiro de 2021, e à aprovação de uma nova lei sobre o teletrabalho. Na Alemanha, vários setores, como a indústria química e o setor público, chegaram a acordos bipartidos em matéria de proteção do emprego e do rendimento. Em França e Itália, os parceiros sociais desenvolveram protocolos de segurança para garantir a saúde e a segurança de todos os trabalhadores no local de trabalho. Em Chipre, foi introduzido, em 2020, um novo tipo experimental de consulta para melhorar a eficácia do processo e facilitar os contributos na fase inicial da preparação do Programa Nacional de Reformas. Na Lituânia, foi criado um novo organismo bipartido para reforço das capacidades dos parceiros sociais e da sua participação no Semestre Europeu. Importa igualmente mencionar o valioso contributo prestado pelos parceiros sociais nas recentes iniciativas da UE, como, por exemplo, a nova agenda de competências e a iniciativa sobre o salário mínimo<sup>175</sup>.

**O apoio à participação dos parceiros sociais evoluiu de diversas formas nos Estados-Membros.** Em França, um requisito legal em vigor desde janeiro de 2020 impõe a criação de um Comité Económico e Social em cada empresa com mais de 11 trabalhadores. A medida visa substituir os três organismos de diálogo social preexistentes e descentralizar as negociações a nível das empresas. Em Portugal, antes da cessação de convenções coletivas, são impostos certos requisitos, como a indicação a fundamentação da cessação e os motivos que lhe estão subjacentes. Qualquer das partes interessadas pode solicitar a arbitragem ao Tribunal do Trabalho. Em junho de 2020, a Estónia alterou a lei relativa aos sindicatos para introduzir coimas no caso de impedimentos à participação em atividades sindicais. Em Espanha, o governo nacional, os sindicatos e as associações patronais assinaram um acordo, em julho de 2020, para repor a realização das mesas-redondas tripartidas para negociar reformas vitais na área social e do emprego. Os trabalhos destas mesas-redondas estão em suspenso desde março de 2019. Na Polónia, novas disposições adotadas em março de 2020 habilitaram o governo a demitir membros do Conselho do Diálogo Social em determinadas circunstâncias. Esta medida implica um potencial enfraquecimento da autonomia dos parceiros sociais e um afastamento do princípio 8 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

**As reações à situação de emergência sanitária revelaram o potencial de uma cooperação mais estreita entre as autoridades nacionais e os parceiros sociais na conceção e na execução de políticas e reformas.** Num inquérito realizado pela Eurofound<sup>176</sup>, os parceiros sociais avaliaram a qualidade dos procedimentos e das estruturas de governação nacionais em vigor para debater o Programa Nacional de Reformas (PNR) como sendo semelhante à existente em anos anteriores. Os resultados revelam a existência de procedimentos específicos destinados a debater os PNR apenas em alguns países (por exemplo, na Bélgica). No entanto, sugerem igualmente que a qualidade da participação dos parceiros sociais em 2020 tem sido, de um modo geral, inferior à habitual, nomeadamente devido à limitação de consultas e intercâmbios em vários Estados-Membros. As mesmas conclusões mostram que os parceiros sociais estão globalmente satisfeitos com o conteúdo político dos PNR, mesmo nos Estados-Membros em que a sua participação no processo do Semestre Europeu não está

---

<sup>175</sup> Estavam previstas outras consultas sobre outras iniciativas políticas, como a Garantia para a Infância e o trabalho a partir de plataformas digitais, até ao final do prazo de redação do presente relatório.

<sup>176</sup> Fonte: Eurofound (a publicar em 2021): *National social partners and policymaking during the health crisis*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

totalmente institucionalizada. Apenas em alguns países, os sindicatos fizeram uma avaliação bastante negativa do conteúdo desses documentos. De um modo geral, esta reação positiva pode explicar-se, em parte, pelo facto de os parceiros sociais em alguns Estados-Membros terem estado envolvidos na conceção de algumas das principais respostas políticas a nível nacional.

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

Analisa-se aqui a implementação da orientação para o emprego n.º 8, que recomenda aos Estados-Membros que promovam a igualdade de oportunidades e combatam a pobreza e a exclusão social. O ponto 3.4.2 dá conta das medidas estratégicas adotadas pelos Estados-Membros na área dos sistemas de proteção social, incluindo os regimes de rendimento mínimo, as prestações familiares, as políticas de habitação, as pensões, os cuidados continuados, os cuidados de saúde e a inclusão das pessoas com deficiência.

#### *3.4.1 Indicadores-chave*

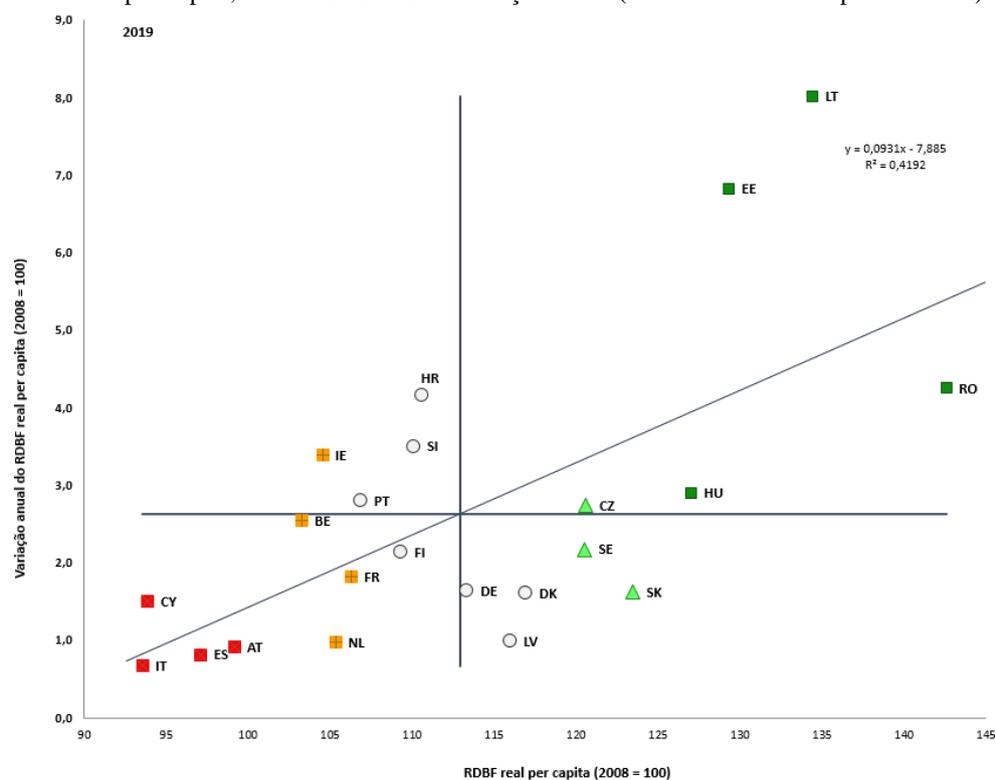
**A dinâmica positiva da economia observada em anos anteriores estava bem estabelecida antes da crise da COVID-19, com o rendimento total das famílias (RDBF) em alta em todos os Estados-Membros da UE-27.** O rendimento das famílias aumentou em toda a Europa em 2019, graças ao aumento dos rendimentos do trabalho e em sintonia com a evolução geral do rendimento disponível bruto per capita. No entanto, o crescimento do RDBF real divergiu amplamente consoante os Estados-Membros. A maioria dos países da Europa Central e Oriental prosseguiu o processo de convergência, com aumentos do RDBF superiores à média. Por outro lado, nos países em que o rendimento das famílias havia diminuído mais significativamente desde a crise de 2008, o crescimento continuou a ser moderado. O RDBF per capita em cinco Estados-Membros (Chipre, Itália, Espanha, Áustria e Grécia<sup>177</sup>) manteve-se inferior aos níveis atingidos antes da recessão de 2008-2009.

---

<sup>177</sup> Com base nos dados de 2018, os dados de 2019 não estavam disponíveis no momento da redação do relatório.

**Figura 63: Os rendimentos reais das famílias continuavam a aumentar antes da crise da COVID-19, mas as taxas de crescimento variam consideravelmente entre os Estados-Membros.**

RDBF real per capita, índice 2008 =100 e variação anual (indicador-chave do painel social)



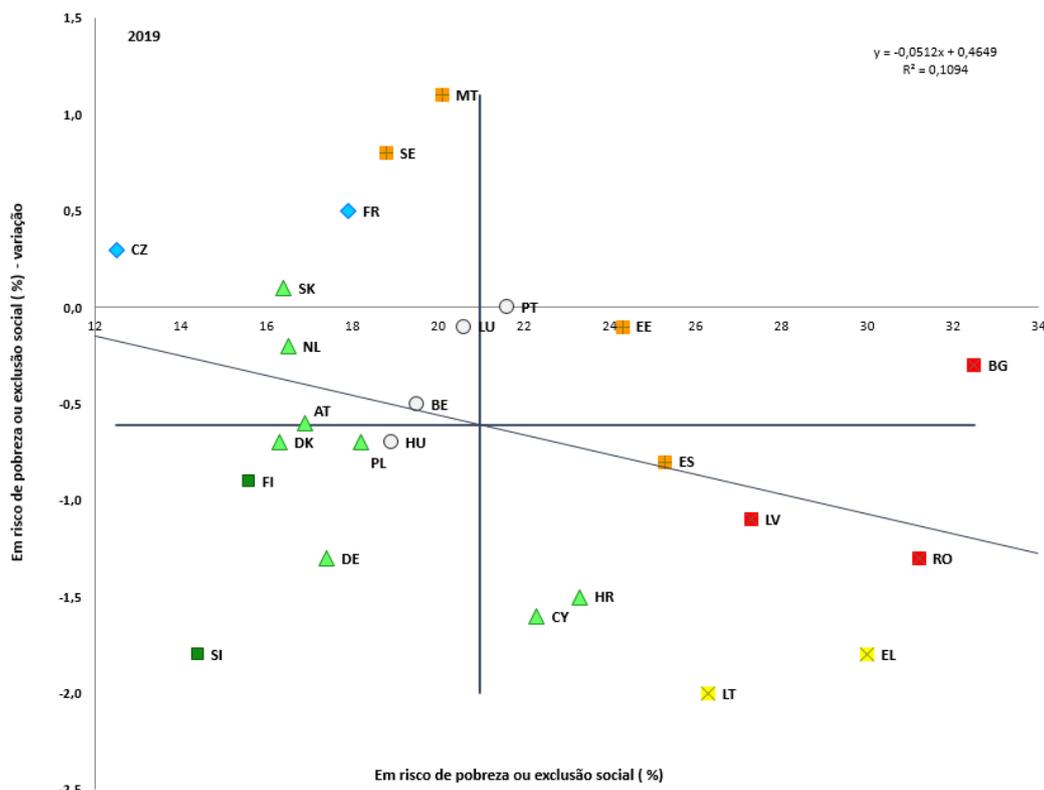
Fonte: Eurostat, Contas nacionais [nasq\_10\_nf\_tr and namq\_10\_gdp]. RDBF real per capita, índice 2008 =100. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Em 28 de outubro de 2020, não existiam dados disponíveis para BG, EL, LU, MT e PL.

**A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE) estava a diminuir pelo sétimo ano consecutivo antes da resposta à crise da COVID-19, mas os progressos estavam a abrandar nos países com as taxas mais elevadas.** Em 2019, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE) na UE-27 diminuiu 0,5 p.p. em comparação com 2018, cifrando-se nos 21,1 % (o correspondente a 2,3 milhões de pessoas menos do que em 2018). Observava-se um certo grau de convergência em toda a UE (ver figura 64), embora a um ritmo mais lento, uma vez que a melhoria em alguns países com os níveis mais elevados abrandou em comparação com o ano anterior. Em especial, na Bulgária, a taxa AROPE era apenas 0,5 p.p. inferior à de 2018, em comparação com reduções muito maiores registadas em anos anteriores (resultando numa redução cumulativa de 16,8 p.p. desde o pico de 2012). Do mesmo modo, na Roménia, a taxa AROPE diminuiu 1,3 p.p. em relação a 2018 (-12 p.p. desde 2012), na Letónia 1,1 p.p. (-8,9 p.p. desde 2012) e na Hungria apenas 0,7 p.p., contra uma diminuição de 6 p.p. em 2018. As melhorias mais acentuadas podem observar-se na Lituânia (-2 p.p.), na Grécia (-1,8 p.p.), em Chipre (-1,6 p.p.) e na Croácia (-1,5 p.p.). Apesar das melhorias, estes Estados-Membros continuam todos a apresentar níveis acima da média da UE. Entre os países abaixo da média da UE, a Eslovénia (-1,8 p.p.) e a Alemanha (-1,3 p.p.) melhoraram, enquanto Malta (+1,1 p.p.) e a

França (+0.5 p.p.) registaram alguma deterioração<sup>178</sup>. Alguns Estados-Membros apresentam acentuadas disparidades regionais nas taxas AROPE (anexo 4).

**Figura 64: A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social baixou na maior parte dos Estados-Membros**

Percentagem da população em risco de pobreza ou exclusão social, níveis de 2019 e variações em relação ao ano anterior (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, SILC. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Interrupções nas séries da BE. Em 28 de outubro de 2020, não existiam dados disponíveis para IE e IT.

