

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Normas mínimas comuns no domínio do seguro de desemprego nos Estados-Membros da UE — Um passo concreto no sentido de uma aplicação efetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais»

(parecer de iniciativa)

(2020/C 97/05)

Relator: **Oliver RÖPKE**

Decisão da Plenária	15.3.2018
Base jurídica	Artigo 32.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	15.11.2019
Adoção em plenária	11.12.2019
Reunião plenária n.º	548
Resultado da votação	141/65/14
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. Na Cimeira Social da UE, que decorreu em 17 de novembro de 2017 em Gotemburgo, foi solenemente proclamado o **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**. Para dar corpo ao pilar, são necessários passos concretos para a sua aplicação eficaz por parte da UE e dos Estados-Membros.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) remete para o **princípio 13 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Prestações por desemprego)**, segundo o qual os desempregados têm direito a um apoio adequado à ativação por parte dos serviços públicos de emprego para (re)integrar o mercado de trabalho, bem como a **prestações por desemprego adequadas, durante um período razoável**, em função das suas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. Essas prestações não devem constituir um desincentivo a um rápido regresso ao mundo do trabalho.

1.3. Apesar de assumir formas diferentes em cada país, o seguro de desemprego é um elemento central dos sistemas sociais de todos os Estados-Membros. O CESE subscreve a opinião da Comissão de que uma **melhoria das normas no âmbito dos regimes de seguro de desemprego** dos Estados-Membros permite um **melhor funcionamento dos mercados de trabalho** e de que os Estados-Membros com regimes de seguro de desemprego mais generosos e despesas mais elevadas com políticas e medidas ativas do mercado de trabalho têm uma maior capacidade de reintegrar os desempregados a longo prazo no mercado de trabalho⁽¹⁾. Simultaneamente, o CESE realça a função importante do seguro de desemprego enquanto estabilizador automático.

1.4. Atualmente, há grandes disparidades entre os Estados-Membros no que respeita às prestações por desemprego. O CESE chama a atenção para o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2019, segundo o qual a concessão de prestações por desemprego adequadas durante um período de tempo razoável, a que todos os trabalhadores tenham acesso e que sejam acompanhadas de medidas eficazes do mercado de trabalho, é **essencial** para apoiar os candidatos a emprego na transição para o mercado de trabalho⁽²⁾.

1.5. O CESE reitera o seu apelo para normas sociais e laborais elevadas⁽³⁾ e defende, por isso, que sejam definidas **metas** para as prestações por desemprego dos Estados-Membros. Devem ser definidas metas para **a taxa de substituição líquida, o período de direito às prestações e a taxa de cobertura**. O CESE também recomenda metas em matéria de **formação contínua e ativação**.

⁽¹⁾ Semestre Europeu — Ficha Temática — Prestações de desemprego — 2017.

⁽²⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽³⁾ JO C 62 de 15.2.2019, p. 165.

1.6. Numa primeira fase, as metas para as prestações por desemprego devem ser definidas e acompanhadas mediante um **processo de avaliação comparativa** no âmbito do **Semestre Europeu**. O CESE reitera a sua recomendação de que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais tenha também um impacto na governação económica na UE ⁽⁴⁾. No entender do CESE, as **recomendações específicas por país** no âmbito do Semestre Europeu devem incluir metas concretas no que diz respeito à **taxa de substituição líquida, ao período de direito às prestações e à taxa de cobertura** das prestações por desemprego, bem como para a **formação contínua e a ativação**. As recomendações específicas por país são elaboradas pela Comissão, adotadas pelo Conselho e aprovadas pelo Conselho Europeu.

1.7. As recomendações específicas por país devem **basear-se** nas orientações integradas ⁽⁵⁾. De acordo com a **orientação n.º 7 das Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros de 2018** ⁽⁶⁾, **que continuam a ser válidas em 2019** ⁽⁷⁾, os Estados-Membros devem garantir aos desempregados **prestações por desemprego adequadas, por um período razoável**, em função das respetivas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. No entanto, essas prestações não devem desincentivar os beneficiários de regressarem rapidamente à vida ativa.

