

# DECISÕES

## DECISÃO (UE) 2018/1215 DO CONSELHO

de 16 de julho de 2018

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

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu <sup>(1)</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu <sup>(2)</sup>,

Após consulta ao Comité das Regiões,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego <sup>(3)</sup>,

Considerando o seguinte:

- (1) Os Estados-Membros e a União devem empenhar-se em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão de obra qualificada, formada e adaptável, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente à evolução da economia, tendo em vista alcançar os objetivos de pleno emprego e progresso social enunciados no artigo 3.º do Tratado da União Europeia. Os Estados-Membros devem considerar a promoção do emprego uma questão de interesse comum e coordenar a sua ação neste domínio no âmbito do Conselho, tendo em conta as práticas nacionais associadas às responsabilidades dos parceiros sociais.
- (2) A União deve combater a exclusão social e a discriminação, e promover a justiça e a proteção social, bem como a igualdade entre homens e mulheres. Na definição e execução das suas políticas e ações, a União deve ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível de emprego elevado, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a pobreza e a exclusão social e níveis elevados de educação e formação.
- (3) Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União concebeu e aplicou instrumentos de coordenação no domínio das políticas orçamentais, macroeconómicas e estruturais. No quadro destes instrumentos, as presentes orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, juntamente com as orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União constantes da Recomendação (UE) 2015/1184 do Conselho <sup>(4)</sup>, constituem as orientações integradas para a execução da estratégia Europa 2020. Entendem-se uma ferramenta para orientar a aplicação das políticas a nível nacional e da União, reflexo da interdependência entre os Estados-Membros. O conjunto de políticas e reformas nacionais e europeias coordenadas daí resultante materializa-se numa conjugação adequada de políticas económicas e sociais de que se esperam repercussões positivas.
- (4) As orientações para as políticas de emprego são coerentes com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, a legislação vigente da União e as várias iniciativas da União, incluindo a Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude <sup>(5)</sup>, a Recomendação do Conselho de 15 de fevereiro de 2016 sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho <sup>(6)</sup>, a Recomendação do Conselho de 19 de dezembro de 2016 sobre percursos de melhoria de competências <sup>(7)</sup> e a Recomendação do Conselho de 15 de março de 2018 relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parecer de 19 de abril de 2018 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

<sup>(2)</sup> Parecer de 14 de março de 2018 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

<sup>(3)</sup> Parecer de 3 de maio de 2018 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

<sup>(4)</sup> Recomendação (UE) 2015/1184 do Conselho, de 14 de julho de 2015, relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União Europeia (JO L 192 de 18.7.2015, p. 27).

<sup>(5)</sup> JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

<sup>(6)</sup> JO C 67 de 20.2.2016, p. 1.

<sup>(7)</sup> JO C 484 de 24.12.2016, p. 1.

<sup>(8)</sup> JO C 153 de 2.5.2018, p. 1.

