C/2025/764

11.2.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Análise factual e legislativa para uma integração efetiva dos nacionais de países terceiros no mercado de trabalho da UE

(parecer de iniciativa)

(C/2025/764)

Relator: **Panagiotis GKOFAS**

Correlator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Conselheiros	Ioannis PAPADIMOS (do relator, Grupo III) Gemma PINYOL (do correlator, Grupo II)
Decisão da Plenária	18.1.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	3.10.2024
Adoção em plenária	4.12.2024
Reunião plenária n.º	592
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	137/2/7

1. Conclusões e recomendações

1.1. O desenvolvimento de uma política abrangente da União Europeia (UE) em matéria de imigração laboral tem sido lento e difícil desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, que conferiu competência à UE no domínio da imigração. A política da UE rege-se por diretivas, as quais, globalmente, têm alcançado um nível mínimo de harmonização, deixando uma margem de apreciação significativa aos Estados-Membros.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) chama a atenção para o facto de a mobilidade laboral organizada no espaço da União ser regida por um quadro altamente fragmentado e excessivamente complexo, constituído por várias diretivas da UE e, paralelamente, pelas diversas legislações nacionais. As diferentes categorias de trabalhadores migrantes são regidas por diversos regulamentos e diretivas, cada um abrangendo diferentes aspetos e etapas do processo de migração.

1.3. O CESE considera que, em vez de complementar as políticas nacionais, as políticas da UE visam trabalhadores semelhantes, o que é particularmente problemático para os trabalhadores altamente qualificados, que representam, tanto quantitativa como qualitativamente, a principal categoria de trabalhadores que a UE pretende atrair e reter. A UE não deve nem precisa de substituir as políticas nacionais de imigração laboral pelas suas próprias políticas. Pelo contrário, estas últimas devem ser complementares das primeiras e qualquer intervenção da UE deve ser cuidadosamente justificada no contexto do princípio da subsidiariedade.

1.4. Uma vez que a escassez de mão de obra – que é diferente consoante os Estados-Membros e os vários setores do mercado de trabalho e pode estar associada às condições de trabalho do setor ou da própria profissão – se apresenta como um desafio europeu comum, é também necessária uma resposta comum. Se aproveitasse o potencial do mercado de trabalho único europeu, em vez de funcionar com base em 27 mercados de trabalho distintos, a UE estaria em melhor posição para competir pelos trabalhadores migrantes na «corrida mundial aos talentos».

1.5. O CESE assinala à Comissão Europeia que uma opção possível, a curto prazo, para a integração da mão de obra migrante na UE poderia ser o aprofundamento da atual abordagem setorial através de uma legislação que vise especificamente os setores pertinentes para a política industrial da UE. A abordagem a longo prazo da UE deve consistir em prosseguir e aplicar uma política comum de migração laboral que evite a concorrência interna, estabeleça objetivos comuns claros e alinhe um conjunto de instrumentos por esses objetivos, colocando assim a UE em melhor posição para competir a nível internacional.

1.6. O CESE salienta a necessidade de adotar regulamentação clara sobre o acesso dos migrantes a vistos e autorizações de trabalho, bem como de assegurar o reconhecimento dos seus diplomas e qualificações profissionais. No que diz respeito ao problema do reconhecimento dos diplomas dos migrantes ([1]), seria importante elaborar normas europeias em matéria de qualificações e competências, que poderiam resolver esta questão.

1.7. O CESE chama a atenção, em particular, para a necessidade de facilitar o acesso dos migrantes ao mercado de trabalho através do desenvolvimento de políticas e planos de ação destinados a promover a inclusão dos migrantes (com disposições específicas para as mulheres) no mercado de trabalho, nomeadamente atendendo às suas necessidades específicas, promovendo uma cooperação eficaz entre os governos, os sindicatos, as entidades sociais e as organizações de empregadores em matéria de conceção e financiamento da formação profissional dos migrantes e assegurando simultaneamente a disponibilização de cursos de línguas e de cidadania aos requerentes de asilo e aos refugiados.