**A percentagem de crianças em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE) tinha vindo a diminuir nos últimos anos antes da crise da COVID-19**. Em 2019, a taxa AROPE global na UE-27 era de 22,5 % para as crianças, contra 21,5 % para a população em idade ativa (18-64) e 18,6 % para os idosos (65 anos ou mais). Globalmente, as taxas mais elevadas registam-se na Roménia (35,8 %), na Bulgária (33,9 %), na Grécia (30,5 %) e em Espanha (30,3 %). Entre 2018 e 2019, o número de crianças em risco de pobreza ou de exclusão social na UE-27 desceu 674 000, isto é 3,6 %. Em termos relativos, a queda foi maior na Letónia (15,0 %), na Croácia (14,7 %) e na Dinamarca (14,2 %). No outro extremo do espetro, o número de crianças em risco de pobreza ou de exclusão social aumentou 14,5 % na Suécia (acrescentando 2,5 p.p. à taxa AROPE) e 1,9 % em Espanha (acrescentando 0,8 p.p. à taxa AROPE). Nos países mais ricos (por exemplo, Luxemburgo, Suécia ou Finlândia), viver abaixo da linha de pobreza nem sempre implica estar numa situação de privação material e social. Por outro lado, muitas crianças nos países mais pobres sofrem de privação material, mesmo que os rendimentos das suas famílias estejam acima da linha de pobreza AROP. As

<sup>178</sup> No momento da redação do presente relatório, não estão disponíveis as estimativas de significância estatística das variações anuais.

crianças que crescem em situação de pobreza ou exclusão social têm menos probabilidades do que as mais favorecidas de serem bem-sucedidas na escola, gozar de boa saúde e aproveitar plenamente as suas potencialidades em fases posteriores da vida. O principal motor de pobreza infantil é a situação dos pais no mercado de trabalho, que, por sua vez, está fortemente associada às respetivas habilitações académicas e à composição do agregado familiar. Em todos os Estados-Membros, o risco de pobreza para as crianças em famílias monoparentais, em famílias com mais de três filhos ou com antecedentes migratórios ou de etnia cigana é duas a três vezes superior ao de outras crianças. Muitas vezes, estas desvantagens acumulam-se.

**As pessoas nascidas fora da UE enfrentam um risco mais elevado de pobreza ou de exclusão social.** Em 2019, a taxa AROPE das pessoas nascidas fora da UE (com idade igual ou superior a 18 anos) estava próxima do dobro da das pessoas nascidas na UE (39 % contra 19,5 %), o que representa uma diferença de quase 20 p.p.. Nos últimos anos, esta disparidade permaneceu estável, flutuando em torno dos 19,5 p.p.. Em alguns Estados-Membros, é particularmente acentuada: quase 30 p.p. na Suécia, na Bélgica e na Grécia. Também é frequente as pessoas nascidas fora da UE viverem em situação de pobreza apesar de trabalharem. Em 2019, a respetiva taxa era de 21,2 %, em comparação com 7,9 % para os nativos. A nível da UE, o fosso entre os dois grupos é estável, mas continua elevado em alguns Estados-Membros, em especial a Espanha, o Luxemburgo e a Suécia.

**De um modo geral, a percentagem da população em risco de pobreza (AROP) permanecia estável antes da crise da COVID-19.** Com menos 1,4 milhões de pessoas em risco de pobreza na UE-27, esta percentagem baixou ligeiramente para 16,5 % em 2019 (contra 16,8 % em 2018) — ver o painel superior da figura 65. A situação manteve-se significativamente abaixo da média na Roménia, na Letónia, na Bulgária, na Estónia, em Espanha, na Lituânia e em Itália<sup>179</sup>, Estados-Membros estes que registaram taxas superiores a 20 %. A taxa AROP diminuiu na Lituânia (-2,3 p.p.), na Bélgica (-1,6 p.p.), na Eslovénia (-1,3 p.p.), na Alemanha (-1,2 p.p.) e na Croácia (-1 p.p.). Globalmente, após anos de aumentos e de melhorias recentes, a taxa média de AROP está estável, de novo ao nível de 2010. No entanto, esta estabilidade global resulta de alterações múltiplas que são bastante variadas a nível dos Estados-Membros. Observa-se uma deterioração significativa em alguns Estados-Membros (mais de 2 p.p. ou mais na Estónia, no Luxemburgo, nos Países Baixos, na Suécia e na Roménia), mas há também algumas melhorias (mais de 2 p.p. na Croácia, na Grécia e na Polónia). Com base nas estimativas rápidas do Eurostat, previsões mais recentes sugerem que, em 2019, a maioria dos países registará poucas alterações<sup>180</sup>. Em especial, é de esperar um aumento da taxa de AROP na Eslovénia e na Suécia e uma diminuição em Chipre, na Alemanha, na Grécia, em Espanha e na Roménia. No momento da redação do presente relatório, não estavam ainda disponíveis as estimativas rápidas do Eurostat referentes aos rendimentos de 2020 (refletindo assim o impacto da crise).

**A crise da COVID-19 irá provavelmente provocar um agravamento dos atuais desafios em matéria de pobreza.** Um estudo recente do Centro Comum de Investigação<sup>181</sup> analisou o impacto da pandemia nos rendimentos dos agregados familiares e o efeito amortecedor das

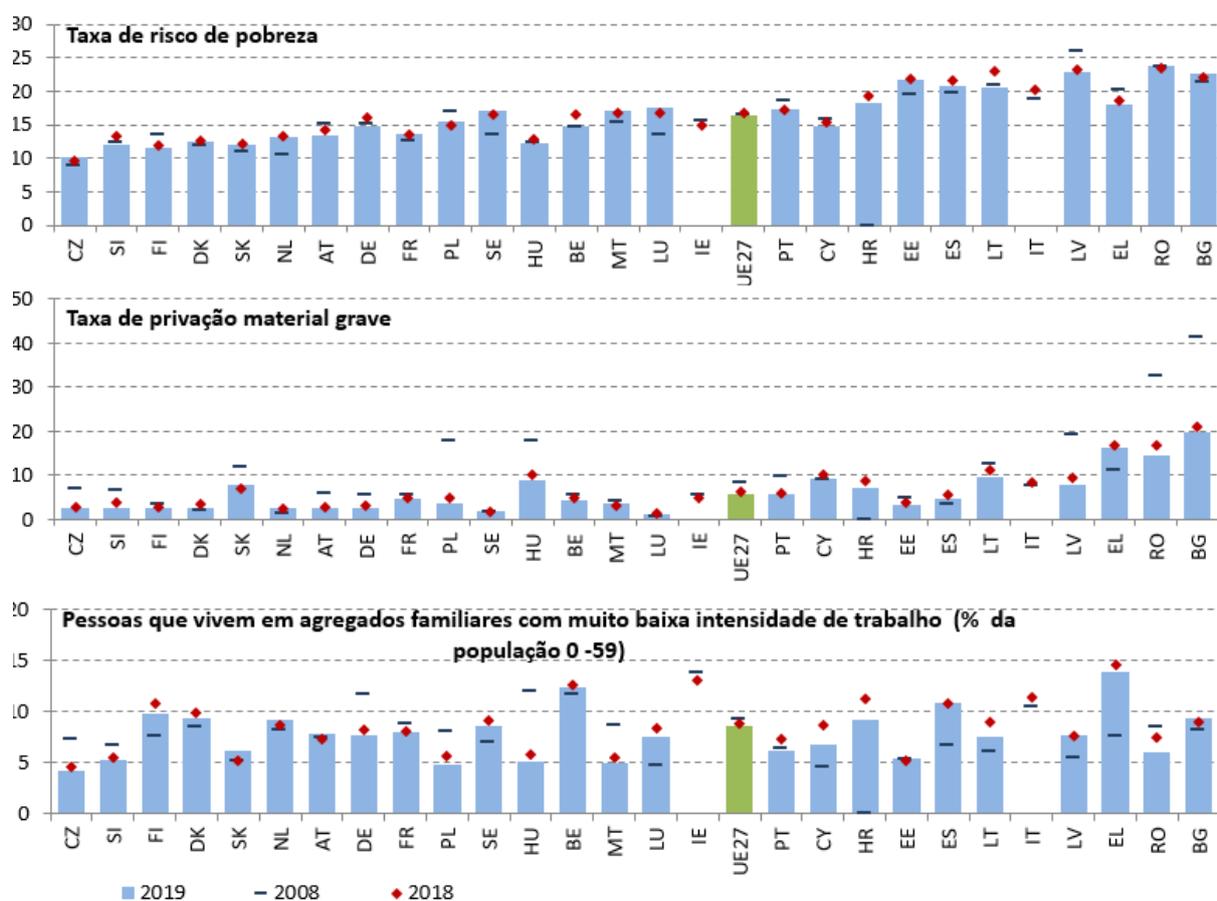
<sup>179</sup> Com base nos dados de 2018, os dados de 2019 não estavam disponíveis no momento da redação do relatório.

<sup>180</sup> Estimativas rápidas do Eurostat sobre os rendimentos de 2019. Disponível em: <https://europa.eu/!px93hB>

<sup>181</sup> Almeida et al. (2020), *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown*, Documento de trabalho sobre Reformas Fiscais e Estruturais n.º 06/2020, CCI. Disponível em: <https://europa.eu/!Vj39hX> and the accompanying policy brief at <https://europa.eu/!JU66Gc>

medidas de política orçamental adotadas em resposta à crise. Refletindo o efeito de estabilização automático dos sistemas de proteção social e de inclusão, bem como das medidas adicionais adotadas, a taxa de AROP cresceria apenas 0,1 pontos percentuais, em média, na UE. A taxa de AROP ancorada no tempo<sup>182</sup> aumentaria 1,7 p.p., traduzindo a queda substancial da linha de pobreza em resultado da crise da COVID-19. Entre os países a registar um aumento das taxas de pobreza estariam a Hungria, a Eslováquia, a Espanha, a Suécia, a Lituânia e a Chéquia. O aumento da pobreza atingiria níveis semelhantes aos observados entre 2008 e 2009 em resultado da crise financeira.

**Figura 65: A situação continua a melhorar, em especial no que diz respeito à privação material grave e às pessoas que vivem em agregados familiares quase sem emprego**  
Subindicadores do risco de pobreza ou exclusão social, UE-27



Fonte: Eurostat, SILC. Nota: os indicadores são classificados por taxa AROPE em 2019 (2018 para IE e IT). Em 28 de outubro de 2020, não havia dados de 2019 disponíveis para IE e IT. Devido à disponibilidade de dados, o agregado da UE para 2008 inclui o Reino Unido e exclui a HR.

**O indicador da privação material continuou a melhorar em quase todos os países antes da pandemia.** Em 2019, mais de 2,2 milhões de pessoas já não sofriam de privação material grave (SMD) na UE-27 em comparação com o ano anterior, e a percentagem da população nestas condições era de 5,6 %, ou seja, meio ponto percentual menos do que em 2018 — ver o painel do meio da figura 65. O desagravamento deste indicador conduziu induziu melhorias

<sup>182</sup> Neste caso, a linha de pobreza assenta no valor das simulações de referência EUROMOD de 2019, em vez de se utilizar a linha de pobreza estimada para 2020.

ainda mais significativas da taxa de AROPE, em especial graças a diminuições na Roménia, na Polónia, na Alemanha e em Espanha. Daqui resulta que havia mais de 20 milhões de pessoas que deixaram de se encontrar em situação de privação material grave relativamente a 2012, altura em que o indicador atingiu o seu pico. No entanto, a tendência positiva parece estar a enfraquecer em alguns dos países com taxas mais elevadas (Bulgária, Letónia, Lituânia e Grécia). Ainda assim, a privação material e social<sup>183</sup> (ou seja, o indicador reforçado em que são considerados mais elementos e elementos relacionados com a situação social) estava a diminuir rapidamente nestes países, com exceção da Bulgária, onde a melhoria era modesta.

**A dinâmica positiva do mercado de trabalho favoreceu a continuação da diminuição da percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares quase sem emprego antes da crise da COVID-19.** Em 2019, a percentagem de pessoas que viviam em agregados familiares quase sem emprego era de 8,5 % nos países da UE-27, correspondendo a uma diminuição moderada em relação ao ano anterior - ver painel inferior da figura 65. Embora a tendência geral tenha sido positiva ou se tenha mantido estável em quase todos os Estados-Membros (com exceções como a Eslováquia, os Países Baixos e a Áustria), é provável que esta tendência se inverta na sequência da crise da COVID-19, refletindo os aumentos do desemprego e a diminuição do número de horas trabalhadas, como foi explicado no ponto 3.1.

**A pobreza no trabalho manteve-se estavelmente elevada em 2019, apesar de algumas reduções significativas.** Após o pico de 9,8 % em 2016 na UE-27, a pobreza no trabalho manteve-se elevada nos 9 % (ligeiramente abaixo do nível de 2018 de 9,3 %; ver também 3.1.1). A pobreza no trabalho continua a ser particularmente elevada na Roménia (15,4 %), em Espanha (12,8 %), Itália (12,8 %, com base nos dados de 2018) e no Luxemburgo (12 %). Ao longo do último ano, observaram-se melhorias em alguns Estados-Membros (-1,5 p.p. na Eslovénia, -1,1 p.p. na Bulgária e na Alemanha, -0,8 p.p. na Grécia). As pessoas com contratos de trabalho a tempo parcial estão mais expostas à pobreza no trabalho (15,1 % na UE-27), mas, em alguns países, também os trabalhadores a tempo inteiro estão sujeitos a um risco significativo. É o caso, nomeadamente, da Roménia, com 12,3 %, de Espanha de 10,7 % e do Luxemburgo de 10 %.

**A intensidade da pobreza permaneceu inalterada em 2019, apesar da melhoria global dos níveis de rendimento.** O diferencial de pobreza regista a distância entre o rendimento mediano das pessoas em risco de pobreza e o limiar de pobreza. Em 2019, este diferencial era de 24,4 % na UE-27, praticamente inalterada em relação a 2018. Entre os países com o maior diferencial de pobreza (acima de 25 % na Roménia, Espanha, Hungria, Letónia, Bulgária, Grécia, Croácia e Lituânia<sup>184</sup>), o indicador melhorou apenas na Roménia, na Lituânia e na Grécia em 2019. Na Hungria, aumentou 4,8 p.p.. Foi também mais elevado também em países com níveis inferiores à média (Áustria +2,2 p.p., Suécia +1,8 p.p. e Alemanha +1,2 p.p.). Em muitos casos, a intensidade da pobreza não diminuiu de forma significativa, apesar das melhorias globais da situação socioeconómica antes da pandemia.