1.8. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais está associado a um painel de indicadores sociais, que acompanha a aplicação do Pilar, seguindo as tendências e os progressos realizados nos Estados-Membros e utilizando-os para alimentar os debates no âmbito do Semestre Europeu. O CESE recomenda que, futuramente, as prestações por desemprego sejam também acompanhadas no âmbito do painel de indicadores sociais. Recomenda ainda um **processo de avaliação comparativa das prestações por desemprego em complemento do painel de indicadores sociais**. O CESE saúda vivamente os esforços que a Comissão está a envidar no sentido de desenvolver um processo de avaliação comparativa das prestações dos seguros de desemprego nacionais, devendo tais esforços ser reforçados e combinados com um processo de monitorização a longo prazo.

1.9. O **objetivo** do processo de avaliação comparativa proposto para as prestações por desemprego é promover a **convergência social ascendente entre os Estados-Membros e melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho**. O processo de avaliação comparativa deve basear-se numa análise do *statu quo*, que não pode ser limitativa ou cosmética. O processo não deve limitar-se ao acompanhamento e à avaliação. Os Estados-Membros devem aprender uns com os outros através da análise dos melhores desempenhos (**aprendizagem comparativa**) e da aplicação de melhorias (**ação comparativa**).

1.10. O processo de avaliação comparativa das prestações por desemprego deve ser gerido pela Comissão. A definição de parâmetros de referência deve contar com a **intensiva participação dos parceiros sociais numa base regular**.

1.11. As **metas sociais** devem conduzir, com o tempo, a uma convergência social. Os cidadãos devem poder constatar que os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais não são apenas letra morta, mas são igualmente aplicados na prática e melhoram gradualmente a sua qualidade de vida.

1.12. O CESE recomenda que os resultados do processo de avaliação comparativa sejam acompanhados de perto e avaliados. Caso não se verifiquem progressos suficientes na realização dos objetivos desejados, haverá que introduzir um instrumento juridicamente vinculativo destinado a apoiar e a complementar a ação dos Estados-Membros no sentido de modernizar os regimes de seguro de desemprego. Para além de uma **recomendação do Conselho** para orientar os Estados-Membros, o CESE recomenda a adoção de uma **diretiva, em conformidade com o artigo 153.º do TFUE, que estabeleça normas mínimas juridicamente vinculativas** para os regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros. Tal diretiva deve estabelecer requisitos relativos a normas mínimas à escala da UE sobre a **taxa de substituição líquida, o período de direito às prestações e a taxa de cobertura** das prestações por desemprego. O CESE advoga igualmente o estabelecimento à escala da UE de normas mínimas aplicáveis à **formação contínua e à ativação** no contexto do seguro de desemprego.

1.13. Gradualmente, seriam aplicadas normas mínimas juridicamente vinculativas, sendo estabelecido um prazo razoável para que todos os Estados-Membros possam cumprir as normas comuns.

1.14. Como disposto no artigo 153.º do TFUE, a **faculdade de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social** não deve afetar substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas. Este princípio deve ser respeitado independentemente da forma ou do conteúdo do sistema no Estado-Membro. Tais medidas não devem obstar a que os Estados-Membros exerçam o direito previsto no Tratado de manter ou introduzir

⁽⁴⁾ JO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

⁽⁵⁾ JO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

⁽⁶⁾ JO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

⁽⁷⁾ JO L 185 de 11.7.2019, p. 44.

medidas de proteção mais estritas. A este respeito, deve ser tida em particular consideração a organização distinta dos regimes de seguro nacionais, a participação dos parceiros sociais, bem como o financiamento.

2. Situação atual e contexto do parecer

2.1. Após as experiências dolorosas da crise económica e financeira a partir de 2008 e a subsequente instabilidade, a economia encontra-se novamente em crescimento e as taxas de desemprego apresentam uma tendência descendente. No entanto, a **recuperação recente dos mercados de trabalho** não tem decorrido ao mesmo ritmo para todos os Estados-Membros, regiões e populações. O CESE remete, a este respeito, para o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2019 ⁽⁸⁾.

2.2. O CESE partilha da opinião do Conselho de que os Estados-Membros e a UE devem fazer face às consequências sociais da crise económica e financeira e procurar **construir uma sociedade integradora**. Importa combater a desigualdade e a discriminação. Há que assegurar o acesso e as oportunidades para todos e reduzir a pobreza e a exclusão social, nomeadamente promovendo o **bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social** ⁽⁹⁾.