1.8. O CESE sublinha a importância de assegurar a ligação entre os representantes oficialmente reconhecidos das comunidades de migrantes e os representantes dos setores público e privado e dos sindicatos, salientando igualmente a importância da participação das comunidades de migrantes na vida cívica. Uma boa iniciativa pan-europeia seria a criação de um «conselho europeu para a integração de migrantes e refugiados», que estabelecesse um elo entre as associações e comunidades de migrantes reconhecidas e os diferentes fóruns europeus.

1.9. Os migrantes irregulares que trabalham no mercado de trabalho informal estão frequentemente empregados em postos de trabalho pouco qualificados. O quadro legislativo europeu em matéria de sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva 2009/52/CE) está em vigor. A fim de evitar que nacionais de países terceiros utilizem vias irregulares para entrar na Europa, os acordos bilaterais com os países de partida poderiam determinar a regularização dos migrantes irregulares, com acordos paralelos para o acesso a trabalho pouco qualificado ou sazonal, impondo ao país de partida a obrigação de readmitir nacionais seus que tentem entrar na UE de forma irregular.

1.10. O CESE considera que importa dedicar especial atenção à situação dos requerentes de asilo e dos refugiados, que, muitas vezes, enfrentam restrições administrativas no acesso ao mercado de trabalho e no início de uma atividade por conta própria, uma vez que são poucos os países europeus que concedem aos requerentes de asilo acesso imediato ao mercado de trabalho.

1.11. O CESE salienta a importância de impor proibições às agências de recrutamento implicadas em práticas pouco éticas ou abusivas e de manter listas negras de agências com antecedentes de exploração laboral. Defende que os empregadores sejam proibidos de celebrar contratos com agências incluídas na lista negra e estejam sujeitos a sanções em caso de incumprimento.

1.12. O CESE propõe a criação de um mecanismo (um observatório) a nível europeu que sirva de plataforma para o aconselhamento sobre a elaboração de quadros legislativos destinados a regular as questões relacionadas com a migração, a apoiar projetos que promovam o desenvolvimento intercultural, a combater a exploração e a promover o diálogo entre investigadores, decisores políticos e representantes da sociedade civil que abordam os problemas da migração.

1.13. O CESE preconiza o desenvolvimento de programas educativos nas escolas para aprofundar o conhecimento das diferentes culturas, línguas e religiões e defende a participação ativa dos migrantes nas atividades dos partidos políticos, dos sindicatos e das associações de migrantes e da diáspora. É igualmente importante promover a sensibilização mútua e recíproca para as diferenças sociais e culturais, a fim de facilitar um melhor entendimento entre as comunidades de acolhimento e as comunidades de migrantes. A este respeito, o papel das organizações da sociedade civil pode ser fundamental, uma vez que podem contribuir para o desenvolvimento de sociedades mais informadas e, por conseguinte, servir de elo de ligação nas sociedades de acolhimento.

([1]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/pt/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14. O CESE é favorável à promoção da aplicação do Regulamento (UE) n.º 1231/2010 ([2]) de forma a alargar as regras da UE em matéria de coordenação da segurança social aos nacionais de países terceiros legalmente residentes na União e em situação transfronteiriça, como uma das principais condições para a inclusão social e integração dos migrantes e para a prosperidade dos países de acolhimento.

1.15. O CESE preconiza um acesso mais eficaz, sem descontinuidades e mais rápido ao financiamento da UE, assegurando a complementaridade entre os dois principais fundos de integração, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), por exemplo através de mecanismos de coordenação a nível nacional e da garantia de que a componente de inclusão social dos programas no âmbito do FSE+ é acessível aos migrantes e refugiados, uma vez que os Estados-Membros não são obrigados a afetar aos migrantes nenhuma parte dos 25 % destinados à inclusão social.