- (5) O Semestre Europeu conjuga os diferentes instrumentos num quadro abrangente de supervisão multilateral integrada das políticas económicas, orçamentais, sociais e de emprego e visa concretizar as metas da Estratégia Europa 2020, nomeadamente as relativas ao emprego, à educação e à redução da pobreza, fixadas na Decisão 2010/707/UE do Conselho <sup>(1)</sup>. Ao promover os objetivos estratégicos de impulsionar os investimentos, prosseguir as reformas estruturais e assegurar políticas orçamentais responsáveis, o Semestre Europeu tem vindo a ser continuamente aperfeiçoado e racionalizado desde 2015. Designadamente, tem sido reforçada a sua componente social e de emprego e tem sido aprofundado o diálogo com os Estados-Membros, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.
- (6) A União está a recuperar da crise económica, facto que favorece uma evolução positiva dos mercados de trabalho, mas subsistem importantes desafios e disparidades no desempenho económico e social nos Estados-Membros e entre eles. A crise veio realçar a estreita interdependência das economias e dos mercados de trabalho dos Estados-Membros. O principal desafio que hoje se coloca reside em assegurar que a União evolua numa perspetiva de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e de criação de emprego. Isto implica uma ação política coordenada, ambiciosa e eficaz ao nível da União e dos Estados-Membros, de acordo com o TFUE e as disposições da União em sede de governação económica. Conjugando medidas do lado da oferta e da procura, estas ações deverão passar por um impulso ao investimento, um compromisso renovado para com reformas estruturais devidamente sequenciadas e vocacionadas para o aumento da produtividade, o crescimento, a coesão social e a resiliência económica face aos choques e o exercício de responsabilidade orçamental, tendo simultaneamente em conta o seu impacto no emprego e na situação social.
- (7) As reformas do mercado de trabalho, incluindo os mecanismos de fixação de salários à escala nacional, deverão respeitar as práticas nacionais de diálogo social e prever a margem de manobra necessária para uma ampla consideração dos aspetos socioeconómicos, incluindo melhorias em matéria de competitividade, criação de emprego, políticas de formação e aprendizagem ao longo da vida, assim como do rendimento real.
- (8) Os Estados-Membros e a União deverão ainda dar resposta às consequências sociais da crise económica e financeira e ter por objetivo a criação de uma sociedade inclusiva, na qual as pessoas disponham dos meios para antecipar e gerir a mudança e na qual possam participar ativamente na sociedade e na economia, como o sublinha a Recomendação 2008/867/CE da Comissão <sup>(2)</sup>. Haverá que fazer frente à desigualdade e à discriminação. Haverá que garantir o acesso e oportunidades para todos, e dever-se-á reduzir a pobreza e a exclusão social (incluindo a das crianças), assegurando, em especial, o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social e eliminando os obstáculos à educação, formação e à participação no mercado laboral, inclusive através de investimentos na educação e acolhimento na primeira infância. Deverá ser tirado o melhor partido do potencial das pessoas com deficiência no que toca à sua contribuição para o crescimento económico e o desenvolvimento social. A emergência de novos modelos económicos e empresariais na União traz consigo mudanças nas relações laborais. Os Estados-Membros deverão garantir que as relações laborais decorrentes das novas formas de trabalho preservam e reforçam o modelo social europeu.
- (9) Em 17 de novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão assinaram uma proclamação interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais <sup>(3)</sup>, na sequência de uma ampla e exaustiva consulta pública. O Pilar define 20 princípios e direitos para apoiar o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. Esses princípios e direitos articulam-se em torno de três categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção social e inclusão social. O Pilar constitui um quadro de referência para acompanhar o desempenho nas esferas social e de emprego dos Estados-Membros, promover reformas ao nível nacional e orientar o processo renovado de convergência na Europa. Dada a importância destes princípios para a coordenação das políticas estruturais, as orientações para as políticas de emprego são alinhadas com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
- (10) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais é acompanhado de um painel de indicadores que deverá acompanhar a aplicação e os progressos do Pilar, através da análise das tendências e dos desempenhos dos Estados-Membros e da avaliação dos progressos na convergência socioeconómica ascendente. Os resultados desta análise serão integrados no Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas, se for caso disso.
- (11) As orientações integradas deverão constituir a base para as recomendações específicas por país que o Conselho pode dirigir aos Estados-Membros. Os Estados-Membros deverão fazer pleno uso dos apoios do Fundo Social Europeu e de outros fundos da União para fomentar o emprego, a inclusão social, a melhoria de competências da

<sup>(1)</sup> Decisão 2010/707/UE do Conselho, de 21 de outubro de 2010, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 308 de 24.11.2010, p. 46).

<sup>(2)</sup> Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (JO L 307 de 18.11.2008, p. 11).

<sup>(3)</sup> JO C 428 de 13.12.2017, p. 10.

mão de obra, a aprendizagem ao longo da vida e a educação, e para melhorar a administração pública. Ainda que se dirijam aos Estados-Membros e à União, as orientações integradas deverão ser aplicadas em parceria com todas as autoridades nacionais, regionais e locais, associando estreitamente os parlamentos, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.

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

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

São adotadas as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, tal como constam do anexo. Essas orientações fazem parte integrante das orientações integradas Europa 2020.

*Artigo 2.º*

Os Estados-Membros têm em conta as orientações que constam do anexo nas respetivas políticas de emprego e nos programas de reformas, a transmitir de acordo com o artigo 148.º, n.º 3, do TFUE.

*Artigo 3.º*

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 16 de julho de 2018.