2.3. A UE estabeleceu, no quadro da **estratégia Europa 2020**, o objetivo de reduzir até 2020 em 20 milhões o número de pessoas em **risco de pobreza ou de exclusão social**. Tal **objetivo está longe de ser alcançado**. Apesar das melhorias contínuas que se têm vindo a evidenciar desde 2012 (quando quase 25 % da população total da UE enfrentava o risco de pobreza e de exclusão social), a Europa permanece confrontada com imensos desafios. Em 2018, quase 22 % da população da UE encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social ⁽¹⁰⁾.

2.4. O **seguro de desemprego** é um elemento central dos sistemas sociais de todos os Estados-Membros, oferecendo uma rede de proteção para trabalhadores em caso de perda do emprego e **protegendo-os da pobreza**. Simultaneamente, os subsídios de desemprego são **estabilizadores automáticos**, ao evitarem que os rendimentos e o consumo diminuam de modo acentuado quando se dá um aumento geral do desemprego. Além disso, prestações por desemprego eficazes e adequadas permitem aos trabalhadores encontrarem empregos que correspondem às suas expectativas e qualificações ou procederem a uma reorientação profissional no quadro de uma política ativa de mercado de trabalho.

2.5. A proteção social tem vindo a deteriorar-se nos últimos anos, devido à política de austeridade levada a cabo por alguns Estados-Membros. Muitas pessoas consideram cada vez mais que os seus interesses e exigências sociais na UE não são assegurados. O Brexit marcou pela primeira vez a inversão do processo de integração europeia. Esta evolução deve ser entendida como um sinal de alarme. O CESE considera que é necessário **reforçar a dimensão social da UE, o que passa também por fazer face a outros desafios que se colocam atualmente, como as alterações climáticas e a digitalização**, a fim de assegurar a sustentabilidade da UE e recuperar a confiança dos cidadãos. Tal exige um **empenho a todos os níveis**, incluindo os Estados-Membros, os parceiros sociais e os intervenientes da sociedade civil, com base numa economia estável, sustentável e inclusiva ⁽¹¹⁾.

2.6. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia proclamaram solenemente o **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** na Cimeira Social da UE, que teve lugar em 17 de novembro de 2017, em Gotemburgo. Para dar corpo ao pilar, são necessários passos concretos para a sua aplicação eficaz por parte da UE e dos Estados-Membros. A nova presidente eleita da Comissão, Ursula von der Leyen, anunciou nas Orientações Políticas para a Comissão Europeia 2019-2024 um plano de ação para a aplicação plena do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O CESE pretende contribuir para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais com a sua proposta de metas para os regimes de seguro de desemprego nos Estados-Membros.

2.7. O CESE remete para o **princípio 13 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Prestações por desemprego)**: os desempregados têm direito a um apoio adequado à ativação por parte dos serviços públicos de emprego para (re)integrar o mercado de trabalho, bem como a **prestações por desemprego adequadas, durante um período razoável**, em função das suas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. As referidas prestações não devem desincentivar os beneficiários de regressarem rapidamente à vida ativa.

⁽⁸⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽⁹⁾ JO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

⁽¹⁰⁾ Eurostat, 16.10.2019.

⁽¹¹⁾ JO C 262 de 25.7.2018, p. 1.

2.8. Neste contexto, o CESE remete igualmente para o princípio 17 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, segundo o qual as **pessoas com deficiência** têm direito a um apoio ao rendimento que lhes garanta uma vida digna, bem como a serviços que lhes permitam participar no mercado de trabalho e na sociedade. Para a definição do período de direito ao seguro de desemprego deve ser tido em conta que a procura de um novo posto de trabalho ou de ações de reconversão profissional é significativamente mais difícil e morosa para as pessoas com deficiência.

2.9. O seguro de desemprego é um elemento central dos sistemas sociais de todos os Estados-Membros. As disposições nacionais no âmbito dos regimes de seguro de desemprego variam muito entre si, tanto no que respeita à elegibilidade quanto ao valor, à duração e ao método de cálculo. O CESE recomenda a fixação de **metas para as prestações por desemprego** no âmbito do Semestre Europeu. Além disso, o CESE considera necessário garantir prestações sociais de base assentes em regras comuns a toda a UE ⁽¹²⁾. Recomenda ainda um **processo contínuo de avaliação comparativa**. Uma **recomendação do Conselho** permitiria aos Estados-Membros não só lançar debates e reformas com vista à introdução de normas mínimas comuns, como também cooperar entre si neste domínio.