1.16. O CESE congratula-se com o reforço da dimensão externa, através do apoio à cooperação para o desenvolvimento, à diplomacia da migração e aos quadros de cooperação regional em matéria de migração laboral dentro e fora dos países da vizinhança imediata da UE. As iniciativas regionais podem facilitar o diálogo, o intercâmbio de informações e a coordenação das políticas entre os países de origem, de trânsito e de destino, promovendo abordagens harmonizadas da gestão da migração e respondendo a desafios comuns, incluindo a migração ilegal, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos.

1.17. O CESE incentiva a que se pondere criar mecanismos de promoção da migração circular, através dos quais os migrantes circulem temporariamente entre os seus países de origem e de destino, a fim de maximizar os benefícios tanto para os países de partida como para os países de acolhimento, minimizando simultaneamente os potenciais desafios sociais e económicos.

1.18. O CESE considera que o futuro crescimento económico da Europa dependerá da sua capacidade para tirar maior partido das competências e dos talentos das pessoas e promover tecnologias e empresas inovadoras. Por conseguinte, uma prioridade fundamental deverá ser a eliminação dos obstáculos ao acesso dos migrantes ao mercado de trabalho e a criação de oportunidades para o desenvolvimento das suas competências e talentos. Para o efeito, uma vez que as medidas atuais estão fragmentadas e incompletas, é necessária uma agenda de reformas mais ampla destinada a assegurar a competitividade económica e a permitir à UE competir verdadeiramente na corrida mundial aos talentos. Em resumo, os argumentos a favor da melhoria da política europeia em matéria de migração laboral são claros. Ao adotar uma abordagem abrangente e coordenada, a UE pode tirar partido do potencial da mobilidade laboral para impulsionar o crescimento económico, enfrentar os desafios demográficos, promover a inclusão social e defender os direitos de todos os trabalhadores.

2. **Síntese das atuais tendências da migração laboral na UE**

2.1. O **Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo** constitui o quadro regulamentar global da UE no que diz respeito aos requerentes de asilo. O acordo político alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho criou as condições necessárias para o que se espera ser uma gestão justa, eficaz e sustentável da migração a longo prazo.

2.2. Além disso, a nível da UE, existem também as **vias legais**, que incluem várias diretivas, como a Diretiva Cartão Azul UE, a Diretiva Trabalhadores Sazonais, a diretiva relativa às transferências de trabalhadores dentro das empresas, a Diretiva Residentes de Longa Duração, a Diretiva Autorização Única e as diretivas relativas às condições para efeitos de investigação e de estudos. Importa salientar que o Conselho da UE, na sua votação final de 12 de abril de 2024, aprovou a Diretiva Autorização Única revista. O instrumento reformulado foi concebido para melhorar os procedimentos de pedido, aumentar a mobilidade no mercado de trabalho e facilitar a prevenção de situações de exploração laboral ([3]).

2.3. A União continua empenhada em proporcionar vias seguras e legais para as pessoas que necessitam de proteção através dos **programas de reinstalação da UE**, que permitem aos refugiados mais vulneráveis chegar à Europa sem precisar de recorrer às redes criminosas de introdução clandestina de migrantes ou de arriscar a sua vida em rotas perigosas.

([2]) Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade (JO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

([3]) Ver https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work--and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. Além disso, existe a **Reserva de Talentos da UE**, que visa facilitar a correspondência entre a oferta e a procura. Partindo do reconhecimento que para ajudar a atrair talentos de países terceiros cabe facilitar a correspondência entre a oferta e a procura de emprego e garantir condições de trabalho equitativas e justas para os nacionais de países terceiros, enquanto elemento do **pacote Mobilidade de Competências e Talentos** ([4]), a **Reserva de Talentos da UE** ([5]) visa facilitar o recrutamento de candidatos a emprego de países terceiros para profissões em que há escassez de trabalhadores na UE a todos os níveis de competências ([6]).

