

## FUNDAMENTAÇÃO DA PROPOSTA DE REPROGRAMAÇÃO

### EIXO 2 – INICIATIVA EMPREGO JOVEM PO ISE

#### 1. ENQUADRAMENTO

A Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) operacionaliza de modo parcial o Plano Nacional de Implementação da Garantia Jovem, que tem como objetivo apresentar uma oferta de qualidade de emprego, educação, formação ou estágio aos jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação (NEET).

A criação da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) foi acordada em 2013, como resposta aos níveis excepcionalmente elevados de desemprego jovem na UE, com uma dotação específica de 3,2 mil milhões de EUR, a fim de prestar apoio específico aos jovens sem emprego, que não frequentem programas de estágio ou sistemas de ensino ou de formação e que residam em regiões com taxas de desemprego jovem superiores a 25 % em 2012.

A fim de acelerar a execução, a totalidade da verba em termos de dotações de autorização no período 2014-2020 foi antecipada para 2014 e 2015, podendo a despesa retroagir até setembro de 2013.

Portugal optou por programar no Programa Operacional da Inclusão Social e Emprego (PO ISE) e num único Eixo prioritário de Intervenção – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem, as várias categorias de regiões – regiões menos desenvolvidas: Norte, Centro, Alentejo e a região Autónoma dos Açores; região de transição: Algarve; e as regiões mais desenvolvidas: Lisboa e Região Autónoma da Madeira – dado que todas as regiões cumpriam um dos critérios de elegibilidade para apoio pela IEJ, apresentando uma taxa de desemprego jovem igual ou superior a 25%.

Considerou-se que a concentração das medidas mobilizadas através da IEJ num único PO permite aumentar o impacto e eficácia de uma abordagem integrada e coerente, garantindo, de forma mais simples, a igualdade de acesso e oportunidade aos beneficiários.

O Eixo 2 do PO ISE envolveu na sua programação inicial uma despesa pública total de 350 Milhões de euros (M€), dos quais 321 M€ financiados por fundos europeus (Fundo Social Europeu e Dotação específica IEJ).

**Em 2017**, Portugal viu, reforçada a dotação específica de IEJ, em 62.587.635€, distribuída pelos anos 2017, 2018, 2019 e 2020, não tendo havido reforço da dotação do FSE, pelo que existiu a necessidade de efetuar a reafectação da dotação de FSE nos programas que mobilizam a IEJ, no período 2017-2020.

Esta reafectação foi efetuada em parte pelos Programas Operacionais da Madeira e de Lisboa, na componente relativa às regiões mais desenvolvidas, sendo que a parte da componente relativa às regiões menos desenvolvidas foi assegurada pelo Programa Operacional do Açores e pelo PO ISE.

Não foi efetuada reafectação na região em transição, dado que a região do Algarve deixou de ser elegível no âmbito do reforço da IEJ.

Após reforço de 2017, a IEJ apresenta uma despesa pública total de 486 Milhões de euros (M€), dos quais 447 M€ financiados por fundos europeus – Fundo Social Europeu e Dotação específica IEJ.

A dotação da IEJ encontra-se com uma taxa de compromisso na ordem dos 95% e a sua dinâmica de execução apresenta-se bastante positiva, com uma taxa de execução de 70%, sendo de destacar a relevância dos resultados alcançados em matéria de empregabilidade.

Nesse sentido, as primeiras avaliações realizadas à IEJ, uma realizada pelo CESOP (“*Estudo de Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)*”) e outra realizada pelo TCE, expressa no Relatório Especial n.º 5/2017 (“*Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens*”) demonstraram que os jovens que receberam apoio melhoraram significativamente as suas oportunidades de encontrar um emprego ou de prosseguir os seus estudos.

Até ao presente, a implementação da IEJ tem permitido reduzir significativamente o volume de jovens na situação de NEET (não empregados, que não estão a frequentar programas de estágio ou sistemas de educação ou de formação) e tem contribuído para que o tema do desemprego jovem esteja incorporado na agenda nacional, criando condições para melhorar a integração dos jovens no mercado laboral, como aliás foi referido em diversos relatórios de avaliação sobre o tema.

No primeiro trimestre de 2019, a taxa de jovens NEET atingiu níveis históricos de 10%, acompanhando a tendência do desemprego jovem (15-24 anos) que também atingiu o valor mais baixo desde 2008, tendo como resultado do 1º trimestre de 2019, o valor de 17,6% (Instituto Nacional de Estatística - INE). Destaca-se ainda que, de acordo com dados do IEFP, I.P., o decréscimo registado assume maior relevância no grupo etário dos 25-29 anos.