2.10. Caso não se verifiquem progressos suficientes na realização dos objetivos desejados, o CESE recomenda a adoção de **uma diretiva, em conformidade com o artigo 153.º do TFUE**, que estabeleça **normas mínimas juridicamente vinculativas** para os regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros. Tal diretiva deve estabelecer requisitos relativos a normas mínimas à escala da UE sobre a **taxa de substituição líquida**, o **período de direito às prestações** e a **taxa de cobertura** das prestações por desemprego. O CESE advoga igualmente o estabelecimento à escala da UE de normas mínimas aplicáveis à **formação contínua e à ativação** no contexto do seguro de desemprego. As prescrições mínimas não devem impedir os Estados-Membros de definirem normas mais ambiciosas (ver o ponto 16 do preâmbulo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais). As normas já em vigor nos Estados-Membros não devem ser afrouxadas. O CESE recomenda a definição de prescrições mínimas para os regimes de seguro de desemprego nos Estados-Membros, em combinação com a aplicação adequada de uma **cláusula de não regressão** (proibição de um retrocesso devido à introdução de normas mínimas), o que reflete o objetivo da UE de melhorar as condições de vida e de trabalho entre os Estados-Membros, com vista a uma harmonização ascendente (artigo 151.º do TFUE).

2.11. No apoio às pessoas desempregadas, é necessário distinguir entre prestações da segurança social (prestações de seguro) e assistência social. As prestações de seguro dependem, por norma, das contribuições e pressupõem um determinado tempo de serviço. A assistência social é uma prestação previdencial de caráter não contributivo e financiada pelos impostos, que visa apoiar as pessoas que não podem assegurar o seu sustento por meios próprios e que é sujeita a uma avaliação das necessidades. **No presente parecer de iniciativa, o CESE debruça-se sobre as prestações da segurança social.**

2.12. No âmbito do debate sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, a Comissão sugere a criação de uma **função de estabilização para a área do euro** (com a possibilidade de participação de Estados-Membros que não pertencem à área do euro) que deverá permitir, no futuro, reagir melhor aos choques assimétricos. A Comissão Europeia refere a criação de um **resseguro de desemprego europeu** que funcione como «fundo de resseguro» para os regimes de seguro de desemprego nacionais como opção possível para uma função de estabilização ⁽¹³⁾. Esta proposta fiscal, que tem sido objeto de controvérsia, **não tem qualquer relação com o presente parecer de iniciativa**, que constitui uma proposta para fortalecer a dimensão social da UE.

2.13. Recentemente, o CESE manifestou-se a favor de avaliar a **possibilidade de introduzir normas mínimas nos regimes nacionais de desemprego à escala da UE**, por forma a assegurar, entre outras coisas, que cada candidato a emprego possa ser beneficiário ⁽¹⁴⁾. Com o atual parecer, o Comité pretende ir ao encontro de tal tarefa.

3. Observações na generalidade

3.1. De acordo com a **orientação n.º 7 das Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros de 2018** ⁽¹⁵⁾, **que continuam a ser válidas em 2019** ⁽¹⁶⁾, os Estados-Membros devem garantir aos desempregados prestações por desemprego adequadas, por um período razoável, em função das respetivas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. Com essa recomendação, as orientações para as políticas de emprego passam a refletir os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

⁽¹²⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽¹³⁾ COM(2017) 822 final, 6.12.2017.

⁽¹⁴⁾ JO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

⁽¹⁵⁾ JO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

⁽¹⁶⁾ JO L 185 de 11.7.2019, p. 44.

3.2. A **diminuição** do número de pessoas em situação ou em risco de **pobreza e exclusão social** é um dos cinco objetivos da **estratégia Europa 2020** e um dos 17 objetivos da **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** (ODS) da ONU. O **painel de indicadores sociais** introduzido no contexto do Pilar Europeu dos Direitos Sociais acompanha igualmente as tendências e os progressos realizados nos Estados-Membros em relação às pessoas afetadas ou ameaçadas pela pobreza ou pela exclusão social.

3.3. O CESE remete para a conclusão da Comissão de que o **período de direito** ao seguro de desemprego tem um impacto direto no risco de pobreza dos desempregados. Os Estados-Membros com regimes de seguro de desemprego mais generosos e despesas mais elevadas com políticas e medidas ativas do mercado de trabalho têm mais facilidade em integrar os desempregados no mercado do emprego a longo prazo⁽¹⁷⁾. Há **grandes diferenças** entre os Estados-Membros. O período máximo de direito às prestações de desemprego varia entre 90 dias na Hungria e um período de direito permanente na Bélgica⁽¹⁸⁾.

3.4. O CESE considera que as prestações de segurança social devem ser concebidas de modo a assegurarem um nível de vida adequado quando ocorre uma situação de risco, como o desemprego. Por conseguinte, o valor da prestação de seguro de desemprego, ou seja, a **taxa de substituição líquida**, deve ser adequado. Também a este nível se verificam **grandes diferenças** na UE. As taxas de substituição líquidas referentes a trabalhadores com salários baixos com um historial de trabalho curto (um ano) variam entre menos de 20 % dos anteriores rendimentos (líquidos) na Hungria e cerca de 90 % no Luxemburgo⁽¹⁹⁾.

3.5. O número dos desempregados que beneficiam de prestações de seguro de desemprego em relação ao número total dos desempregados constitui a **taxa de cobertura**. A taxa de cobertura é expressa em termos de uma determinada duração do desemprego (por exemplo, a percentagem de desempregados que recebem uma prestação após um ano de desemprego). Mais uma vez, há também aqui **grandes divergências** entre os Estados-Membros. Em média, a percentagem de desempregados de curta duração (pessoas desempregadas há menos de um ano) que recebem subsídio de desemprego representa apenas um terço dos desempregados. A Alemanha tem a taxa de cobertura mais elevada, com cerca de 63 %. Em contrapartida, as taxas de cobertura são bastante inferiores a 15 % em Malta, na Croácia, na Polónia, na Roménia e na Bulgária⁽²⁰⁾.

3.6. Pode haver várias causas para uma taxa de cobertura reduzida num Estado-Membro. Uma delas é o **desemprego dos jovens**. Por um lado, são afetados os jovens desempregados que não conseguem entrar no mercado de trabalho e não têm direito a prestações por não terem trabalhado durante um período suficiente. Por conseguinte, os jovens desempregados não recebem, em muitos casos, prestações.

3.7. O CESE salienta uma vez mais que a transição dos jovens da formação (escolar) para o mercado de trabalho reveste uma importância fundamental. Os jovens devem beneficiar do máximo apoio, por forma a assegurar a sua integração o mais célere possível no mercado de trabalho.

3.8. A duração do desemprego também determina a taxa de cobertura. Enquanto a taxa de cobertura média dos desempregados de curta duração é de cerca de um terço na UE, diminui substancialmente para o desemprego de longa duração, uma vez que a duração das prestações por desemprego é limitada no tempo na maioria dos Estados-Membros. O CESE recomenda a fixação de um objetivo para a **taxa de cobertura dos desempregados de curta duração** (pessoas desempregadas há menos de um ano).

3.9. Uma outra razão para uma taxa de cobertura reduzida são as **novas formas de emprego, bem como o emprego atípico ou precário**, que dificultam a elegibilidade para as prestações. Tendo em conta o acordo político no Conselho sobre uma recomendação relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores assalariados e não assalariados, o CESE é a favor de uma solução global que permita o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores em matéria de segurança social nas novas formas de emprego⁽²¹⁾.

3.10. De acordo com o **princípio 1 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais**, todas as pessoas têm direito a uma educação integradora e de qualidade, a formação e **aprendizagem ao longo da vida**, a fim de manter e adquirir competências que lhes permitam participar plenamente na sociedade e gerir com êxito as transições no mercado de trabalho. Por conseguinte, o CESE apoia a adoção de **metas para a formação contínua e a ativação** e reitera a sua opinião de que a garantia do direito à aprendizagem ao longo da vida para todos deve figurar na agenda da UE⁽²²⁾.

⁽¹⁷⁾ Semestre Europeu — Ficha Temática — Prestações de desemprego — 2017.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽²⁰⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽²¹⁾ JO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

⁽²²⁾ JO C 237 de 6.7.2018, p. 8, e pareceres do CESE JO C 14 de 15.1.2020, p. 1, e JO C 14 de 15.1.2020, p. 46.

3.11. O CESE concorda com o ponto de vista da Comissão de que uma melhoria das normas no âmbito dos regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros permite **melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho**. Em contrapartida, a existência de normas menos elevadas não se traduz necessariamente numa redução da despesa pública, uma vez que os desempregados que não beneficiam de prestações do seguro de desemprego auferem, na maioria dos casos, outras formas de auxílio estatal (por exemplo, assistência aos desempregados ou rendimento mínimo). O CESE concorda com a Comissão que é legítimo pressupor que as despesas adicionais decorrentes de uma melhoria das normas no âmbito do seguro de desemprego — associada a uma política ativa de mercado de trabalho — seriam rapidamente compensadas por um aumento da taxa de emprego, pelo resultante aumento da receita fiscal e por um ritmo mais rápido de crescimento económico ⁽²³⁾.

4. Observações na especialidade

4.1. Atualmente, há grandes disparidades entre os Estados-Membros no que respeita às prestações por desemprego. O CESE chama a atenção para o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2019, segundo o qual a concessão de **prestações por desemprego adequadas** durante um **período de tempo razoável**, a que todos os trabalhadores tenham acesso e que sejam acompanhadas de medidas eficazes do mercado de trabalho, é **essencial** para apoiar os candidatos a emprego na transição para o mercado de trabalho ⁽²⁴⁾.

4.2. Por conseguinte, o CESE recomenda a adoção de **metas** para as prestações por desemprego nos Estados-Membros. Devem ser definidas metas para **a taxa de substituição líquida, o período de direito às prestações e a taxa de cobertura**. O CESE também recomenda metas em matéria de **formação contínua e ativação**.

4.3. O CESE saúda vivamente os esforços da Comissão no sentido de aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu e de promover um processo de avaliação comparativa das prestações dos seguros de desemprego nacionais (entre outros, através do Relatório Conjunto sobre o Emprego). O processo de avaliação comparativa é encarado, acertadamente, como um instrumento importante para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Os esforços devem ser intensificados e associados a um processo de monitorização a longo prazo. O processo de avaliação comparativa das prestações por desemprego deve ter como **objetivo** contribuir para uma **convergência social ascendente** na UE e um **melhor funcionamento dos mercados de trabalho**.

4.4. Na opinião do CESE, as **recomendações específicas por país** devem incluir metas concretas para a **taxa de substituição líquida, o período de direito às prestações e a taxa de cobertura**, bem como para a **formação contínua e a ativação**; a esse respeito, apoia a abordagem da Comissão de que **prestações mais generosas** devem ser acompanhadas da **correspondente ativação das pessoas desempregadas**.

4.5. O **êxito do mercado interno** depende, em grande medida, da eficiência dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, bem como da capacidade das economias europeias de se adaptarem aos choques. De acordo com esta premissa, a estratégia Europa 2020 foi concebida como uma estratégia para transformar a UE numa economia inteligente, sustentável e inclusiva, com vista a proporcionar níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão social ⁽²⁵⁾. O CESE assinala que a UE não conseguirá cumprir o objetivo da **estratégia Europa 2020** de diminuir em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza e exclusão social.

4.6. Na opinião do CESE, **após as eleições para o Parlamento Europeu de 23 a 26 de maio de 2019**, uma tarefa urgente da nova Comissão deve ser propor medidas para melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e promover uma convergência social ascendente nos Estados-Membros. É necessária também uma nova estratégia para a dimensão social da Europa após 2020.

4.7. Os Estados-Membros estão atualmente a debater a **dimensão social da Europa após 2020**. Uma das questões é a de saber quais os aspetos fundamentais que devem orientar a futura dimensão social ⁽²⁶⁾. O CESE considera que a **melhoria do funcionamento dos mercados de trabalho** e a **luta contra a pobreza e a exclusão social** são aspetos fundamentais da dimensão social da Europa após 2020. As metas para as prestações por desemprego dos Estados-Membros podem dar um contributo significativo nesse sentido.

4.8. As metas sociais devem conduzir, com o tempo, a uma convergência social. Os cidadãos devem poder constatar que direitos e princípios como os consagrados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais não são apenas letra morta, mas são igualmente aplicados na prática e melhoram gradualmente a sua qualidade de vida.

⁽²³⁾ Semestre Europeu — Ficha Temática — Prestações de desemprego — 2017.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽²⁵⁾ COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Conselho EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

⁽²⁶⁾ Conselho EPSCO ST 6622/2019 INIT de 27.2.2019.

4.9. Caso as metas no Semestre Europeu não produzam efeitos suficientes, o CESE recomenda, tendo em vista a dimensão social da Europa após 2020, a adoção de uma **diretiva, em conformidade com o artigo 153.º do TFUE, que estabeleça normas mínimas juridicamente vinculativas** para os regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros. Tal diretiva deve estabelecer requisitos relativos a normas mínimas à escala da UE sobre a **taxa de substituição líquida**, o **período de direito às prestações** e a **taxa de cobertura** das prestações por desemprego. O CESE advoga igualmente o estabelecimento à escala da UE de normas mínimas aplicáveis à **formação contínua e à ativação** no contexto do seguro de desemprego.

Bruxelas, 11 de dezembro de 2019.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER

ANEXO

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 59.º, n.º 3, do Regimento):

1. Ponto 1.12

Alterar.

O CESE recomenda que os resultados do processo de avaliação comparativa sejam acompanhados de perto e avaliados. O CESE recomenda que os resultados do processo de avaliação comparativa sejam acompanhados de perto e avaliados. Caso não se verifiquem progressos suficientes na realização dos objetivos desejados, haverá que ponderar ~~introduzir um quadro jurídico~~ instrumento juridicamente vinculativo destinado a apoiar e a complementar a ação dos Estados-Membros no sentido de modernizar os regimes de seguro de desemprego. Para além de uma **recomendação do Conselho** para orientar os Estados-Membros, o CESE recomenda que se pondere um quadro jurídico vinculativo ~~a adoção de uma diretiva, em conformidade com o artigo 153.º do TFUE, que estabeleça normas mínimas juridicamente vinculativas~~ para os regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros. Tal quadro jurídico ~~diretiva~~ deve estabelecer requisitos relativos a normas mínimas à escala da UE sobre a **taxa de substituição líquida**, o **período de direito às prestações** e a **taxa de cobertura** das prestações por desemprego. O CESE advoga igualmente o estabelecimento à escala da UE de normas mínimas aplicáveis à **formação contínua e à ativação** no contexto do seguro de desemprego.

Resultado da votação

Votos a favor: 64

Votos contra: 119

Abstenções: 19

2. Ponto 2.10

~~Caso, após um acompanhamento de perto e uma avaliação dos resultados, não se verifiquem progressos suficientes na realização dos objetivos desejados, o CESE recomenda a adoção de que se pondere~~ um quadro jurídico vinculativo ~~uma diretiva, em conformidade com o artigo 153.º do TFUE, que estabeleça~~ **normas mínimas juridicamente vinculativas** para os regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros. Tal ~~diretiva~~ quadro jurídico deve estabelecer requisitos relativos a normas mínimas à escala da UE sobre a **taxa de substituição líquida**, o **período de direito às prestações** e a **taxa de cobertura** das prestações por desemprego. O CESE advoga igualmente o estabelecimento à escala da UE de normas mínimas aplicáveis à **formação contínua e à ativação** no contexto do seguro de desemprego. As prescrições mínimas não devem impedir os Estados-Membros de definirem normas mais ambiciosas (ver o ponto 16 do preâmbulo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais). As normas já em vigor nos Estados-Membros não devem ser afrouxadas. O CESE recomenda a definição de prescrições mínimas para os regimes de seguro de desemprego nos Estados-Membros, em combinação com a aplicação adequada de uma **cláusula de não regressão** (proibição de um retrocesso devido à introdução de normas mínimas), o que reflete o objetivo da UE de melhorar as condições de vida e de trabalho entre os Estados-Membros, com vista a uma harmonização ascendente (artigo 151.º do TFUE).

Resultado da votação

Votos a favor: 63

Votos contra: 122

Abstenções: 18

3. Ponto 4.9

Caso as metas no Semestre Europeu não produzam efeitos suficientes, ~~após serem acompanhadas de perto e avaliadas, o CESE recomenda, tendo em vista a dimensão social da Europa após 2020, que se pondere a adoção de uma diretiva, em conformidade com o artigo 153.º do TFUE, um quadro jurídico vinculativo que estabeleça~~ **normas mínimas juridicamente vinculativas** para os regimes de seguro de desemprego dos Estados-Membros. Tal ~~diretiva~~ Esse quadro jurídico deve estabelecer requisitos relativos a normas mínimas à escala da UE sobre a **taxa de substituição líquida**, o **período de direito às prestações** e a **taxa de cobertura** das prestações por desemprego. O CESE advoga igualmente o estabelecimento à escala da UE de normas mínimas aplicáveis à **formação contínua e à ativação** no contexto do seguro de desemprego.

Resultado da votação

Votos a favor: 63

Votos contra: 122

Abstenções: 21