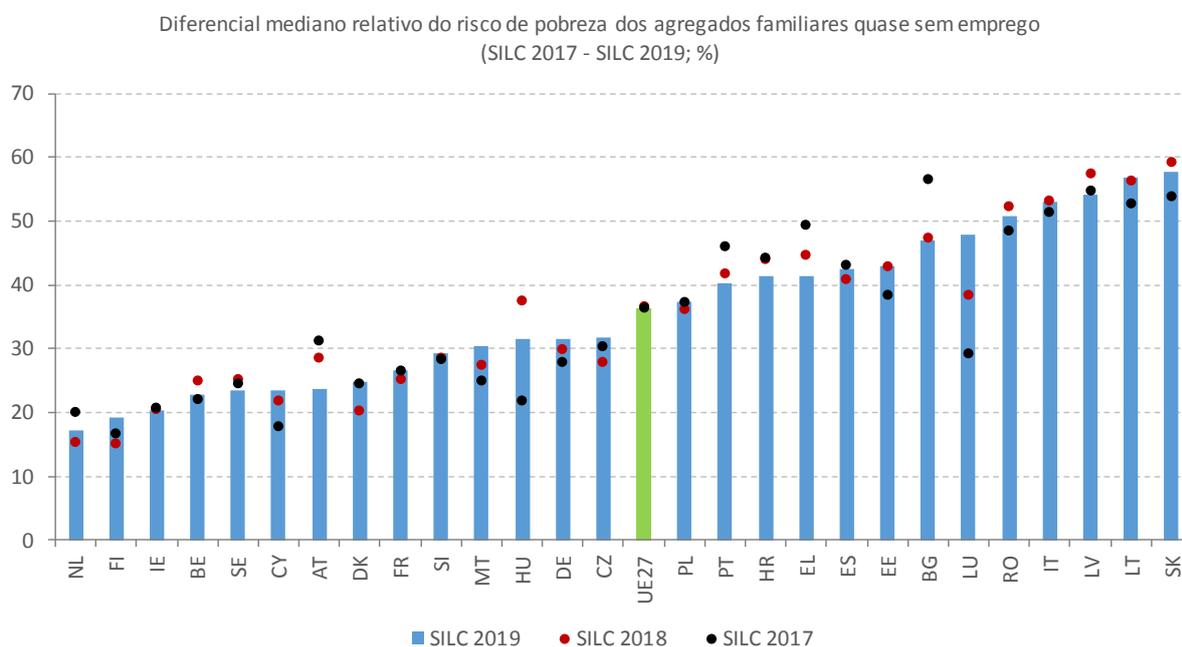
---

<sup>183</sup> Considera-se que uma pessoa se encontra em situação de privação material e social quando não possui 5 ou mais de 13 itens (em vez de 9, que é o indicador da SMD). Estes incluem itens relacionados com atividades sociais (lazer, Internet, contacto com amigos/família, dinheiro de bolso). A partir de 2014, são recolhidos 7 novos itens, 1 a nível do agregado familiar e 6 a nível individual, ou seja, para cada uma das pessoas com idade igual ou superior a 16 anos no agregado familiar.

<sup>184</sup> Este grupo inclui também a Itália e a Eslováquia, com base em dados de 2018.

## Figura 66: Diferencial mediano relativo do risco de pobreza dos agregados familiares quase sem emprego

Diferencial mediano relativo do risco de pobreza dos agregados familiares quase sem emprego, 2017-2019



Fonte: cálculos do Eurostat, microdados SILC.

**A pobreza nas famílias com baixa intensidade de trabalho é mais profunda do que em outros grupos.** Na UE-27, o diferencial de pobreza para a população em idade ativa (18-64 anos) que vive em agregados familiares (quase) sem emprego<sup>185</sup> permaneceu estável nos 36,2 % em 2019 (36,5 % em 2018). A Eslováquia, a Lituânia, a Letónia, a Itália e a Roménia registam ainda os diferenciais de pobreza mais acentuados, apesar de algumas melhorias (Figura 66). O indicador é inferior a 20 % nos Países Baixos e na Finlândia. O maior aumento é observado no Luxemburgo (+9,4 p.p.). Taxas elevadas sugerem uma baixa adequação e cobertura das prestações, uma vez que não desempenham eficazmente a função de colmatar este diferencial.

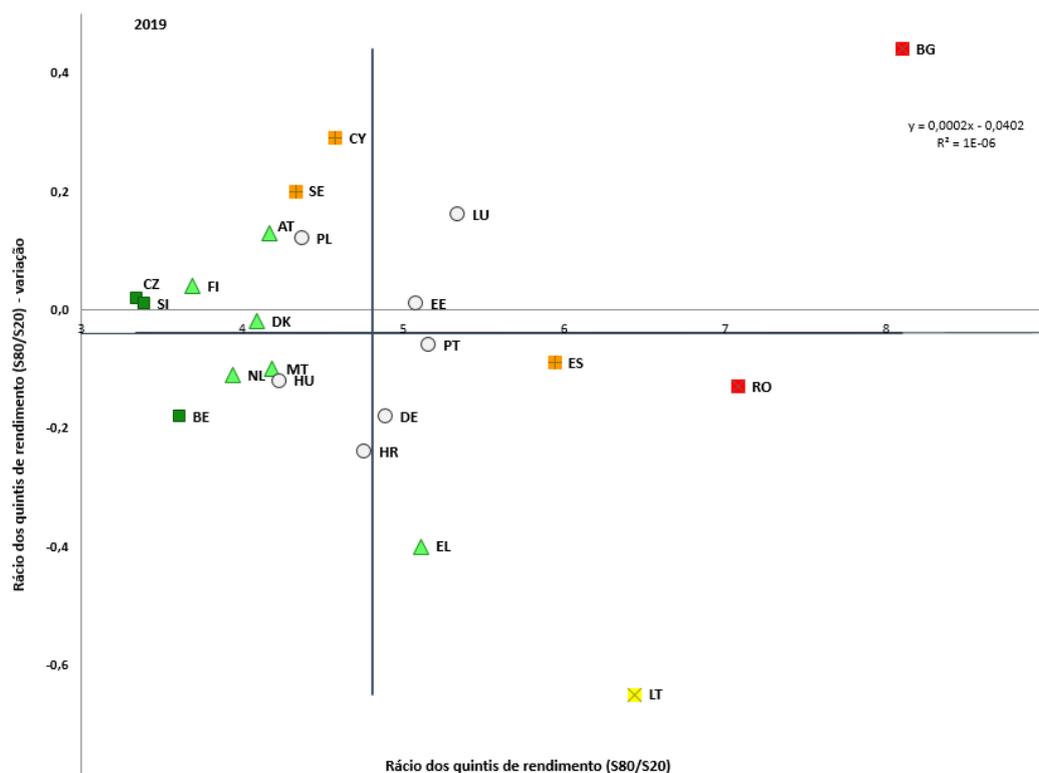
**As pessoas com deficiência são muito mais suscetíveis de correr risco de pobreza ou de exclusão social do que as pessoas sem deficiência.** Em 2019, 28,5 % das pessoas com deficiência na UE-27 estavam em risco de pobreza ou de exclusão social, em comparação com 18,6 % das pessoas sem deficiência, o que corresponde a um diferencial de 9,9 p.p.. A gravidade da deficiência é um fator explicativo muito importante, com 34,7 % das pessoas

<sup>185</sup> O indicador é calculado como a distância entre a mediana do rendimento líquido total equivalente das pessoas que se encontram abaixo do limiar de risco de pobreza e têm muito baixa intensidade de trabalho e o próprio limiar de risco de pobreza, expresso em percentagem do limiar de risco de pobreza. Este limiar é fixado em 60 % da mediana nacional do rendimento disponível equivalente de todas as pessoas num país, e não para a UE no seu conjunto.

com deficiência grave com mais de 16 anos em risco de pobreza ou de exclusão social, em comparação com 26 % das pessoas com deficiência moderada<sup>186</sup>.

**Figura 67: Em termos globais, a desigualdade de rendimentos diminuiu ligeiramente, embora se tenha agravado em alguns Estados-Membros**

Rácio dos quintis de rendimento e variação anual (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, SILC. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Interrupções nas séries da BE. Em 28 de outubro de 2020, não existiam dados disponíveis para IE, FR, IT, LV e SK.

**Embora, de um modo geral, a desigualdade de rendimento tenha continuado a diminuir ligeiramente, em média, a sua dinâmica sugere um enfraquecimento da convergência entre os Estados-Membros antes da crise da COVID-19.** Em 2019, na UE-27, o rendimento dos 20 % da população no topo da escala de distribuição do rendimento era cinco vezes superior ao dos 20 % na parte inferior dessa escala, ligeiramente abaixo do rácio do ano anterior (5,05). Este indicador da desigualdade de rendimentos manteve-se elevado, muito acima de 7, em especial na Bulgária e na Roménia (países assinalados com a menção «situação crítica» de acordo com a metodologia do painel de avaliação social — ver figura 67). As melhorias foram limitadas, especialmente nos países que registavam os níveis mais elevados de desigualdades de rendimento. No entanto, as desigualdades diminuíram significativamente na Lituânia (desempenho «fraco, mas a melhorar») e na Grécia (desempenho «melhor do que a média») devido à recente melhoria). Também na Alemanha e na Bélgica se observam diminuições. De um modo geral, verifica-se uma convergência limitada entre os países, sendo a Bulgária a exceção com um aumento significativo atípico

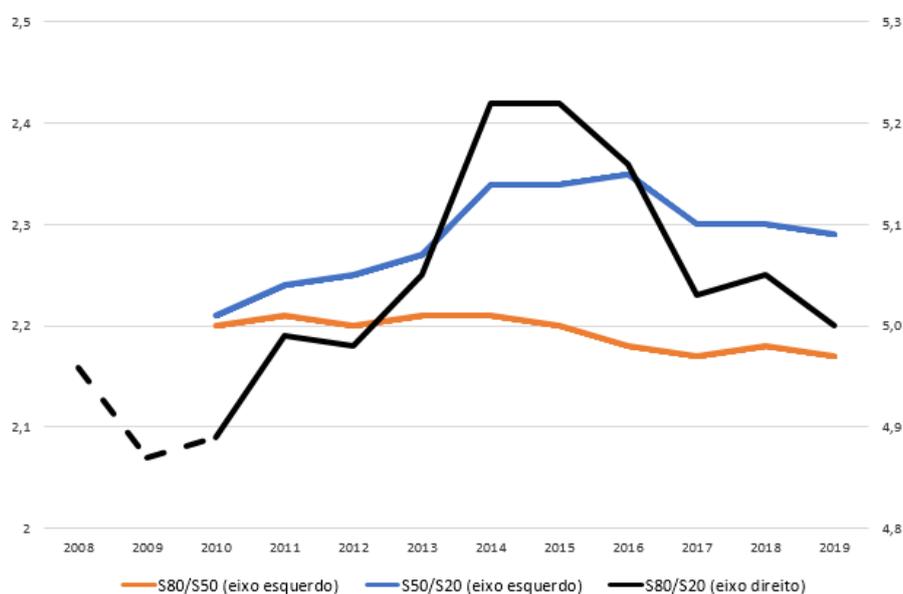
<sup>186</sup> EU-SILC (2019), pessoas em risco de pobreza ou exclusão social por nível de limitação da atividade, sexo e idade [hlth\_dpe010].

do rácio dos quintis de rendimento (+0,44). De acordo com as estimativas preliminares do Centro Comum de Investigação<sup>187</sup>, as medidas políticas poderão contrariar, de um modo geral, o efeito de agravamento das desigualdades resultante da pandemia de COVID-19 em 2020. Ainda que a crise da COVID-19 cause, por si só, um aumento substancial das desigualdades (+3,3 % no índice de Gini), as medidas políticas reduziriam as desigualdades em 1 %. Em comparação, a crise de 2008/2009 resultou numa diminuição ligeira da desigualdade de rendimentos.

**O aumento global da desigualdade de rendimentos ao longo da última década foi impulsionado por um acentuar das desigualdades na parte inferior da escala de distribuição do rendimento.** As desigualdades ao longo de toda a escala podem ser decompostas nas desigualdades da parte superior e as da parte inferior. O rácio dos quintis de rendimento, S50/S20, mede a relação entre as quota-partes de rendimento na mediana e nos 20 % na base da distribuição do rendimento. Esta medida foi de 2,29 em 2019, mantendo-se estável em comparação com 2018 (2,3). A recuperação provocou uma nova diminuição desde o pico de 2016 (2,36), mas não conseguiu compensar totalmente a subida global observada desde 2010 (2,21) — ver figura 68, que explica o agravamento global das desigualdades de rendimento ao longo da década. Do mesmo modo, o rácio S80/S50 mede a desigualdade na parte superior da distribuição do rendimento. Este indicador manteve-se praticamente estável, tendo mesmo diminuído ligeiramente ao longo da década (de 2,2 para 2,17).

**Figura 68: Na última década, as desigualdades acentuaram-se na parte inferior da escala de distribuição do rendimento**

Decomposição das tendências da desigualdade de rendimentos ao longo da última década



Fonte: cálculos do Eurostat, dados SILC.

**O rendimento dos 40 % mais pobres da população continuou a aumentar ligeiramente a um ritmo mais célere do que a média.** A percentagem de rendimento dos agregados

<sup>187</sup> Ver [Almeida et al. \(2020\)](#), anteriormente referido.

familiares nos 40 % do parte inferior da escala da distribuição do rendimento estava a aumentar lentamente até 2019, em consonância com melhorias moderadas noutras desigualdades de rendimento. A média da UE atingiu 21,33 % em 2019, em comparação com 21,19 % em 2018 (de um mínimo de 20,9 % em 2014 e 2015). A quota-parte do rendimento dos agregados familiares que se encontram nos 40 % da parte inferior da distribuição de rendimento aumentou na Alemanha, na Grécia, na Lituânia e na Hungria, ao passo que diminuiu na Bulgária, no Luxemburgo, na Polónia e na Suécia.

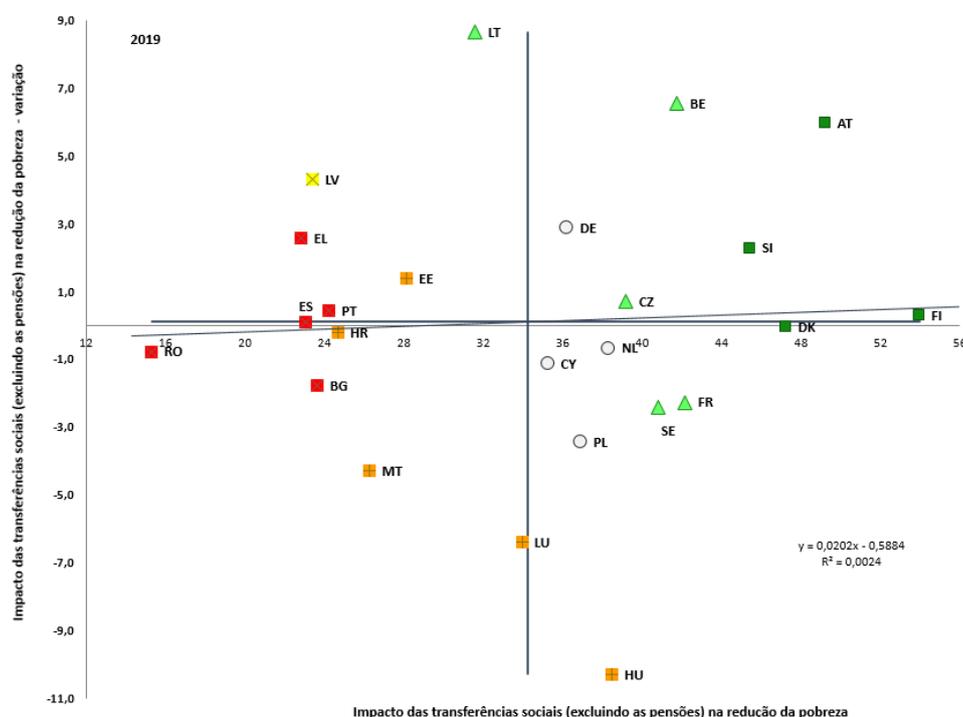
**Até 2017 (ano dos últimos dados disponíveis), as despesas com a proteção social na UE continuaram a aumentar em quase todos os Estados-Membros, aumento este orientado para as pensões de velhice e as necessidades de saúde<sup>188</sup>.** Os aumentos das despesas sociais nos anos de 2012 a 2017 deveram-se principalmente a novas subidas da despesa com a velhice (impulsionadas, em parte, por fatores demográficos), com exceção da Grécia, e com cuidados de saúde. Em contrapartida, as despesas com desemprego estabilizaram depois de 2010 e diminuíram desde 2014, acompanhamento a melhoria da conjuntura económica. As despesas com as famílias, a habitação e o combate à exclusão social registaram um acréscimo ligeiro desde 2013. As despesas com doença e invalidez contribuíram significativamente para o crescimento global das despesas na maioria dos Estados-Membros, exceto na Grécia e na Polónia, onde se verificou uma diminuição.

---

<sup>188</sup> Ver Comissão Europeia (2020): *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020*, p. 33. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/!MM76mf>

## Figura 69: O impacto das prestações sociais na redução da pobreza está a diminuir em alguns Estados-Membros

Impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza, variação anual (indicador-chave do painel social)



Fonte: Eurostat, SILC. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Interrupções nas séries da BE. Em 28 de outubro de 2020, não existiam dados disponíveis para IE, IT e SK.

**Embora o impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na pobreza seja estável, subsistem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros em termos de níveis e de dinâmica.** Globalmente, este indicador manteve-se estável em 2019 na UE-27 em comparação com o ano anterior (32,65 % contra 32,8 % em 2018). No entanto, o desempenho e a dinâmica variam consideravelmente — ver figura 69. Os países com melhor desempenho são a Finlândia, a Áustria, a Dinamarca e a Eslovénia, com níveis acima dos 45 %, enquanto os piores continuam a ser a Roménia, a Grécia, a Espanha, a Bulgária e Portugal com valores inferiores ou próximos de 24 %. A Lituânia e a Letónia, respetivamente abaixo e perto da média da UE, registam melhorias substanciais (+8,7 p.p. e +4,3 p.p.), enquanto o Luxemburgo, Malta e, em especial, a Hungria, apresentam quebras significativas (6,4 p.p., 4,3 p.p. e 10,3 p.p., respetivamente). O gráfico não mostra uma relação clara entre os níveis e as variações.

**A crise da COVID-19 veio destacar a importância da proteção social.** Os mecanismos de segurança social podem ajudar a «achatar» a curva de pandemia, permitindo que os trabalhadores permaneçam em casa quando necessário. Podem também atenuar os efeitos económicos e sociais da redução da atividade económica, ao mesmo tempo que apoiam os trabalhadores nas transições ecológica e digital. No entanto, estes mecanismos nem sempre se encontram disponíveis para os trabalhadores com contratos atípicos e para os trabalhadores por conta própria. Além disso, podem não ser suficientes ou adequados em tempos de pandemia.

**Apesar das medidas governamentais adotadas para proteger os empregos (por exemplo, regimes de redução do tempo de trabalho), até ao verão de 2020, houve sinais de um aumento significativo do número de beneficiários de subsídios de desemprego** (ver também ponto 3.3). Entre os países relativamente aos quais existem dados recentes, a subida relativa do número de beneficiários de subsídio de desemprego desde fevereiro de 2020 foi especialmente acentuada (mais de 50 %) na Áustria, na Estónia, em Espanha, na Hungria, em Malta e na Eslováquia<sup>189</sup>. Em contrapartida, com base nos dados disponíveis, não houve nesta fase muito a assinalar em termos da evolução do número de beneficiários de prestações de assistência social e de prestações por invalidez, sem sinais claros e imediatos de um aumento do número de beneficiários.

**O quadro de controlo do acesso à proteção social mostra que subsistem lacunas significativas na proteção dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores com contratos atípicos.** Alguns grupos de trabalhadores por conta própria não têm acesso a prestações de doença em quatro Estados-Membros, a um seguro de desemprego em 11 e a seguros contra acidentes de trabalho e doenças profissionais em nove. O relatório de acompanhamento mostra que o acesso à proteção social também pode ser mais limitado para algumas categorias de trabalhadores com contratos atípicos. Estas lacunas podem dizer respeito ao trabalho ocasional, ao trabalho a pedido, a contratos a termo de curta duração, ao trabalho sazonal, a programas de aprendizagem ou a estágios. Exemplos específicos de formas de trabalho atípicas são os miniempregos na Alemanha, os contratos de direito civil na Polónia, os acordos para exercer um emprego na Chéquia, os contratos de trabalho com rendimento irregular na Eslováquia, os trabalhadores domésticos em Espanha e os contratos simplificados na Hungria. Estes tipos de contratos podem representar uma proporção considerável do mercado de trabalho.

**Apesar de estarem formalmente abrangidos, alguns trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria podem, de facto, ter um acesso limitado à proteção social.** O acesso limitado significa que os trabalhadores não estão em condições de acumular e exercer direitos adequados se deles necessitarem. Os obstáculos incluem períodos contributivos mínimos, períodos de espera e falta de transferibilidade dos direitos de proteção social. Os direitos de proteção social nem sempre são preservados, acumulados e/ou transferidos quando os indivíduos alternam entre diferentes estatutos no mercado de trabalho. À medida que o mundo do trabalho muda, esta flexibilidade torna-se cada vez mais importante e a falta de transferibilidade pode obstar ao dinamismo do mercado de trabalho e a uma correspondência eficaz entre a oferta e a procura. A falta de regulamentação, os custos elevados e as diferentes regras que regem os diferentes regimes podem constituir obstáculos à transição entre setores ou formas de emprego em vários Estados-Membros. Por último, a falta de informação transparente sobre os direitos de segurança social em muitos países impede as pessoas de tomarem decisões informadas.

**As medidas temporárias não substituem a necessidade de alargar a proteção social às pessoas que não estão cobertas numa base mais permanente.** Muitas das medidas tomadas no início da crise da COVID-19 foram apresentadas como sendo de natureza temporária. Numa fase de recuperação, são necessários esforços sustentados para manter e reforçar a proteção social de todos, incluindo os trabalhadores por conta própria. Com base nas respostas à crise, a proteção dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores com

---

<sup>189</sup> Ver CPS (2020): *Annual Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*. Disponível em: <https://europa.eu/!FN69gB>

contratos atípicos deve ser melhorada de forma estrutural, em conformidade com a Recomendação sobre o acesso à proteção social.

**A adequação dos regimes de rendimento mínimo tem vindo a desgastar-se em quase todos os Estados-Membros quando se compara com os limiares de pobreza e os rendimentos dos trabalhadores com salários baixos.** A adequação das prestações de rendimento mínimo pode ser acompanhada<sup>190</sup>, quer pela comparação dos rendimentos dos beneficiários com o limiar de pobreza nacional, quer com o rendimento de um trabalhador com salários baixos<sup>191</sup>. Estas referências dão uma indicação do impacto da redução da pobreza monetária, bem como da dimensão dos mecanismos de ativação e dos potenciais efeitos de desincentivo dos regimes, respetivamente. Relativamente ao último ano disponível (2018), a adequação dos regimes de rendimento mínimo diminuiu globalmente na UE-27, refletindo o facto de os rendimentos dos beneficiários do rendimento mínimo não terem acompanhado a evolução geral do rendimento na fase de expansão económica que precedeu a crise da COVID-19. Embora o desgaste da adequação seja geral, o declínio é mais substancial em alguns países, quando se compara com o rendimento de um trabalhador com salários baixos (Estónia - 18,2 p.p., Chéquia - 7 p.p. , Luxemburgo - 5,8 p.p.). Em apenas dois países a adequação do rendimento mínimo está próxima do limiar de pobreza (Irlanda e Países Baixos), mantendo-se abaixo de um terço do limiar de pobreza na Roménia, na Bulgária, na Hungria, em Itália<sup>192</sup>, na Chéquia e na Eslováquia.

---

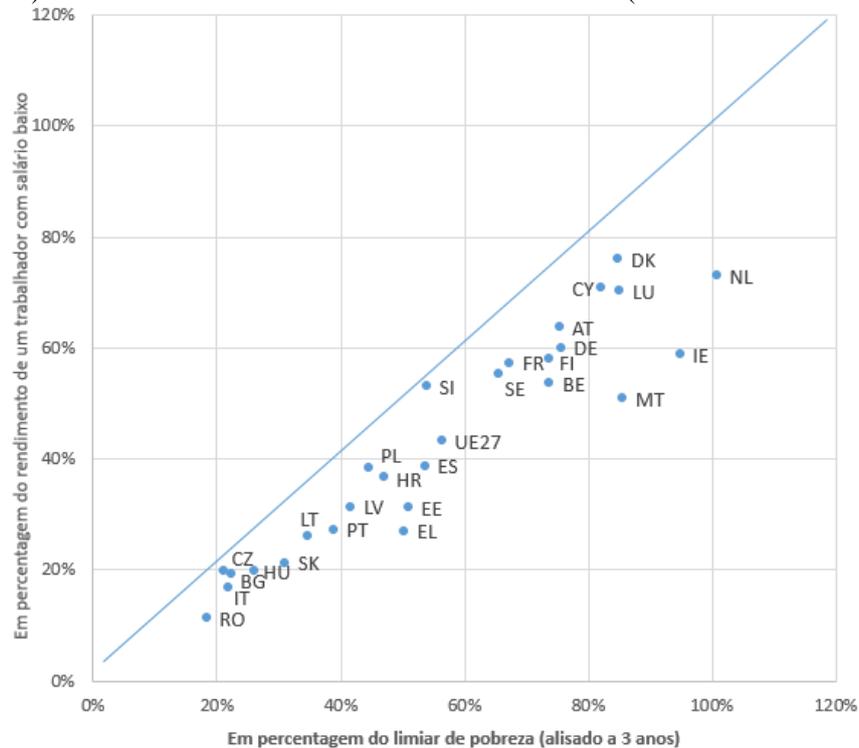
<sup>190</sup> De acordo com a metodologia acordada no quadro de avaliação comparativa do rendimento mínimo, ver os Relatórios Conjuntos sobre o Emprego de 2019 e 2020.

<sup>191</sup> Um «trabalhador com salário baixo» é definido no quadro da avaliação comparativa como uma pessoa que aufer 50 % do salário médio nacional em valores brutos.

<sup>192</sup> O regime considerado é o rendimento de inclusão em vigor, antes da adoção do atual regime de rendimento de cidadania (*Reddito di cittadinanza*) adotado em 2019.

### Figura 70: A adequação do apoio ao rendimento mínimo nos diferentes Estados-Membros varia consideravelmente

Rendimento líquido dos beneficiários do rendimento mínimo em percentagem do limiar de risco de pobreza (alisado a três anos) e do rendimento de um trabalhador com salário baixo (ano de rendimento de 2018)



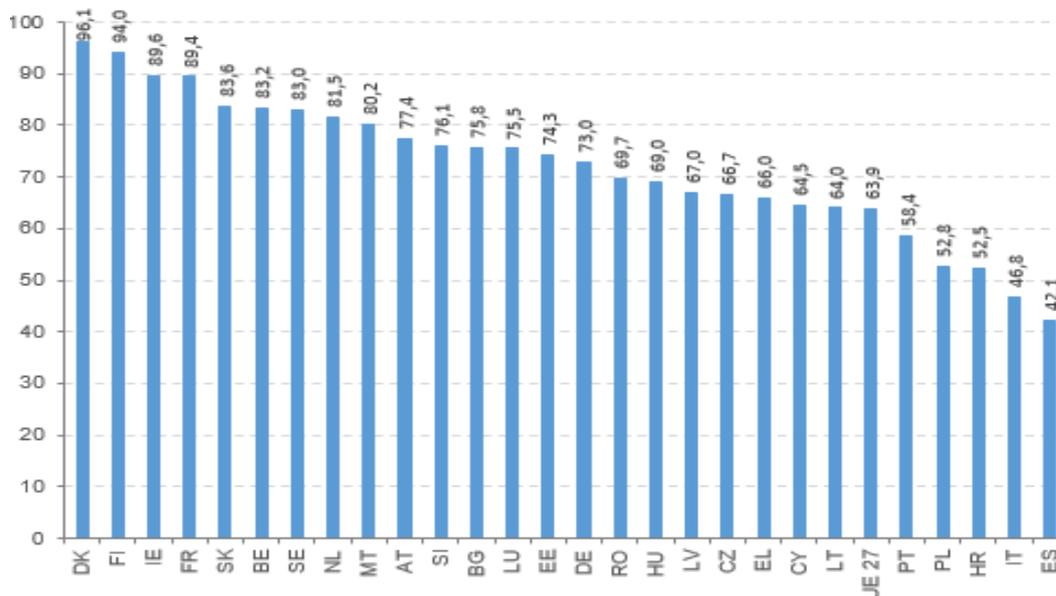
Fonte: Eurostat, OCDE.