Não obstante esta trajetória de evolução dos NEET em Portugal ser indissociável da melhoria dos indicadores de mercado de trabalho que se tem sentido nos últimos anos, nomeadamente com a redução do desemprego e a menor expressão do emprego jovem, é inquestionável o contributo das intervenções abrangidas pela Garantia Jovem e pela IEJ.

Ainda que globalmente a evolução seja positiva, o número de jovens NEET existentes em Portugal continua a exigir um envolvimento e uma atuação conjunta, no sentido de serem adequadamente apoiados no processo de inserção no mercado de trabalho, motivo pelo qual, através de carta enviada a Portugal, em **1 de agosto de 2019**, a Comissão Europeia, comunicou um novo reforço da IEJ, onde se encontra identificado o valor e a lista de regiões elegíveis, com base nos últimos dados anuais disponíveis sobre o desemprego jovem (i.e 2017), de acordo com o definido no artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

O novo reforço da IEJ para Portugal é de 3.445.901,00 € para o ano de 2019, o que implica uma nova reprogramação até ao final do ano de 2019.

O Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Regulamento das disposições comuns) foi alterado no n.º 5 do artigo 92.º, pelo regulamento 2019/711 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019, de modo a permitir que os Estados-Membros que beneficiam dos recursos adicionais para a dotação específica destinada à IEJ para 2019 possam solicitar a transferência de um máximo de 50% dos recursos adicionais da dotação específica da IEJ para o FSE, a fim de constituir o investimento específico correspondente do FSE, tal como exigido pelo artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013 (Regulamento FSE). Essa transferência é efetuada para as respetivas categorias de regiões correspondentes à categorização das regiões elegíveis para o aumento da dotação específica destinada à IEJ. Os Estados-Membros devem solicitar essa transferência no pedido de alteração do programa, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Os recursos afetados a exercícios anteriores não podem ser transferidos.

Neste sentido, Portugal opta por transferir 50% da dotação específica da IEJ para funcionar como *matching fund* (FSE) obrigatório, permitindo, por esta via, dispensar transferências de fundos (FSE) entre PO e categorias de região, ao abrigo do n.º 5 do artigo 92.º do regulamento n.º 1303/2013, na sua atual redação. Assim, não será necessário efetuar a reafectação da dotação de FSE nos programas que mobilizam a IEJ no período 2017-2020.

As regiões elegíveis deste novo reforço são as regiões menos desenvolvidas (Norte (2.975.944,00 / FSE+IEJ)) as regiões autónomas dos Açores (266.651,00 / FSE+IEJ)) e as regiões mais desenvolvidas (Madeira (203.306,00 / FSE+IEJ)), sendo a distribuição da dotação proporcional ao número de desempregados dos 15 aos 24 anos em 2017.

## 2. PROPOSTA DE REPROGRAMAÇÃO DO EIXO 2 - IEJ

### 2.1. Contexto

O desemprego dos jovens regista níveis extremamente preocupantes há vários anos, tendo a crise económica vindo agravar muito a integração dos jovens no mercado de trabalho. Embora a situação tenha melhorado substancialmente, cerca de 16.6% dos jovens com menos de 25 anos na UE estavam ainda desempregados no final de 2018.

Para além das consequências financeiras suportadas diretamente pelos jovens, os longos períodos de desemprego têm ainda um efeito negativo em termos de empregabilidade, bem como um maior risco de pobreza e de exclusão social (risco dos seus talentos e competências não serem utilizados da melhor forma). As elevadas taxas de desemprego têm também um efeito negativo no crescimento económico e na produtividade.

A IEJ constitui-se como um instrumento de apoio financeiro à implementação da GJ, com o objetivo de reforçar as medidas destinadas à redução do desemprego jovem e à promoção de uma inserção mais rápida e sustentável do

mercado de trabalho. Considera-se assim que o contributo da IEJ para a GJ é muito significativo no subconjunto das medidas de apoio ao emprego, uma vez que as medidas de educação e formação são sobretudo financiadas no âmbito do POCH.

De acordo com a Decisão de Execução da Comissão Europeia C (2018) 8325 de 04/12/2018, que aprovou o último texto programático do PO ISE, no Eixo 2 encontra-se um conjunto de ações específicas dirigidas aos jovens NEET enquadráveis nos seguintes domínios:

- **Qualificação/Educação**

- ✓ Ações que visam aumentar as condições de empregabilidade dos jovens através de investimento na aquisição de competências ajustadas às necessidades do mercado de trabalho. Estas ações podem vir a contribuir para a conclusão de um ciclo de estudos se complementares a percursos de dupla certificação incompletos ou em articulação com outras medidas – como, por exemplo, o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

- **Estágios e Emprego**

- ✓ Ações que visam criar condições adequadas à promoção da empregabilidade de jovens que procuram o primeiro emprego, apoiando a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho e a sua integração, através da realização de uma experiência prática em contexto de trabalho, quer a nível nacional, quer internacional, ou da criação do seu próprio emprego.