2.5. Recentemente, a Comissão apresentou o plano de ação sobre **a escassez de mão de obra e de competências**. O plano define ações em cinco domínios ([7]) a executar rapidamente a nível da UE, nacional e dos parceiros sociais, nomeadamente apoiar a ativação de pessoas sub-representadas no mercado de trabalho, prestar apoio ao desenvolvimento de competências, à formação e à educação e melhorar as condições de trabalho em determinados setores.

2.6. Além das diretivas e regulamentos a nível da UE, cada Estado-Membro dispõe das suas próprias **políticas nacionais de imigração**, que regem a migração laboral, as quais podem incluir vários tipos de autorizações de trabalho, autorizações de residência e regimes para trabalhadores qualificados, estudantes, investigadores e outras categorias de migrantes.

2.7. Alguns Estados-Membros celebraram **acordos bilaterais** com países terceiros para facilitar a migração laboral. Estes acordos podem abranger setores específicos ou categorias de trabalhadores e prever procedimentos simplificados em matéria de recrutamento, autorizações de trabalho e residência.

3. **Observações gerais**

3.1. O CESE partilha da opinião da Comissão de que a criação de vias laborais para os nacionais de países terceiros acederem à UE deve, sem dúvida, ser uma componente central de uma política de migração abrangente e equilibrada. Como reconhece a Comissão, o desenvolvimento de vias legais para a Europa para fins profissionais não só ajuda a aliviar a pressão sobre as rotas irregulares, como também permite à UE e aos seus Estados-Membros atrair talentos e competências que contribuam para a prosperidade económica de toda a União.

3.2. Além disso, o CESE chama a atenção para o facto de as pressões demográficas criarem, também, uma necessidade de mão de obra, pelo que a demografia é um fator fundamental para a migração na Europa. É o fator que pode alterar a narrativa sobre as perceções. Os Estados-Membros precisam urgentemente de suprir as suas necessidades de mão de obra, mas também de reforçar os seus sistemas de proteção social e de pensões. Políticas migratórias proativas poderiam melhorar significativamente a situação demográfica na Europa.

3.3. A redução da mão de obra na Europa – que é diferente consoante os Estados-Membros e os vários setores do mercado de trabalho e pode estar associada às condições de trabalho do setor ou da própria profissão – terá consequências económicas importantes, uma vez que menos pessoas contribuirão para o financiamento das pensões e que o consumo diminuirá e a proteção social será limitada. A população em idade ativa está a diminuir, o que resulta numa escassez de mão de obra em vários setores, incluindo os cuidados de saúde, a assistência social, a agricultura, a construção, a hotelaria, a restauração, as tecnologias da informação e os serviços financeiros. Por conseguinte, se forem aplicadas as medidas políticas necessárias, a migração poderá ser muito benéfica para a Europa.

([4]) Comunicação da Comissão, de 15 de novembro de 2023, sobre a mobilidade de competências e talentos [COM(2023) 715 final].
([5]) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma Reserva de Talentos da UE [COM(2023) 716 final].
([6]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) – Apoiar a ativação de pessoas sub-representadas no mercado de trabalho
— Prestar apoio ao desenvolvimento de competências, à formação e à educação
— Melhorar as condições de trabalho em determinados setores
— Melhorar a mobilidade justa no interior da UE para trabalhadores e aprendentes
— Atrair talentos de fora da UE
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. O CESE reitera que, contrariando a maior parte da retórica populista contra os migrantes, segundo a qual os migrantes constituem um pesado encargo para o sistema de proteção social, um estudo recente da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) sobre o impacto orçamental da migração para todos os países europeus da OCDE demonstrou que os migrantes pagam mais em impostos e contribuições sociais do que recebem em prestações individuais ([8]).

3.5. O CESE lamenta que, apesar do reconhecimento das necessidades, a resposta para permitir o acesso dos migrantes ao mercado de trabalho da UE enfrente muitos desafios, nomeadamente obstáculos jurídicos, barreiras linguísticas e culturais, discriminação e preconceitos, reconhecimento de competências e avaliação e reconhecimento de qualificações, restrições à mobilidade, exclusão social e problemas de integração, bem como, em alguns casos, acesso limitado à proteção social e condições de trabalho abusivas ([9]).