Notas: os gráficos dizem respeito a pessoas sem filhos. O rendimento líquido de um beneficiário de rendimento mínimo pode também incluir outros tipos de prestações (por exemplo, subsídios de habitação). Para o efeito, a pessoa que aufera um salário baixo ganha 50 % do salário médio e trabalha a tempo inteiro. Para alguns Estados-Membros (IE, IT e SK), devido ao facto de ainda não estar disponível o limiar da taxa AROP do SILC 2019, o limiar da taxa AROP utilizado para comparação no gráfico só é alisado nos dois últimos anos para os quais se dispõe de dados em vez de ser alisado nos três últimos anos, como foi feito para os outros Estados-Membros.

**Antes da eclosão da pandemia, a cobertura das populações mais pobres pelas prestações sociais estava globalmente estável.** A taxa de beneficiários de prestações mede a percentagem de indivíduos em idade ativa (18-59 anos) que recebe prestações (com exceção de prestações de velhice) na população em risco de pobreza. Este indicador mostra um intervalo de variação entre os 42,1 % registados em Espanha e os 96,1 % da Dinamarca, com uma média da UE-27 de 63,9 %, ligeiramente decrescente (-2 p.p.) em relação ao ano anterior.

### Figura 71: Em vários Estados-Membros, uma grande parte da população em risco de pobreza não recebe qualquer tipo de prestações

Taxa de beneficiários de prestações (percentagem de indivíduos no grupo etário 18-59 que recebem prestações que não associadas à velhice) na população em risco de pobreza, 2018.



Fonte: cálculos do Eurostat, com base em dados SILC.

**A incapacidade de manter a casa quente tem vindo a diminuir e varia consoante os países.** Esta dimensão da pobreza energética diminuiu, em média, passando de um pico de 11,2 % em 2012 para 7,3 % em 2019. A percentagem da população que não é capaz de satisfazer as suas necessidades de aquecimento diminuiu acentuadamente (5 p.p. ou mais) em Malta, na Bulgária, na Letónia, na Lituânia, na Hungria, em Chipre, na Grécia, na Polónia, em Portugal, na Itália e na Roménia, registando um aumento de 2,3 p.p. na Eslováquia e 1,8 p.p. no Luxemburgo. Na UE, 18,8 % das pessoas em risco de pobreza eram afetadas (em comparação com 5 % das pessoas que vivem em agregados familiares com 60 % ou mais do rendimento mediano equivalente). As pessoas com 65 anos ou mais (10,2 %) e as famílias monoparentais (10,5 %) apresentavam risco mais elevado do que a média da população. A Recomendação da Comissão sobre a pobreza energética<sup>193</sup> fornece orientações e uma visão mais clara da pobreza energética na UE, juntamente com os planos nacionais em matéria de energia e clima, bem como as respetivas avaliações pela Comissão.

**A adequação das pensões registou um ligeiro agravamento em 2019.** A taxa AROPE das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos aumentou ligeiramente na UE-27, passando de 18,7 % em 2018 para 18,9 em 2019, embora seja ainda um valor positivo em relação a 2008 (23,3 %). Persistem diferenças entre homens e mulheres (16,1 % entre os homens mais velhos, 21 % entre as mulheres mais velhas). A taxa varia muito entre os Estados-Membros, dos 9,6 % no Luxemburgo aos 47,1 % na Bulgária. O aumento da taxa AROPE deve-se principalmente à pobreza relativa, tendo o limiar de pobreza aumentado nos países da UE-27, com exceção da Suécia. Pelo contrário, a taxa de privação material grave prosseguiu a sua trajetória descendente: depois de ter diminuído de 7,5 % em 2008 para 4,7 % em 2018, desceu

<sup>193</sup> C(2020) 9600 final.

novamente para 4,4 % em 2019. O rácio de substituição agregado<sup>194</sup> também diminuiu ligeiramente, passando de 58 % em 2018 para 57 % em 2019, o que indica uma deterioração relativa das prestações de reforma em relação ao rendimento do trabalho numa idade avançada; é ainda mais elevada do que em 2008 (52 %). A diferença entre homens e mulheres (com estas últimas a apresentarem um rácio de substituição inferior à média) diminuiu de 5 para 4 p.p. e manteve-se substancialmente constante desde 2008, apesar dos ganhos relativos no emprego das mulheres.

**A disparidade nas pensões de homens e mulheres continua a diminuir lentamente.** A disparidade de género nas pensões<sup>195</sup> tem diminuído cerca de 1 p.p. ao ano desde 2010 e era de 29,1 % em 2018 (grupo etário 65-74). Dados recentes de 2019 mostram que a disparidade de género nas pensões era a mais elevada no Luxemburgo, em Malta, nos Países Baixos (acima de 40 %), na Áustria, em Chipre (pouco mais de 35 %), enquanto as diferenças menores (inferiores a 10 %) foram registadas na Estónia (0,2 %), na Dinamarca (6,7 %) e na Eslovénia (9,4 %).

**A pandemia de COVID-19 veio pôr em evidência as necessidades de cuidados dos idosos.** Desde a eclosão da COVID-19, um quinto das pessoas com 50 anos ou mais que necessitaram de cuidados constatou que se tornou mais difícil recebê-los<sup>196</sup>, quer devido à impossibilidade de presença física dos prestadores, quer porque deixaram de ter meios para pagar os cuidados.

**De um modo geral, a acessibilidade dos preços da habitação para os agregados familiares europeus continuou a melhorar em 2019, embora com importantes disparidades entre os Estados-Membros.** Em 2019, 9,3 % da população da UE-27 vivia em agregados familiares que gastavam 40 % ou mais do seu rendimento disponível equivalente na habitação (uma medida da sobrecarga dos custos de habitação). Esta taxa foi mais elevada na Grécia (36,2 %), seguida da Bulgária e da Dinamarca (mais de 15 %) e mais baixa na Finlândia, em Malta e em Chipre (menos de 4 % da população). Na população em risco de pobreza, a sobrecarga dos custos da habitação foi significativamente mais elevada (35 % em 2019), com importantes disparidades entre os Estados-Membros. Na Grécia, 88 % da população em risco de pobreza apresentava uma sobrecarga de despesas de habitação, 74 % na Dinamarca e 48 % na Bulgária e na Alemanha. Ao mesmo tempo, na Lituânia, na Letónia, na Finlândia, na Estónia, em Chipre e em Malta, menos de 20 % da população em risco de pobreza gastou 40 % ou mais do rendimento disponível em habitação. Em geral, os inquilinos, quer no mercado de arrendamento privado, quer no mercado de preços reduzido, são mais afetados pela acessibilidade da habitação do que os proprietários com uma hipoteca. A taxa de sobrecarga das despesas de habitação era mais elevada nas cidades (11,9 %) do que nas zonas rurais (6,8 %).

**A qualidade da habitação melhorou ao longo da última década, mas 4 % da população da UE-27 ainda vivia em habitações sobrelotadas ou com sérios problemas de qualidade.** Estes problemas incluíam a falta de uma banheira ou sanita, fugas no telhado, ou uma habitação considerada demasiado escura. A sobrelotação ou a má qualidade das habitações

---

<sup>194</sup> O rácio de substituição agregado corresponde ao rendimento mediano bruto das pensões individuais da população 65-74 anos em relação aos ganhos medianos brutos do trabalho da população 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais.

<sup>195</sup> A disparidade de género nas pensões é definida como a diferença percentual na pensão de reforma individual média de todas as mulheres abrangidas pelo estudo, em comparação com a pensão de reforma individual média do grupo comparável de homens.

<sup>196</sup> *SHARE survey wave 8*, resultados preliminares.

afeta desproporcionalmente as pessoas em risco de pobreza e os inquilinos, em especial no mercado de habitação social. As pessoas não nascidas na UE também têm mais dificuldades em aceder a habitação digna, com uma taxa de sobrelotação mais elevada (27,6 % contra 14,2 % para os nativos) e uma sobrecarga dos custos de habitação (19,1 % contra 8,8 %) em 2019.

**O número de pessoas sem-abrigo tem vindo a crescer na União Europeia, com aumentos constantes em 24 Estados-Membros ao longo da última década.** Segundo estudos realizados, na UE há pelo menos 700 000 pessoas a dormir na rua ou em alojamentos de emergência ou temporários, ou seja, mais 70 % do que há uma década<sup>197</sup>. Além disso, o risco de ficar sem abrigo está a alargar-se a diferentes grupos da sociedade. Por exemplo, na Irlanda, em cada três pessoas sem casa em alojamento temporário no ano passado, uma era uma criança. Na Suécia, entre 1993 e 2017, a percentagem de mulheres entre os sem abrigo aumentou de 17 % para 38 %. Nos Países Baixos, o número de jovens sem abrigo mais do que triplicou entre 2009 e 2018, de 4 000 para 12 600. Além disso, os refugiados e os requerentes de asilo estão sobre-representados na população sem abrigo. Na Alemanha, as famílias com crianças representam 27,2 % dos refugiados sem abrigo, em comparação com 13 % do resto da população sem abrigo. Na cidade de Barcelona, 52,3 % dos sem-abrigo são nacionais de países terceiros. E na Grécia, 51 % dos 3 774 menores não acompanhados são sem-abrigo. As pessoas que se encontram nesta situação também enfrentam desigualdades no domínio da saúde: elevadas taxas de doenças crónicas mentais e físicas, problemas de toxicod dependência e esperança de vida reduzida.

**A crise da COVID-19 veio exercer uma pressão sem precedentes sobre os sistemas de saúde dos Estados-Membros.** Para além de desafiar as capacidades de resposta a situações de crise dos Estados-Membros, exacerbou os atuais problemas estruturais relacionados com a eficácia, a acessibilidade e a resiliência dos sistemas de saúde. Estes problemas prendem-se, por exemplo, com um financiamento insuficiente dos investimentos no domínio da saúde (incluindo na preparação e resposta à crise), com uma coordenação e uma integração limitadas dos cuidados de saúde, com a insuficiência dos cuidados primários, com a persistência de entraves ao acesso a cuidados de saúde e com necessidades de cuidados médicos não satisfeitas. As dificuldades afetaram fortemente os mais vulneráveis, nomeadamente devido aos elevados pagamentos diretos.

**A percentagem da população que declara necessidades não satisfeitas de cuidados médicos continua a variar significativamente entre os Estados-Membros, tanto nos níveis como nas variações.** Ao contrário do ano anterior, em 2019, verifica-se uma correlação negativa entre o nível e as variações das necessidades não satisfeitas de cuidados médicos, o que significa que os países em que essas necessidades são mais elevadas registaram uma diminuição relativamente mais elevada no último período (figura 72). Em alguns Estados-Membros, os custos e o tempo de espera continuam a constituir importantes obstáculos ao acesso a cuidados de saúde. Em 2019, a percentagem da população da UE que declara necessidades de cuidados médicos não satisfeitas devido a custos demasiado elevados, tempo de espera excessivo ou distância a percorrer estava, em média estável nos 1,8% (a mesma taxa do que em 2018). Esta percentagem ainda ultrapassa os 5 % na Estónia e na Grécia, estando a Roménia e a Finlândia próximas deste limiar. O aumento mais visível em 2019 foi registado na Dinamarca. As pessoas com deficiência enfrentavam, em 2019, um nível de necessidades de exames e cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio

---

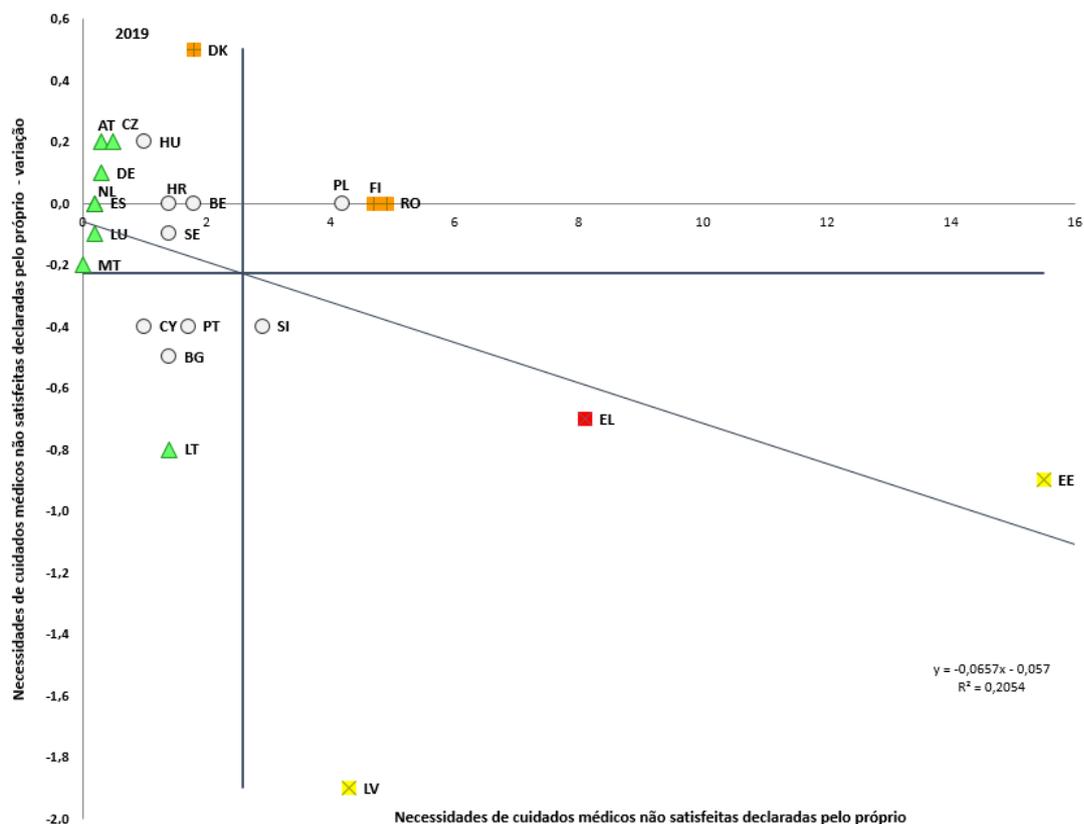
<sup>197</sup> FEANTSA (2020): *Fifth overview of Housing Exclusion in Europe*.

de 4,2 %, em comparação com a taxa de 1 % relativa às pessoas sem deficiência. São particularmente desfavorecidas as pessoas com deficiências graves (5,6 %) <sup>198</sup>.

**Em alguns países, o nível de rendimento ou a situação profissional desempenham um papel importante para explicar o acesso problemático aos cuidados médicos.** Embora a maioria dos países não apresente diferenças significativas em função da situação profissional (figura 73), em alguns deles, os desempregados (Estónia e Grécia) e os reformados (Estónia, Grécia e Roménia) têm grandes dificuldades no acesso a cuidados de saúde, com necessidades médicas não satisfeitas superiores a 10 %. Na maioria dos países da UE, as pessoas no quintil de rendimento mais baixo têm necessidades de cuidados de saúde não satisfeitas mais elevadas (ver figura em Principais Mensagens). Os encargos para os agregados familiares com baixos rendimentos são particularmente significativos na Grécia (+10 p.p. em comparação com a população total) e na Letónia (mais de 4,5 p.p. em comparação com a população total).

**Figura 72: Antes da crise da COVID-19, existiam grandes diferenças nas necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio consoante os Estados-Membros**

Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio (indicador-chave do painel social)

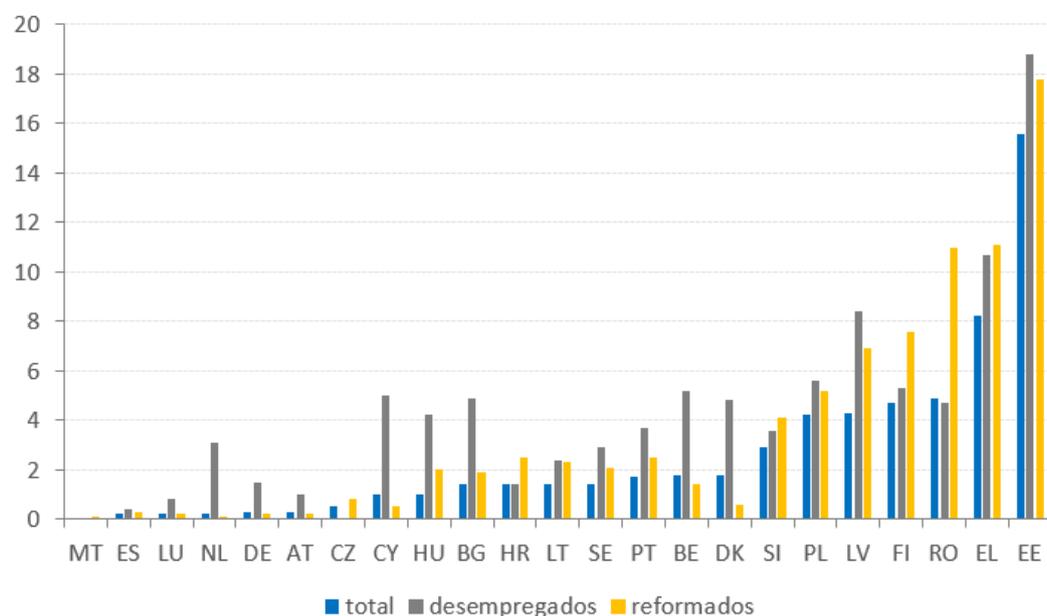


Fonte: Eurostat, SILC. Período: níveis de 2019 e variações anuais em relação a 2018. Nota: os eixos estão centrados na média não ponderada da UE. A legenda é apresentada no anexo. Em 28 de outubro de 2020, não havia dados disponíveis para IE, FR, IT e SK.

<sup>198</sup> EU-SILC 2019, quadro [HLTH\_DH030]

### Figura 73: Em alguns países, os desempregados ou os reformados dão conta de necessidades de cuidados médicos não satisfeitas mais elevadas

Necessidades de exames médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio em função da situação profissional (2019)



Fonte: Eurostat [hlth\_silc\_13]. Não há dados disponíveis para FR, IE, IT e SK.

**Ao ajustar por composição etária, constatou-se que as necessidades médicas não satisfeitas eram mais prováveis entre a população de países terceiros (em comparação com a população nascida na UE).** Este facto era particularmente evidente na Estónia e na Grécia e, em menor medida, na Suécia, Itália, Dinamarca e Letónia<sup>199</sup>. Esta tendência pode estar relacionada com vários fatores, como a falta de acesso devido à situação de residência ou a um seguro de saúde limitado (em alguns países), a falta de conhecimentos sobre a forma de aceder aos serviços, recursos financeiros, concentração de migrantes em zonas desfavorecidas com menor acesso a serviços de saúde e sistemas nacionais não adaptados às necessidades específicas dos migrantes<sup>200</sup>. Estes fatores, combinados com o problema da habitação e a exposição ao trabalho, explicam o facto de os migrantes estarem a ser mais afetados pela pandemia de COVID-19<sup>201</sup>. É possível que entre os migrantes que residem na UE, os refugiados (e os requerentes de asilo) estejam particularmente expostos ao risco.

**O número médio de anos de vida saudável expectáveis aos 65 anos manteve-se estável em 2018.** É agora de 9,8 anos para os homens e de 10,0 anos para as mulheres. O maior número de anos de vida saudável que se espera aos 65 anos regista-se na Suécia, em Malta, na Irlanda e em Espanha (acima de 12 anos para ambos os sexos), enquanto que a esperança de vida saudável é particularmente baixa na Letónia, na Eslováquia e na Croácia (cerca de cinco anos).

<sup>199</sup> UE-OCDE (2019): *Settling In, Indicators of Immigrant Integration*, 'Figure 4.11. Unmet medical needs'.

<sup>200</sup> Análise da Comissão Europeia (2020) sobre a disponibilidade de serviços de integração a longo prazo de migrantes e refugiados na Europa. Disponível em: <https://europa.eu/Xq69WR>

<sup>201</sup> Ver OCDE: *What is the impact of the Covid-19 pandemic on immigrants and their children?* <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

**Os cuidados de saúde são financiados através de diferentes regimes, sendo que a importância relativa de cada regime varia entre os Estados-Membros.** Em 2018, os pagamentos diretos, ou seja, as despesas de saúde das famílias (incluindo com produtos médicos) não reembolsadas por qualquer regime, ou pagas em comparticipação de custos no âmbito de um regime organizado, era 30 % superior às despesas de saúde atuais na Bulgária, na Grécia, em Chipre, na Letónia e na Lituânia (figura 74).

**Os sistemas de cuidados continuados foram fortemente afetados pela pandemia, devido à elevada vulnerabilidade dos seus utentes face à doença** (devido à velhice, comorbidades ou deficiências). Nas últimas semanas, emergiram vários desafios relacionados com a COVID-19 na área dos cuidados continuados, que incluem a disponibilidade limitada de dados, situações difíceis para os trabalhadores e os cuidadores informais, a descontinuidade dos serviços, problemas na capacidade de realização de testes e falta de equipamentos de proteção individual, violações dos direitos humanos dos idosos e das pessoas com deficiência, especialmente as que têm deficiências intelectuais e outras deficiências graves. Alguns são desafios novos relacionados com a crise (por exemplo, a capacidade de realização de testes), mas, noutros casos, trata-se de problemas estruturais agravados pela pandemia (por exemplo no que respeita ao acesso aos cuidados e à mão de obra).

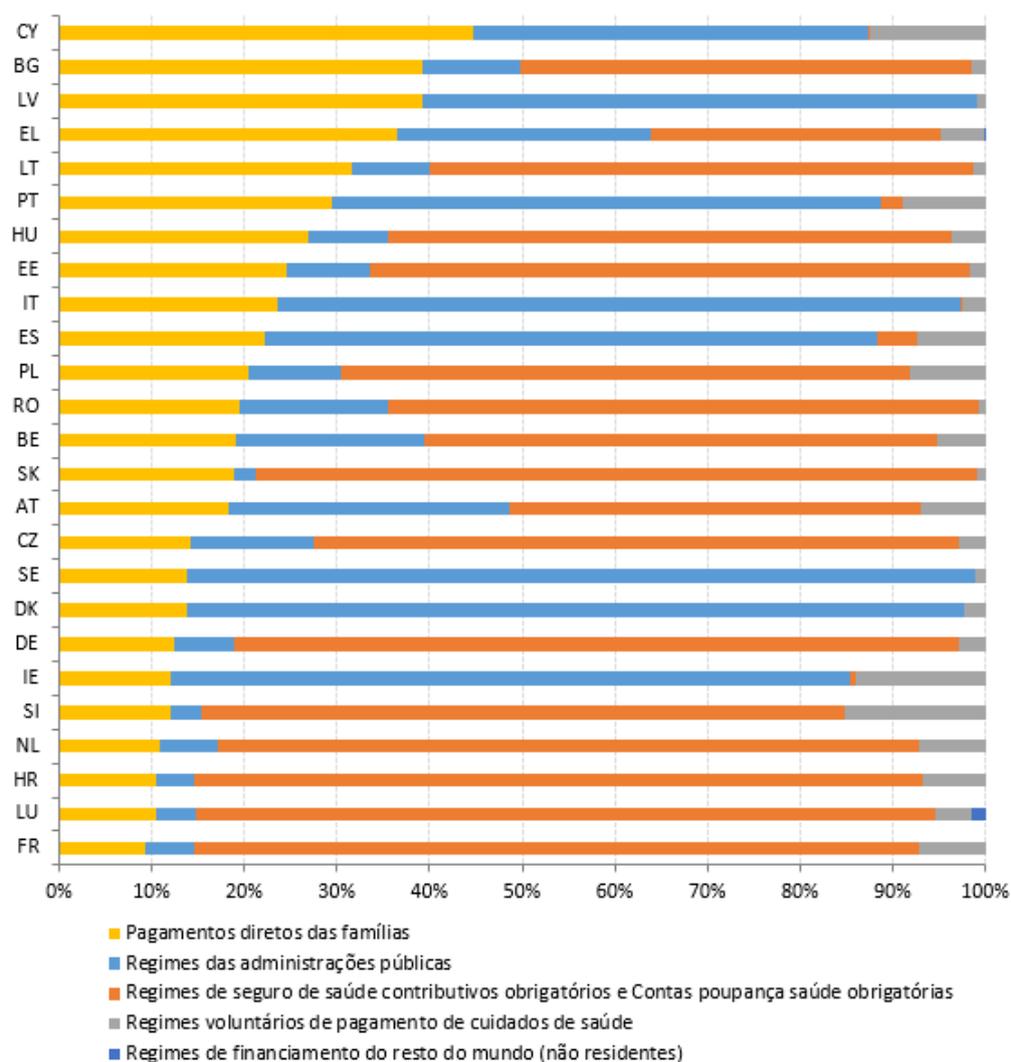
**As necessidades de cuidados continuados (LTC) têm vindo a aumentar à medida que a população da UE envelhece.** Nas próximas seis décadas (até 2070), o número de europeus com 80 anos ou mais deverá duplicar e o rácio de dependência dos idosos (as pessoas com 65+ anos em relação às pessoas na faixa etária 15-64) deverá passar de 29,6 % em 2016 para 51,2 % em 2070<sup>202</sup>. Na UE, haverá apenas duas pessoas em idade ativa por cada pessoa com mais de 65 anos), contra 3,3 pessoas em 2016. O risco de dependência é mais elevado à medida que se avança na velhice, quando as pessoas são mais propensas a fragilidades (27,3 % de pessoas com mais de 65 anos e 41,5 % das que têm mais de 75 anos declaram ter sérias dificuldades em cuidar de si próprias ou em desempenhar as tarefas domésticas).

---

<sup>202</sup> Comissão Europeia: Relatório sobre o Envelhecimento 2018. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en)

**Figura 74: Em alguns Estados-Membros, os pagamentos diretos representam uma parte significativa do total das despesas de saúde**

Despesas de saúde por fonte de financiamento, 2018



Fonte: Eurostat [hlth\_sha11\_hf]. Notas: os dados são coligidos nos termos previstos no Regulamento (UE) n.º 2015/359 da Comissão no que se refere às estatísticas das despesas e do financiamento dos cuidados de saúde (Manual das Contas do Sistema de Saúde de 2011). Dados não disponíveis para FI e MT.

**Uma grande parte das pessoas que precisa de serviços de cuidados pessoais não tem acesso aos mesmos.** Em média, na UE-27 em 2014 (últimos dados disponíveis)<sup>203</sup>, 52 % das pessoas com sérias dificuldades em cuidar de si próprias ou realizar tarefas domésticas não tinham ajuda para essas atividades, 37 % tinham assistência suficiente e 11 % não precisaram de assistência. Para muitos agregados familiares, é difícil aceder a serviços profissionais de cuidados ao domicílio e as principais razões para não os utilizar são de ordem financeira (35,7 %), a indisponibilidade (9,7 %), a recusa da pessoa que deles precisa (5 %) e a qualidade insatisfatória (2,1 %). Na UE-27, 6,3 % da população adulta prestou cuidados informais a familiares ou amigos.

<sup>203</sup>Os resultados referentes 2020 estão previstos para 2021 [hlth\_ehist\_tae].

**Prevê-se um aumento significativo das necessidades de cuidados continuados.** Os cuidados continuados representam a rubrica das despesas sociais que cresce com maior rapidez em comparação com a saúde e as pensões. As despesas públicas na UE no setor dos cuidados continuados deverão aumentar de 1,6 % para 2,7 % do PIB entre 2016 e 2070, com variações acentuadas em toda a UE (ver figura 72).

**A evolução do papel das mulheres na sociedade articula-se com as alterações demográficas e a prestação de cuidados continuados na UE.** Embora persistam disparidades entre homens e mulheres (ver ponto 3.2), as mulheres participam cada vez mais no mercado de trabalho — um desenvolvimento positivo no contexto do envelhecimento das sociedades e de diminuição da população em idade ativa. Tendo em conta o aumento da mobilidade e da participação no mercado de trabalho, as mulheres têm menos capacidade para prestar cuidados continuados a alguém no seu contexto social. A necessidade de serviços de cuidados continuados adequados e a preços acessíveis é, portanto, ainda mais premente.

### 3.4.2 *Medidas tomadas pelos Estados-Membros*

**Os Estados-Membros adotaram medidas de emergência em resposta ao impacto social da crise da COVID-19, muitas vezes para além das reformas em curso para melhorar a proteção social da população em risco de pobreza.** Muitos Estados-Membros introduziram medidas de apoio ao rendimento das famílias em situações muito fragilizadas. As medidas incluíam o aumento das prestações existentes ou prestações em espécie complementares, a flexibilização das regras de elegibilidade e a simplificação dos encargos administrativos, ou ainda a introdução de novas prestações com caráter provisório. Estas medidas temporárias visavam, em especial, ajudar as pessoas que não têm direito a prestações de desemprego e com rendimentos muito baixos. Por exemplo, a Itália introduziu um «rendimento de emergência» (*Reddito di emergenza*) para apoiar as famílias de baixos rendimentos (potencialmente um milhão de pessoas) não abrangidas pelo regime de rendimento mínimo ou por outras medidas aplicadas no contexto da crise (como suplementos salariais ou prestações para as profissões regulamentadas). Na Bulgária, foi pago um montante fixo de quase 200 EUR às famílias com filhos menores de 14 anos que estiveram em licença sem vencimento durante o confinamento, e o governo continuou a conceder prestações de assistência social, facilitando os requisitos relacionados com a frequência do ensino regular. A Finlândia apoiou as famílias economicamente mais vulneráveis beneficiárias de rendimento mínimo, nos casos em que as restrições resultantes da pandemia de COVID-19 implicaram despesas adicionais para estas famílias. Quanto às medidas permanentes, a Espanha adotou um regime de rendimento mínimo nacional, que estabelece um valor mínimo em todo o território, com regras comuns em termos de elegibilidade, duração e montante. Pretende-se com este regime alargar a cobertura dos regimes regionais existentes, bem como reduzir as disparidades entre as regiões. O regime nacional é compatível com baixos rendimentos do trabalho, embora estejam em preparação regras específicas relativas a este aspeto, bem como com outras medidas de ativação. Noutros Estados-Membros, foram introduzidas algumas alterações permanentes em menor escala. Na Letónia, a partir de 1 de janeiro de 2021, o rendimento mínimo garantido (RMG) aumentará dos atuais 64 EUR para 109 EUR por mês e por pessoa num agregado familiar. Na Bulgária, foi introduzido um novo «subsídio para aquecimento», mediante o alargamento dos critérios de acesso e o aumento dos montantes (um aumento de 24,5 % dos montantes, e um aumento de 21 % de cobertura em relação a 2018).

**A crise da COVID-19 exerceu uma pressão sem precedentes sobre determinados serviços sociais.** Durante o confinamento, muitos serviços sociais específicos não foram

considerados essenciais e não puderam continuar em atividade. Esta situação afetou de forma desproporcionada as pessoas mais vulneráveis que dependiam da prestação contínua destes serviços, em especial as pessoas sem-abrigo, as pessoas com deficiência, as famílias endividadas, as crianças, as pessoas que sofrem de violência doméstica, os toxicodependentes e as famílias que dependem das visitas de assistentes sociais. O problema afetou, em particular, os serviços prestados por ONG ou empresas da economia social. A prestação de serviços e a presença física junto dos beneficiários foi afetada pela escassez de pessoal, a falta de planos de continuidade das atividades, o recurso limitado às TIC, problemas de comunicação e dificuldades de coordenação com outras partes interessadas, como a administração pública, os prestadores de serviços e as ONG. Neste contexto difícil, os Estados-Membros adotaram medidas já planeadas e outras medidas de emergência de efeito positivo. A título de exemplo, em Espanha, foram transferidos recursos adicionais do orçamento nacional para os serviços sociais das regiões e municípios, com o objetivo de ajudar as pessoas vulneráveis, nomeadamente os idosos e as pessoas dependentes. Além disso, os governos locais foram autorizados a investir os excedentes orçamentais de 2019 para fazer face às consequências da pandemia (cerca de 300 milhões de EUR). Quanto às medidas já anteriormente planeadas, a Estónia adotou um programa de mentoria destinado a apoiar os municípios no desempenho das suas missões de assistência social, apoiar o desenvolvimento de organizações de proteção social e melhorar a qualidade das intervenções sociais a nível local. Outra medida prevê ações de reabilitação social sem lista de espera em caso de primeiros distúrbios psicológicos, a fim de garantir um apoio atempado e ininterrupto. A Roménia atualizou os custos normalizados dos serviços sociais para as categorias vulneráveis de beneficiários: crianças, adultos com deficiência, idosos dependentes, vítimas de violência doméstica ou serviços sociais dirigidos aos agressores. O aumento das despesas varia entre os 44 % e os 98 % por diferentes tipos de serviços. Foram também realizadas ações correspondentes a nível local e incluem: o adiamento dos pagamentos de certos serviços remunerados, a reafetação de pessoal, a afetação de instalações adicionais (incluindo para os sem-abrigo), o lançamento de teleserviços e a prestação de serviços por via eletrónica.

**Os Estados-Membros adotaram medidas para apoiar o acesso a serviços essenciais e combater a pobreza energética, também em resposta à crise da COVID-19.** As medidas destinadas a melhorar o acesso das pessoas necessitadas a serviços essenciais — como água, saneamento, energia, transportes, comunicações digitais e serviços financeiros — variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Entre essas, contam-se medidas gerais de política social destinadas aos agregados familiares com baixos rendimentos ou pobres, tais como o apoio ao rendimento para os ajudar a pagar serviços ou as suas faturas, vales, linhas de crédito e subsídios, isenções fiscais, intervenções diretas na redução do preço dos serviços e medidas de proteção dos consumidores, tais como a prestação mínima de serviços e a proteção contra a desativação<sup>204</sup>. Nos últimos anos, alguns Estados-Membros têm vindo a adaptar os respetivos quadros políticos para alargar o apoio e facilitar o acesso. Por exemplo, na Roménia, foram introduzidas, para a população com baixos rendimentos, novas prestações pecuniárias relacionadas com o fornecimento de água potável e o tratamento das águas residuais. Em Itália, a partir de 2021, serão automaticamente aplicadas bonificações às faturas de água e energia, numa tentativa de aumentar as taxas de utilização das prestações. Embora os serviços essenciais tenham sido assegurados durante toda a crise da COVID-19, os grupos vulneráveis poderão deparar-se com desafios cada vez maiores em termos de acesso e capacidade de pagamento. Nos pacotes de emergência, os Estados-Membros adotaram

---

<sup>204</sup> ESPN(2020): *Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies in 35 countries*, Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/lrp96Kc>

medidas para fazer face a este risco. Por exemplo, Espanha alargou o conjunto de clientes elegíveis para a tarifa social de eletricidade a alguns trabalhadores por conta própria. Por último, foi dada uma atenção renovada à pobreza energética graças aos planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC)<sup>205</sup> e à Estratégia para uma vaga de renovação<sup>206</sup>. Os planos nacionais em matéria de energia e clima também abordam a questão dos preços acessíveis, muitas vezes no contexto da transição energética e climática. É o caso da Áustria, da Bélgica, da França, dos Países Baixos ou da Dinamarca.

**É provável que a crise da COVID-19 tenha um impacto particularmente acentuado nas famílias com filhos e baixos rendimentos.** Em circunstâncias normais, o aumento da participação dos pais no mercado de trabalho é uma forma mais eficaz de combater as causas profundas da pobreza infantil, tendo como principais intervenções as políticas ativas do mercado de trabalho e a expansão de estruturas de acolhimento de crianças de elevada qualidade, a preços acessíveis e com horários alargados. Não obstante, esta situação tornou-se difícil no contexto da COVID-19. Não só as novas ofertas de emprego se tornaram mais escassas devido à recessão económica, como também muitas estruturas de acolhimento de crianças restringiram a sua capacidade ou o seu horário de funcionamento — ou fecharam completamente — para atenuar o risco epidémico. Apenas um Estado-Membro (Suécia) manteve abertos os estabelecimentos do ensino pré-escolar e as escolas para crianças até aos 15 anos<sup>207</sup>, garantindo assim acolhimento e ensino de qualidade às crianças e permitindo aos pais manter padrões de trabalho tão próximos quanto possível dos normais. As respostas dos Estados-Membros a estes desafios educativos fundamentais são analisadas em pormenor no ponto 3.2.2.

**A maior parte das novas medidas no domínio das políticas familiares enquadra-se na reação ao desafio da COVID-19.** Assumiram geralmente a forma de prestações financeiras adicionais e temporárias, destinados às crianças e às famílias mais vulneráveis (Bélgica-Flandres, Bulgária, Letónia, Portugal e Roménia), ou de extensão da elegibilidade das prestações já existentes (Polónia, Eslováquia). Além disso, a Lituânia, Malta, a Eslovénia e a Eslováquia aumentaram, com carácter permanente, as prestações familiares, e a Polónia alargou as condições de elegibilidade ao abono de família existente. Com uma nova Lei sobre a Família, a Itália prevê a criação de um subsídio mensal universal para todos os filhos a cargo, a reforma de vários tipos de licença para assistência à família, a concessão de incentivos para mulheres com responsabilidades de cuidados entrarem no mercado de trabalho e o desenvolvimento de políticas que apoiem as famílias com despesas educativas e escolares.

**Dado que é provável que a pandemia de COVID-19 venha agravar as desigualdades na Europa, são necessárias medidas corretivas a nível do rendimento e da educação.** Entre estas medidas, figura em destaque a Garantia para a Infância, que visa garantir às crianças o acesso a serviços como cuidados de saúde e educação, incluindo uma alimentação adequada (que é fundamental para um desenvolvimento saudável), educação e o acolhimento na primeira infância, atividades extracurriculares nos domínios da cultura, do desporto e do lazer (que complementam o aspeto da integração social da educação) e, na medida do possível,

---

<sup>205</sup> Os Estados-Membros foram obrigados a elaborar planos nacionais em matéria de energia e clima no âmbito da União da Energia e do pacote «Energias limpas para todos os europeus», adotado em 2019. [https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans\\_en](https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en) Disponível em: <https://europa.eu/!WR76jF>

<sup>206</sup> COM (2020) 662 final.

<sup>207</sup> Com uma cláusula que permitia o encerramento temporário.

habitação. A Garantia Europeia para a Infância contribuirá para atenuar os efeitos negativos da crise económica pós-COVID-19: procurará colmatar as lacunas a nível nacional em termos de acesso aos serviços e promover a igualdade de oportunidades.

**Enquanto, em anos anteriores, os Estados-Membros alargaram a cobertura dos sistemas de proteção social com caráter permanente, em 2020 a tónica foi colocada na adoção de medidas temporárias para fazer face a situações de emergência.** A COVID-19 veio chamar a atenção para as pessoas que não estão cobertas, ou não o estão adequadamente, pela proteção social, como os trabalhadores com contratos atípicos ou os trabalhadores por conta própria. Durante os primeiros meses da crise (março/abril de 2020), os países alargaram e reforçaram os regimes existentes e flexibilizaram as suas condições de elegibilidade (por exemplo, subsídios de desemprego ou regimes de prestações por doença). Os subsídios de desemprego foram prolongados (por exemplo, na Dinamarca, na Grécia, na Bulgária ou no Luxemburgo), aumentaram (na Bulgária) ou foram congelados (na Bélgica). Os trabalhadores por conta própria tiveram mais possibilidades de beneficiar de regimes de apoio ao rendimento, sobretudo por um período limitado ou através de pagamentos únicos (por exemplo, Bélgica, Chipre, Chéquia, Portugal). Por exemplo, na Chéquia, o Governo compensou a perda de rendimento dos trabalhadores por conta própria afetados pela diminuição das vendas, mediante um pagamento fixo de 25 000 CZK (cerca de 915 EUR), no período compreendido entre 12 de março e 30 de abril. Recentemente, o apoio foi alargado para todo o período de encerramento da atividade comercial e os trabalhadores por conta própria afetados receberão 500 CZK por dia (cerca de 18 EUR). Em Chipre, um regime de subvenções cobriu uma parte das despesas de funcionamento das pequenas empresas e dos trabalhadores por conta própria. As prestações por doença foram alargadas para abranger o segundo dia de doença (na Estónia) ou (em Chipre) para cobrir os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria com problemas de saúde subjacentes, que têm de faltar ao trabalho por razões de segurança sanitária, e aos casos de absentismo obrigatório previsto nas instruções ou ordens das autoridades (confinamento/quarentena obrigatórios). Na Letónia, o Estado assume a responsabilidade pelo período de doença que era anteriormente pago pelo empregador (a partir do 2.º dia de ausência), em casos relacionados com a COVID-19 (doença e quarentena obrigatória) até ao final de 2020.

**A crise da COVID-19 criou a necessidade de medidas adicionais para fazer face a um impacto desproporcionadamente negativo nas pessoas com deficiência.** Por conseguinte, para além das medidas permanentes já anteriormente previstas, vários Estados-Membros adotaram medidas temporárias para aliviar a situação das pessoas com deficiência. Neste ponto, enumeram-se as medidas tomadas, quer com caráter permanente quer temporário no contexto da COVID-19. A Bélgica instituiu um apoio adicional ao rendimento de 50 EUR por mês durante 6 meses, para os beneficiários de um rendimento mínimo, uma prestação de invalidez e a garantia de rendimento dos pensionistas. Devido à COVID-19, a Estónia prolongou a validade dos direitos das crianças com deficiência até ao final de agosto de 2020, com um financiamento adicional de 0,34 milhões de EUR. Ao mesmo tempo, aumentou as prestações das crianças com deficiência, que haviam registado um acréscimo pela última vez em 2006. Durante a situação de emergência (até 18 de maio de 2020), foram feitos pagamentos de subsídios extraordinários aos pais de crianças com necessidades especiais, com um orçamento de 10 milhões de EUR. A Estónia também prorrogou a validade do nível de deficiência das crianças até atingir a idade ativa, em caso de deficiência inalterada, deficiência grave progressiva ou deficiência progressiva. Anteriormente, a deficiência era estabelecida por um período de um a três anos. A França alargou a validade de determinados direitos sociais em três ou seis meses, nos casos em que expirassem entre 12 de março de

2020 e 31 de julho de 2020, incluindo o subsídio para pessoas com deficiência, o subsídio de educação de um filho deficiente e o subsídio de compensação por deficiência. No que se refere a medidas permanentes, na Bulgária os trabalhadores do setor da saúde e os assistentes sociais prestaram aos idosos e às pessoas com deficiência o serviços de cuidados, incluindo visitas ao domicílio, pacotes de alimentos e refeições quentes, medicamentos e bens essenciais. A Letónia previu aumentar o apoio ao rendimento das pessoas com deficiência e introduzir a figura de assistente para pessoas com deficiência no ensino superior (antes, apenas os estudantes com deficiência visual tinham direito a este tipo de serviço). A Lituânia está a envidar esforços para encerrar todos os orfanatos institucionais até ao final de 2020 (ver 3.2). Malta aumentou as pensões de invalidez e a Eslováquia aumentou as prestações de invalidez. Portugal criou o estatuto jurídico de cuidador informal, simplificou o processo de verificação da deficiência no estatuto dos cuidadores informais e está a trabalhar em projetos-piloto para melhorar a situação dos cuidadores informais. A Roménia atualizou os custos normalizados dos serviços sociais para os grupos vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, que não eram atualizados desde 2015 (ver também supra).