De acordo com o Relatório de Execução Anual de 2018, reportado a 31 de dezembro, continuou-se a registar uma maior capacidade de execução nas tipologias de Estágios e de Apoios à Contratação, que têm uma maior procura e adesão por parte dos jovens NEET, em contraponto às tipologias integradas no domínio da “Qualificação/Educação”, tendo-se observado um aumento dos níveis de execução para a ordem dos 306 M€/FSE, designadamente, da submissão e aprovação dos pedidos de pagamento de saldo relativos às operações de apoios à contratação do IEFP, I.P. e às operações de estágios do IEFP, I.P., do PEPAC Missões, do Estagiar T e do PEPAL.

Assim, o acréscimo de execução em 2018 deveu-se maioritariamente à dinâmica das tipologias de estágios, onde assumem preponderância as operações de estágios do IEFP, I.P., mas também as medidas de estágios internacionais (Inov Contacto e PEPAC Missões) que indiciam desvios de execução pouco significativos face ao aprovado pela AG em candidatura.

No que se refere às tipologias “Projetos locais de Empreendedorismo Jovem (Açores) e “Programa de Reconversão Profissional- AGIR”, salienta-se que as respetivas entidades beneficiárias apresentaram a desistência das candidaturas aprovadas, devido à baixa execução registada, solicitando à AG a reafectação das verbas para as medidas de Estágios, dado que, conforme anteriormente referido, estas registam uma grande adesão e resultados positivos também na Região Autónoma dos Açores.

Em termos de realização física, no âmbito das tipologias de Estágios, contabilizaram-se 42.469 jovens NEET que beneficiaram de estágios profissionais (O823J), o que representa 91% da meta definida para 2018. No âmbito das tipologias do Emprego (incluindo os apoios ao emprego e o empreendedorismo), 16.807 jovens NEET que beneficiaram de apoio ao emprego (O822J), o que representa 84% da meta definida para 2018.

No que concerne aos resultados alcançados até ao final de 2018, em termos de emprego e ofertas de formação recebidas pelos participantes na IEJ, apura-se que chegaram ao fim da intervenção 43.812 jovens, o que representa 87% dos jovens apoiados que terminaram a sua participação na intervenção IEJ, taxa muito positiva face ao valor-alvo fixado para 2023 (60%), podendo-se concluir que as intervenções apresentam um valor de desistências consideravelmente baixo.

Refere-se ainda que 59% dos participantes apoiados na IEJ receberam uma oferta de emprego ou formação (CRO2), sendo que 51% seguiram os seus estudos ou obtiveram emprego uma vez terminada a participação (CR3).

Os resultados medidos 4 semanas após o término das respetivas participações evidenciam que cerca de 50% dos participantes conseguiram obter emprego, incluindo em atividades por conta própria (CR4), taxa que se eleva para 72% quando atendemos aos resultados medidos 6 meses após o término das respetivas participações (CR11 e CR12), valor este que supera, também de forma significativa, o valor-alvo definido para 2023 (45%). Conclui-se, assim, que o índice de integração dos participantes no mercado de trabalho é tanto mais elevado quanto maior for o tempo que medeia entre o fim da intervenção e o momento da análise dos resultados (6 meses após o fim da participação).

No que respeita aos resultados alcançados em termos de formação recebida pelos participantes (CR10), constata-se que apenas 4% dos participantes ingressam em processos de formação, considerando que o foco da intervenção da IEJ

foi sobretudo potenciadora de empregabilidade e também pelo facto das medidas inscritas para esse domínio (qualificação e educação) ainda não terem apresentado execução.

## 2.2. Fundamentação

Considerando que as verbas são diminutas, situando-se na ordem dos 3.5 M€, Portugal continua (já o tinha realizado na reprogramação em 2017) a considerar determinante manter um esforço de concentração das verbas disponíveis em medidas que têm apresentado melhores resultados, do ponto de vista da dinâmica da execução e da integração de jovens no mercado de trabalho, de forma a obter ganhos de eficiência na execução da IEJ.

É com base nestes pressupostos que é apresentada a seguinte proposta:

Respeitando a prioridade conferida, em sede de programação inicial e na reprogramação de 2017, ao domínio dos “Estágios e Emprego”, que representava, em termos de disponibilidades financeiras, 91% (94% após a reprogramação de 2017) da dotação total afeta à IEJ, entende-se que, os apoios devem ser totalmente direcionados para o mencionado domínio, mantendo uma maior concentração e eficácia na aplicação dos apoios.