*Pelo Conselho*  
*A Presidente*  
J. BOGNER-STRAUSS

## ANEXO

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

Os Estados-Membros deverão facilitar a criação de empregos de qualidade, nomeadamente através da redução dos obstáculos que as empresas enfrentam na contratação de pessoal, da promoção do empreendedorismo responsável e do autoemprego genuíno e, em especial, do apoio à criação e ao crescimento de micro e pequenas empresas. Deverão promover ativamente a economia social e fomentar a inovação social. Os Estados-Membros deverão promover as formas inovadoras de trabalho que geram oportunidades de emprego de qualidade.

A carga fiscal sobre o trabalho deverá ser transferida para outras fontes de tributação menos prejudiciais ao emprego e ao crescimento, tendo em conta o efeito redistributivo do sistema fiscal, ao mesmo tempo que se salvagam receitas para assegurar uma proteção social adequada e despesas favoráveis ao crescimento.

Os Estados-Membros deverão, no respeito pela autonomia dos parceiros sociais, incentivar a instituição de mecanismos de fixação salarial transparentes e previsíveis que permitam ajustar rapidamente os salários à evolução da produtividade e garantam salários justos compatíveis com um nível de vida digno. Estes mecanismos deverão ter em conta as diferenças nos níveis de competências e as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Respeitando as práticas nacionais, os Estados-Membros e os parceiros sociais deverão garantir níveis adequados de remuneração mínima, tendo em conta o seu impacto na competitividade, na criação de emprego e na pobreza no trabalho.

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

No contexto das alterações demográficas, tecnológicas e ambientais, os Estados-Membros deverão promover a produtividade e a empregabilidade, em cooperação com os parceiros sociais, através de uma oferta adequada de conhecimentos, aptidões e competências relevantes ao longo da vida profissional das pessoas, dando resposta às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão investir os recursos necessários na educação e na formação, tanto de base como contínua (aprendizagem ao longo da vida). Deverão trabalhar em conjunto com os parceiros sociais, os prestadores de educação e formação, as empresas e outras partes interessadas para corrigir as fragilidades estruturais dos sistemas de educação e formação, a fim de garantir a qualidade e o caráter inclusivo da educação, da formação e da aprendizagem ao longo da vida. Deverão procurar assegurar a transferência dos direitos de formação nos períodos de transição profissional. Tal deverá permitir a cada um antecipar e adaptar-se mais eficazmente às necessidades do mercado de trabalho e gerir com êxito as transições, aumentando assim a resiliência económica face aos choques.

Os Estados-Membros deverão promover a igualdade de oportunidades para todos no sistema educativo, incluindo a educação na primeira infância. Deverão melhorar o nível geral da educação, em especial para as pessoas menos qualificadas e os aprendentes oriundos de meios desfavorecidos. Deverão garantir a qualidade dos resultados da aprendizagem, reforçar as competências básicas, reduzir o número de jovens que abandonam precocemente a escola e aumentar a participação dos adultos na educação e na formação contínuas. Os Estados-Membros deverão reforçar a aprendizagem em contexto laboral nos respetivos sistemas de ensino e formação profissionais (designadamente através de aprendizagens eficazes e de qualidade), fazer corresponder melhor os cursos do ensino superior às necessidades do mercado de trabalho, melhorar os controlos e as previsões de competências, tornar as competências mais visíveis e comparáveis, e facilitar o reconhecimento e a validação de aptidões e competências adquiridas fora dos sistemas formais de educação e formação. Deverão melhorar e aumentar a oferta e a utilização de formas flexíveis de ensino e formação profissionais contínuas. Os Estados-Membros deverão ajudar igualmente os adultos pouco qualificados a manter ou desenvolver a sua empregabilidade a longo prazo, reforçando o acesso a oportunidades de aprendizagem de qualidade e garantindo o seu aproveitamento através da criação de percursos de melhoria de competências que incluam avaliações de competências, uma oferta de programas de educação e formação correspondentes às oportunidades do mercado de trabalho e a validação e o reconhecimento das competências adquiridas.

Há que fazer face ao desemprego e à inatividade, nomeadamente através de uma assistência eficaz, atempada, coordenada e personalizada, assente no apoio à procura de emprego, na formação e na requalificação. Deverão ser empreendidas estratégias abrangentes que incluam uma avaliação individual aprofundada a realizar, no máximo, após 18 meses de desemprego, a fim de prevenir e reduzir significativamente o desemprego estrutural e de longa duração. O desemprego dos jovens e o problema dos jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação deverão continuar a ser combatidos mediante a prevenção do abandono escolar precoce e uma melhoria estrutural da transição escola-trabalho, da qual faz parte a execução integral da Garantia para Juventude <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

Os Estados-Membros deverão visar a supressão de obstáculos e desincentivos – e a concessão de incentivos – à participação no mercado de trabalho, em especial para as pessoas que dele estão mais afastadas. Os Estados-Membros deverão promover a conceção de ambientes de trabalho adaptados às necessidades das pessoas com deficiência, inclusive através de um apoio financeiro específico e de serviços que lhes permitam participar no mercado de trabalho e na sociedade.

Os Estados-Membros deverão garantir a igualdade entre homens e mulheres e uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente através da garantia da igualdade de oportunidades e de progressão na carreira, bem como da eliminação dos obstáculos à participação. A disparidade salarial entre homens e mulheres deverá ser combatida, nomeadamente assegurando um salário igual para trabalho igual ou de valor igual. É necessário promover a conciliação da vida profissional, familiar e privada, tanto para as mulheres como para os homens, em especial através do acesso a cuidados de saúde continuados e a serviços de educação e acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de qualidade. Os Estados-Membros deverão garantir que os pais e outras pessoas com responsabilidades de prestação de cuidados possam usufruir de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis que lhes permitam conciliar o trabalho com a vida familiar e privada, e promover um exercício equilibrado dos direitos entre mulheres e homens.

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

A fim de tirar partido de uma mão de obra produtiva e dinâmica, novos padrões de trabalho e modelos de negócio, os Estados-Membros deverão colaborar com os parceiros sociais na definição de princípios de flexibilidade e segurança que garantam o equilíbrio entre direitos e obrigações. Deverão reduzir e prevenir a segmentação nos mercados de trabalho, combater o trabalho não declarado e promover a transição para modelos de emprego sem termo. As disposições em matéria de proteção do emprego, o direito do trabalho e as instituições deverão proporcionar não só um quadro favorável à contratação de mão de obra mas também a flexibilidade necessária para que os empregadores se adaptem rapidamente às evoluções da conjuntura económica, preservando, simultaneamente, ambientes de trabalho seguros, saudáveis e bem adaptados para os trabalhadores. Deverão ser evitados os vínculos de emprego conducentes a condições de trabalho precárias, nomeadamente através do combate à utilização abusiva de contratos atípicos. Importa garantir o acesso a mecanismos eficazes e imparciais de resolução de litígios nos casos de despedimento sem justa causa, e um direito de recurso acompanhado de indemnizações adequadas.

As políticas deverão procurar melhorar e apoiar a participação no mercado de trabalho, a correspondência entre a oferta e a procura de mão de obra e as transições no mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão ativar e capacitar eficazmente as pessoas aptas a participar no mercado de trabalho. Deverão reforçar a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho, direcionando-as com maior precisão, alargando o seu alcance e cobertura e articulando-as mais eficazmente com a concessão de apoio ao rendimento em favor dos desempregados enquanto estes estão à procura de emprego, com base nos respetivos direitos e responsabilidades. Os Estados-Membros deverão ter por objetivo melhorar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos de emprego, mercê de medidas atempadas e individualizadas de apoio aos candidatos a emprego, da promoção da procura no mercado do trabalho e da implementação de sistemas de aferição do desempenho.

Os Estados-Membros deverão garantir aos desempregados prestações de desemprego adequadas, por um período razoável, em função das respetivas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. Essas prestações não deverão desincentivar um rápido regresso ao mundo do trabalho e deverão ser acompanhadas de políticas ativas do mercado de trabalho.

Há que promover a mobilidade dos aprendentes e dos trabalhadores com o objetivo de reforçar a sua empregabilidade e aproveitar todas as potencialidades do mercado de trabalho europeu. Os obstáculos à mobilidade presentes nos sistemas de educação e formação, nos regimes de pensões profissionais e individuais e nos mecanismos de reconhecimento de qualificações deverão ser eliminados. Os Estados-Membros deverão tomar medidas para garantir que os procedimentos administrativos não constituem um obstáculo desnecessário ao emprego para os trabalhadores de outros Estados-Membros. Deverão também prevenir o abuso das regras existentes e fazer frente a potenciais «fugas de cérebros» de certas regiões.

Com base nas práticas nacionais existentes, e a fim de tornar mais eficaz o diálogo social e obter melhores resultados socioeconómicos, os Estados-Membros deverão garantir a participação atempada e ativa dos parceiros sociais na conceção e na implementação de reformas e políticas laborais, sociais e, se for caso disso, económicas, inclusive mediante um apoio ao reforço das capacidades dos parceiros sociais. Os parceiros sociais deverão ser incentivados a negociar e celebrar acordos coletivos em matérias que lhes digam respeito, no pleno respeito da sua autonomia e do direito de ação coletiva.

Quando seja caso disso, e tomando como base as práticas nacionais existentes, os Estados-Membros deverão ter em conta a experiência sobre emprego e questões sociais das organizações da sociedade civil pertinentes.

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

Os Estados-Membros deverão promover mercados de trabalho inclusivos e abertos a todos, pondo em prática medidas eficazes para combater todas as formas de discriminação e promover a igualdade de oportunidades dos grupos sub-representados no mercado de trabalho. Deverão garantir a igualdade de tratamento em matéria de emprego, proteção social, educação e acesso a bens e serviços, independentemente do género, raça ou origem étnica, religião ou convicção, deficiência, idade ou orientação sexual.

Os Estados-Membros deverão modernizar os sistemas de proteção social, de forma a prestar serviços eficientes, sustentáveis e adequados ao longo de todas as fases da vida, fomentando a inclusão social e a mobilidade social ascendente, incentivando a participação no mercado de trabalho e combatendo as desigualdades, nomeadamente através da configuração dos seus sistemas fiscais e de prestações. Complementar as abordagens universais com abordagens seletivas melhorará a eficácia dos sistemas de proteção social. A modernização dos sistemas de proteção social deverá traduzir-se em maior acesso, sustentabilidade, adequação e qualidade.

Os Estados-Membros deverão desenvolver e pôr em prática estratégias preventivas e integradas que conjuguem as três vertentes da inclusão ativa: apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade, em função das necessidades individuais. Os sistemas de proteção social deverão garantir prestações de rendimento mínimo adequadas para qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes, e promover a inclusão social, incentivando as pessoas a participarem ativamente no mercado do trabalho e na sociedade.

A fim de garantir a igualdade de oportunidades, também para as mulheres, as crianças e os jovens, é essencial a disponibilidade de serviços a preços comportáveis, acessíveis e de qualidade, designadamente no que diz respeito à educação e acolhimento na primeira infância, ao acolhimento extraescolar, à educação e formação, à habitação, à saúde e aos cuidados continuados. Deverá ser dada especial atenção ao combate à pobreza e à exclusão social, bem com à necessidade de reduzir a pobreza no trabalho e a pobreza infantil. Os Estados-Membros deverão garantir que todas as pessoas têm acesso a serviços essenciais. Às pessoas necessitadas ou em condições vulneráveis, os Estados-Membros deverão garantir o acesso a habitações sociais adequadas ou a uma ajuda à habitação. A problemática dos sem-abrigo deverá merecer a conceção de respostas específicas. Há que ter em conta as necessidades próprias das pessoas com deficiência.

Os Estados-Membros deverão garantir o acesso, em tempo útil e a preços comportáveis, a cuidados de saúde tanto preventivos como curativos e a cuidados continuados de boa qualidade, ao mesmo tempo que salvaguardam a sustentabilidade desses sistemas a longo prazo.

Num contexto de longevidade acrescida e de mutação demográfica, os Estados-Membros deverão garantir a adequação e a sustentabilidade dos sistemas de pensões para os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, proporcionando a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens na aquisição de direitos de reforma, nomeadamente através de regimes complementares que garantam um rendimento adequado. As reformas dos regimes de pensões deverão ser sustentadas por medidas destinadas a prolongar a vida ativa, por exemplo elevando a idade efetiva de reforma, e ser enquadradas no âmbito de estratégias de envelhecimento ativo. Os Estados-Membros deverão estabelecer um diálogo construtivo com os intervenientes relevantes e permitir um faseamento adequado das reformas.

---