**Durante a crise da COVID-19, muitos Estados-Membros adotaram medidas de emergência para salvaguardar a situação habitacional dos mais vulneráveis**<sup>208</sup>. Por exemplo, foi disponibilizado alojamento de emergência aos sem-abrigo durante o confinamento, nomeadamente através de albergues e abrigos de emergência. Foi o caso, por exemplo, em França, em Espanha e nas principais cidades da Irlanda e da Áustria. Foram aplicadas moratórias sobre as rendas para inquilinos gravemente afetados em Espanha, na Áustria, na Alemanha ou em Portugal, enquanto a Irlanda e o Luxemburgo prestaram apoio financeiro a inquilinos que não puderam honrar os pagamentos de rendas em consequência da crise<sup>209</sup>. Na Grécia, o governo autorizou uma redução temporária (até 60 %) dos pagamentos de rendas para os inquilinos que perderam o emprego durante a crise<sup>210</sup>. Medidas semelhantes foram tomadas pelas autoridades locais e em algumas cidades, como em Lisboa e em Sintra (Portugal), onde as rendas de habitação social foram suspensas por vários meses<sup>211</sup>. A Itália e os Países Baixos instituíram medidas para proteger as pessoas com hipotecas contra o risco de perder as suas casas, como a suspensão dos procedimentos de execução de hipotecas durante o período de confinamento<sup>212</sup>. No entanto, estas medidas são, na sua maioria, temporárias e provavelmente não estão à altura da duração dos efeitos da pandemia global na capacidade das famílias para suportar custos de habitação, especialmente no caso das que perderam o emprego ou os rendimentos durante a crise. Do lado da oferta, um dos principais desafios em matéria de política de habitação é a diminuição do investimento público na oferta de habitação ao longo da última década<sup>213</sup>. Alguns Estados-Membros tomaram medidas para aumentar a oferta de habitação social e apoiar a recuperação do setor da construção após a crise. Por exemplo, a Áustria, a Irlanda e os Países Baixos acordaram um financiamento adicional e/ou a flexibilização das condições de crédito, a fim de proporcionar liquidez aos promotores. Em Portugal, foram concedidas isenções fiscais sobre as mais-valias do setor

---

<sup>208</sup> <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>

<sup>209</sup> OCDE (2020): *Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges*.

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> OCDE (2020): *Cities policy responses to the COVID-19 crisis*.

<sup>212</sup> OCDE (2020): *Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges*.

<sup>213</sup> OCDE (2020): *Housing and Inclusive Growth*, página 13, *OECD Publishing*, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en>

imobiliário para dinamizar o mercado de arrendamento a preços acessíveis para os proprietários que operam no mercado de arrendamento de curta duração.

**As pensões constituem a principal fonte de rendimento para um em cada quatro europeus e desempenham um papel importante para assegurar a resiliência da economia social durante a crise económica provocada pela COVID-19.** No último ano, antes da eclosão da crise da COVID-19, no contexto do crescimento contínuo do emprego na UE que atingiu o nível mais elevado jamais registado, os Estados-Membros prosseguiram os esforços para salvaguardar a adequação das pensões. Vários Estados-Membros continuaram a trabalhar para promover uma vida ativa mais longa e uma reforma mais tardia, principalmente através de incentivos e de outras medidas «soft» que passam por facilitar a conjugação das pensões com o emprego (Eslovénia), o diferimento da passagem à reforma para além da idade legal (Estónia, Suécia) e o alargamento do período contributivo (Dinamarca, Lituânia). Outros países tiveram como objetivo reforçar a capacidade de manutenção dos rendimentos e o carácter inclusivo dos regimes de pensões, por exemplo, através da revisão das regras de formação das pensões (Estónia, Lituânia) ou da indexação (Croácia), do aumento das isenções fiscais (Malta), da introdução de créditos de pensão para os filhos (Eslovénia) ou do reforço dos planos de poupança-reforma profissionais (Países Baixos, Polónia). Alguns Estados-Membros adotaram medidas destinadas a reduzir a pobreza, principalmente através da introdução de uma pensão de base ou do aumento da pensão mínima (por exemplo, Itália, Eslovénia e Bulgária), ou da introdução de um pequena suplemento a todas as pensões durante a crise da COVID-19, e propondo disposições para aumentos permanentes (Bulgária). Alguns Estados-Membros procederam a reformas do método de financiamento dos respetivos regimes de pensões; por exemplo, a Lituânia transferiu parte do financiamento da segurança social para o orçamento geral e tornou voluntárias as transferências para o pilar de capitalização. Ao mesmo tempo, desde o início da crise, a maioria dos Estados-Membros não operou reformas substanciais dos seus sistemas de pensões relacionadas com a crise, enquanto algumas reformas anteriormente planeadas foram suspensas (por exemplo, a reforma geral das pensões em França).

**Todos os Estados-Membros adotaram várias medidas temporárias para reforçar os respetivos sistemas de saúde em resposta à pandemia e melhorar a resiliência.** As medidas incluem a afetação de fundos adicionais para cobrir os custos dos cuidados de saúde decorrentes da pandemia (por exemplo, a reorganização da prestação de cuidados em hospitais ou os gastos com produtos médicos críticos, como equipamento de proteção individual, produtos farmacêuticos ou ventiladores), e o aumento da capacidade de investigação e inovação (em especial no que respeita a vacinas e medidas de resposta a situações de crise). As medidas também visaram reforçar os sistemas de saúde mediante o aumento do número de camas em cuidados intensivos, a prestação de assistência territorial às regiões mais afetadas, o aumento do número de pessoal de cuidados de saúde (por exemplo, através do recrutamento de pessoal adicional, da melhoria das competências ou da requalificação dos efetivos, do destacamento de estudantes de saúde ou médicos na reserva), o financiamento das horas extraordinárias do pessoal de saúde que trabalha na contenção da COVID-19 e/ou a concessão de um prémio de risco para incentivar o pessoal de saúde e que presta assistência social e comunitária. Os Estados-Membros aumentaram e melhoraram a sua capacidade de realização de testes e de laboratório e estão continuamente a adaptar as regras em matéria de testes, distanciamento físico, viagens, proteção pessoal e quarentena às respetivas situações epidemiológicas.

**A crise revelou deficiências estruturais subjacentes aos sistemas de saúde em muitos Estados-Membros e sublinhou a necessidade de reformas e de modernização.** A crise deu

já origem a reformas destinadas a melhorar a acessibilidade dos sistemas de saúde, como a supressão das taxas de utentes dos cuidados de saúde primários na Irlanda, a cobertura dos cuidados relacionados com a COVID-19 também para as pessoas sem seguro na Bulgária, o alargamento da cobertura aos migrantes em Portugal ou o financiamento, em certa medida, das contribuições das pessoas que não trabalham na Hungria, na Eslovénia, na Grécia e na Croácia. Na Alemanha e na França, as restrições à utilização de teleconsultas foram ainda mais reduzidas na sequência da crise.

**Os Estados-Membros continuam a modernizar os seus sistemas de saúde, aumentando, por exemplo, o acesso e a disponibilidade dos serviços de saúde.** Alguns Estados-Membros concedem incentivos ou subsídios a médicos de família ou a estudantes médicos para trabalharem em zonas com escassez de serviços (por exemplo, Estónia, Letónia, França, Alemanha) ou aumentaram os salários dos trabalhadores do setor da saúde (em determinadas profissões) (Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia). Os cuidados primários estão a ser reforçados com a criação de centros de saúde comunitários, unidades locais de cuidados de saúde ou práticas de clínica geral (Áustria, Chéquia, Estónia, Grécia, Luxemburgo e Roménia). A Lituânia está a registar progressos na redução das listas de espera e na diminuição da comparticipação nas receitas médicas. Chipre implementou a primeira fase da reforma dos cuidados ambulatoriais em 2019, o que deverá reduzir significativamente os pagamentos diretos e aumentar o acesso aos cuidados de saúde. A fase final da reforma do sistema geral de saúde foi lançada em 1 de junho de 2020, com a introdução da cobertura dos cuidados hospitalares no pacote de prestações sociais. Algumas das especialidades inicialmente previstas para serem incluídas na fase 2 (dietistas clínicos, ergoterapeutas, terapeutas da fala, fisioterapeutas, psiquiatras, dentistas, reabilitação médica e cuidados paliativos) foram adiadas para o outono. Alguns Estados-Membros planeiam ou estão a proceder a uma melhor planificação e/ou formação no setor da saúde (Suécia, Alemanha, França, Estónia, Espanha, Lituânia, Luxemburgo, Letónia).

**Prosseguem os esforços para melhorar a resiliência, a eficácia e a eficiência da prestação de cuidados.** Na Finlândia, o novo governo relançou a reforma da assistência social e dos cuidados de saúde, com algumas alterações, embora mantendo a tónica na melhoria do acesso aos cuidados. A partir de 1 de janeiro de 2020, a Áustria reduziu o número de fundos de seguros de 21 para cinco, visando uma maior eficiência. Na Chéquia e na Letónia, está a ser desenvolvido um novo sistema de avaliação do desempenho, e Portugal criou uma estrutura formal para avaliar a gestão dos hospitais públicos. O Luxemburgo criou um observatório nacional de dados de saúde para melhorar a disponibilidade e a qualidade destes dados. Na Grécia, uma nova autoridade central de compras para o setor da saúde irá operacionalizar a contratação pública centralizada. A França prossegue a consolidação das redes de hospitais para uma melhor coordenação dos cuidados hospitalares. Estão a ser implementados sistemas de grupos de diagnósticos homogéneos (GDH) na Chéquia e na Grécia, estando também planeados no Luxemburgo. No domínio dos cuidados de saúde digitais, o sistema de consulta eletrónica da Estónia permite aos médicos de família consultar especialistas em linha sobre os seus casos difíceis. O país lançou, em julho de 2019, um sistema central de registo digital para fazer marcações de cuidados hospitalares. A Chéquia e a Polónia aplicaram integralmente o sistema de receitas eletrónicas e a Lituânia está a testar um modelo para a prestação de serviços de cuidados de saúde à distância. A Alemanha está a trabalhar na disponibilização de registos eletrónicos a todos os doentes a partir de 2021. A Roménia tenciona apresentar uma nova estratégia plurianual em matéria de saúde em 2021. A França anunciou, no verão de 2020, novos investimentos nos cuidados de saúde e nos cuidados a idosos, incluindo infraestruturas, pessoal e serviços digitais.

**Devido ao impacto da pandemia, muitos Estados-Membros tomaram medidas para salvaguardar os sistemas e os beneficiários de cuidados continuados, e alguns melhoraram a situação no setor formal e no setor informal.** A Finlândia adotou alterações à lei sobre os serviços de cuidados a idosos, a fim de aumentar gradualmente o nível mínimo de pessoal e a qualidade dos cuidados prestados durante 24 horas e dos cuidados continuados institucionais para os idosos, de 0,5 trabalhadores por utentes em outubro de 2020 para 0,7 trabalhadores por utente até abril de 2023. Portugal estabeleceu o estatuto jurídico dos cuidadores informais. Para proteger os beneficiários de cuidados durante a pandemia, vários Estados-Membros (por exemplo, Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Irlanda e Itália) introduziram medidas para isolar os residentes de outros beneficiários de cuidados no seu país de origem. Entre essas medidas incluem-se o confinamento de pessoas recém-chegadas a um hospital residencial por um determinado número de dias, a separação das instituições em zonas COVID e zonas não-COVID, bem como o isolamento de residentes em quartos individuais. Alguns Estados-Membros (por exemplo, Bélgica-Valónia, Estónia, França, Irlanda, Itália e Espanha) também adotaram medidas para combater o aumento da solidão resultante da pandemia e das medidas de confinamento. Tais iniciativas incluem a autorização de visitas de familiares em lares residenciais em condições regulamentadas, utilizando ferramentas de vídeo para permitir a comunicação entre os residentes e os seus familiares e apoio psicológico por via telefónica. Uma vez que a escassez de mão de obra no setor dos cuidados continuados piorou durante a crise, os Estados-Membros (por exemplo, a Áustria, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Eslovénia e a Suécia) introduziram ou alargaram medidas para aumentar o número de trabalhadores neste setor, incluindo a redução temporária dos requisitos de qualificação para permitir o rápido recrutamento de novo pessoal, o recrutamento de voluntários, estudantes e médicos na reforma, a simplificação das regras em matéria de tempo de trabalho máximo, a reafetação de pessoal de outros setores, o reforço da melhoria de competências, a requalificação e a aprendizagem ao longo da vida no setor, e a autorização de entrada no país de trabalhadores de cuidados de saúde transfronteiriços, apesar do encerramento das fronteiras. Alguns Estados-Membros (por exemplo, a Lituânia, o Luxemburgo, a Eslováquia e a Espanha) também adotaram medidas para apoiar os cuidadores informais durante a pandemia, por exemplo, através de prestações para permitir reduzir o tempo de trabalho ou de regimes especiais de licença.