Assim, e considerando as regiões elegíveis do reforço atribuído, serão reforçadas as seguintes tipologias:

- Estágios IEJ (regiões menos desenvolvidas- Norte)
- Estagiar T (regiões menos desenvolvidas - Açores)
- Estágios Madeira (regiões mais desenvolvidas - Madeira)

**Em suma**, o que se pretende com esta proposta, analisada de forma articulada com a programação global, é que a mesma permita consolidar as respostas em matéria de apoio à inserção no mercado de trabalho, num contexto de redução do financiamento disponível.

## 2.3. Reprogramação financeira: movimentos financeiros e alteração de indicadores

Considerando a alteração efetuada ao Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Regulamento das disposições comuns), no n.º 5 do artigo 92.º, pelo regulamento 2019/711 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019, que vem permitir que os Estados-Membros que beneficiam dos recursos adicionais para a dotação específica destinada à IEJ para 2019 possam solicitar a transferência de um máximo de 50 % dos recursos adicionais da dotação específica da IEJ para o FSE, a fim de constituir o investimento específico correspondente do FSE, tal como exigido pelo artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013 (Regulamento FSE). Essa transferência é efetuada para as respetivas categorias de regiões correspondentes à categorização das regiões elegíveis para o aumento da dotação específica destinada à IEJ. Os Estados-Membros devem solicitar essa transferência no pedido de alteração do programa, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Os recursos afetados a exercícios anteriores não podem ser transferidos.

Neste sentido, Portugal opta por transferir 50% da dotação específica da IEJ para funcionar como *matching fund* (FSE) obrigatório, permitindo, por esta via, dispensar transferências de fundos (FSE) entre PO e categorias de região, ao abrigo do n.º 5 do artigo 92.º do regulamento n.º 1303/2013, na sua atual redação. Não será assim necessário efetuar a reafectação da dotação de FSE nos programas que mobilizam a IEJ no período 2017-2020.

Assim, a reprogramação do Eixo 2 do PO ISE, envolve a transferência de 50% dos recursos adicionais da dotação específica da IEJ para o FSE, não sendo necessário efetuar reafectação de dotação de FSE nos programas que mobilizam a IEJ.

### Reforço de Financiamento

| Eixo   | Dotação Atual      |             | Dotação Alterada   |                | Diferencial        |              |
|--------|--------------------|-------------|--------------------|----------------|--------------------|--------------|
|        | Dotação Específica | FSE         | Dotação Específica | FSE            | Dotação Específica | FSE          |
| Eixo 2 | 223.359.804        | 223.359.804 | 225.082.754,00     | 225.082.755,00 | 1.722.950,00       | 1.722.951,00 |
|        |                    |             |                    |                | 3.445.901,00       |              |

## 2.4. Revisão das metas

Na sequência do reforço da dotação financeira da IEJ, torna-se necessário proceder à atualização das metas definidas para os indicadores físicos e financeiros que constituem o Quadro de Desempenho, tendo como pressuposto base mantendo os pressupostos inerentes à definição das metas.

Assim, e de forma diretamente proporcional ao valor do reforço de financiamento, sem implicar qualquer revisão de custos unitários médios, propõe-se a seguinte atualização de metas no Eixo 2, mais concretamente do indicador O823J:

### Quadro de Desempenho do Eixo 2

| Indicadores de Realização |   | Unidade de medida | Meta fixada para 2018 | Meta Proposta para 2023 |
|---------------------------|---|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| O824J                     | Participações de jovens NEET em ações de qualificação/educação            | N.º               | 44.900                | 74.800                  |
| O823J                     | Participantes NEET que beneficiam dos estágios profissionais <sup>1</sup> | N.º               | 46.500                | 58.700                  |
| O822J                     | Participantes NEET que beneficiam de apoios ao emprego                    | N.º               | 20.000                | 24.900                  |
| F21                       | Despesa Certificada (DPT)   | €                 | 267.374.824           | 489.885.994             |

1 - Fórmula de apuramento da meta: dotação das tipologias que concorrem para o indicador /custo unitário médio.

## 3. NOTA FINAL

A opção tomada pela Autoridade de Gestão do PO ISE foi a de limitar as alterações a introduzir no texto do Programa aos aspetos exclusivamente relacionados com a IEJ, descritos fundamentalmente entre as páginas 81, 83-85, 145-146 e 235.

Anexos: Texto integral do Programa Operacional revisto assinalando-se as alterações e respetivos quadros financeiros.

PO ISE, 9 de setembro de 2019