3.6. O CESE considera que a participação na vida cívica é extremamente importante para a criação de um «sentimento de pertença» entre os nacionais de países terceiros na sociedade de acolhimento, bem como para a criação de condições favoráveis ao conhecimento mútuo, à parceria e à aceitação.

3.7. Seguindo as boas práticas de vários Estados-Membros que criaram conselhos para a integração dos migrantes e dos refugiados em determinados municípios, poder-se-ia alargar esta ideia a uma política pan-europeia. O conselho europeu para a integração dos migrantes e refugiados exerceria funções de natureza consultiva e teria por objetivo reforçar a integração e familiarizar os nacionais de países terceiros com as estruturas e os procedimentos da UE.

3.8. O CESE salienta que a migração deve ser encarada como uma oportunidade e não como um risco. A ausência de uma política de migração coordenada a nível europeu abriu caminho ao aumento de receios infundados entre a população europeia, os quais foram posteriormente explorados por algumas forças políticas e meios de comunicação social para apresentar uma imagem distorcida da migração como uma ameaça.

3.9. O CESE contesta o equívoco comum de que os migrantes constituem uma ameaça para a população local ao ocuparem os seus postos de trabalho e tirarem proveito dos sistemas de segurança social. Chama a atenção da Comissão, das autoridades dos Estados-Membros e das respetivas sociedades para o impacto positivo da migração no desenvolvimento económico europeu e solicita que as políticas europeias contribuam para o pleno aproveitamento das oportunidades oferecidas pela migração.

3.10. O CESE congratula-se com o facto de a revisão recentemente concluída da Diretiva Cartão Azul UE, bem como a reforma em curso da Diretiva Autorização Única, poderem ajudar a melhorar o seu funcionamento. Por exemplo, limiares de elegibilidade mais baixos e mais flexíveis para o cartão azul podem alargar o seu âmbito de aplicação. A proposta de reformulação da Diretiva Autorização Única, destinada a simplificar e clarificar o seu âmbito de aplicação, pode torná-la mais eficaz, embora não aborde as condições de entrada dos migrantes com qualificações baixas e médias.

3.11. O CESE congratula-se com o facto de a Reserva de Talentos da UE ([10]) poder ajudar a coordenar as políticas dos Estados-Membros. Saúda igualmente o facto de a mesma incluir salvaguardas integradas para evitar práticas abusivas e desleais e salienta que os nacionais de países terceiros recrutados através da Reserva de Talentos da UE terão os mesmos direitos e obrigações que os trabalhadores da UE uma vez empregados, nomeadamente no que toca ao respeito da legislação e dos princípios da UE, a fim de assegurar uma integração harmoniosa nas comunidades locais.

([8]) «International Migration Outlook 2021» © OCDE 2021, p. 121.

([9]) Para mais informações, consultar o estudo do CESE sobre os trabalhadores sazonais, elaborado por Rossella Soldi e Simona Cavallini, 22 de abril de 2023, revisto em 12 de maio de 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf (em inglês).

([10]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12. O CESE observa que os Estados-Membros podem decidir a forma de alcançar os objetivos de uma diretiva e, por conseguinte, dispõem de uma ampla margem de apreciação na sua transposição para o direito nacional. Lamenta que o quadro legislativo esteja, em grande medida, dissociado dos principais domínios de intervenção da UE. A hesitação dos Estados-Membros em recorrer à legislação da UE resulta certamente do facto de as regras da UE permitirem a introdução de disposições mais favoráveis no direito nacional. Como tal, o acervo legislativo da UE em matéria de migração laboral reforça as preferências nacionais em vez de as desafiar ou complementar. O recurso a soluções nacionais não resolverá esta questão, uma vez que a concorrência no interior da UE é suscetível de resultar em divergências entre a capacidade dos Estados-Membros para cumprirem os objetivos da estratégia industrial da UE.

Bruxelas, 4 de dezembro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE