

Estrasburgo, 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación

{ COM(2016) 378 final }
{ SWD(2016) 193 final }

Ficha Resumen

Evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de revisión de la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado («tarjeta azul UE»)

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Qué problema se ha detectado y por qué supone un problema a escala de la UE?

La UE se enfrenta a crecientes déficits y desfases estructurales de competencias en determinados sectores clave (por ejemplo, TIC, ingeniería y atención sanitaria) que requieren en muchos casos un elevado nivel de competencias. Además, en las próximas décadas la UE tendrá que hacer frente a los retos demográficos del rápido envejecimiento de la población, la paulatina disminución de la población activa y el aumento de la tasa de dependencia por vejez. Esto pone en peligro el crecimiento, la capacidad de innovación y la competitividad de la Unión, que compite con otras grandes economías por atraer talento: en la actualidad, el 48 % de los migrantes no europeos con bajo nivel educativo opta por un destino europeo, mientras que el 68 % de los que tienen un nivel de estudios alto prefiere un destino no europeo de la OCDE.

En 2009 se adoptó la Directiva sobre la «tarjeta azul UE» (TA), con el fin de hacer de la UE un destino más atractivo para los trabajadores extranjeros altamente cualificados (TAC) y contribuir a reforzar la economía del conocimiento. No obstante, una comparación a escala internacional¹ revela que la UE sigue sin atraer y retener en los Estados miembros a un número suficiente de TAC², tanto con los planes nacionales como con la TA³. Los principales problemas son:

- las deficiencias estructurales de la TA: condiciones de admisión restrictivas (por ejemplo, alto umbral salarial), limitación de la movilidad en el interior de la UE y bajo nivel de armonización (margen de maniobra de los Estados miembros en cuestiones centrales), lo que se traduce en una escasa «comercialibilidad»;
- las deficiencias estructurales de los regímenes nacionales de TAC paralelos: si bien estos pueden adaptarse mejor a las características específicas de los mercados laborales nacionales, las significativas variaciones existentes entre Estados miembros ponen de manifiesto que solo unos pocos pueden considerarse un éxito relativo, mientras que por su naturaleza no pueden ofrecer una movilidad en el interior de la UE que se considere un elemento de atractivo importante, lo que conduce a la ineficiencia de la (re)asignación de la mano de obra en la UE.

De ahí la coexistencia de diferentes conjuntos paralelos de normas y procedimientos de admisión de TAC aplicables en la UE, lo que ha dado lugar a que el sistema de inmigración de la UE sea complejo e ineficiente y no haya sido capaz de dar una respuesta rápida y eficaz a la demanda creciente de TAC y compensar las carencias de competencias y de mano de obra. Además, la UE no admite a otros nacionales de terceros países (NTP) con talento y altamente capacitados⁴. Sin embargo, muchos de los factores que influyen en la capacidad de atracción que la UE puede ejercer en los TAC son ajenos a la política de migración, incluidos los niveles de vida, las oportunidades profesionales, los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, las lenguas, el nivel salarial, etc.

¿Qué objetivo se espera alcanzar con esta iniciativa?

Los objetivos generales son los siguientes: 1) atraer y retener a trabajadores altamente especializados NTP para contribuir a potenciar la competitividad de la UE y abordar las consecuencias del envejecimiento de la población, y 2) compensar las carencias de competencias con una mejor (re)asignación de la mano de obra mediante un aumento de la afluencia y la movilidad profesional y en el interior de la UE.

Los objetivos específicos son los siguientes: 1) crear en la UE un sistema eficaz de inmigración de NTP altamente capacitados, 2) aumentar el número de trabajadores NTP altamente capacitados admitidos en función de la demanda, 3) armonizar y simplificar la admisión de los NTP altamente capacitados, 4) promover la integración de los NTP altamente capacitados y sus familias mediante derechos y condiciones de residencia favorables, 5) mejorar las posibilidades de movilidad en el interior de la UE, y 6) desarrollar la marca TA y la capacidad de atracción de la UE como destino para los NTP altamente capacitados.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

En la actualidad, los Estados miembros de la UE operan de forma individual para atraer TAC, y el número de permisos que expiden para TAC es bajo. El valor añadido de una tarjeta azul de la UE eficaz viene dado por la existencia de un régimen único, transparente, flexible y ágil para los TAC, que pueda competir mejor con los regímenes de países tradicionales de inmigración, como Estados Unidos, Canadá y Australia, que aúne esfuerzos, que ofrezca derechos tangibles de movilidad en el interior de la UE, que haga uso del mercado laboral en general y que promueva a la UE a escala mundial con una marca UE clara y atractiva.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En

¹ La mano de obra de Estados Unidos se sitúa en torno a los dos tercios de la mano de obra de la UE; sin embargo, admite a unos 200 000 trabajadores migrantes cualificados cada año.

² Afluencia total actual de TAC a la Europa de los Veinticinco: 23 419 en 2012, 34 904 en 2013 y 38 774 en 2014.

³ En 2014: 13 852 tarjetas azules (más que en años anteriores), casi el 90 % de las cuales en un Estado miembro, y cerca de 25 000 permisos nacionales para TAC.

⁴ NTP que son empresarios innovadores, proveedores de servicios y beneficiarios de protección internacional y solicitantes de asilo altamente capacitados.

caso negativo, ¿por qué?

Se han evaluado tres paquetes de opciones de actuación (POA):

- POA1: un régimen muy integrador que amplíe considerablemente la TA, también a algunos trabajadores con competencias de nivel medio, mediante la introducción del salario y las cualificaciones como condiciones alternativas, con derechos adicionales limitados;
- POA2: un régimen que modifique las condiciones de admisión y los derechos y se centre en los TAC, con tres subopciones: a) un régimen más inclusivo, flexible y adaptable para un grupo más amplio de TAC que facilite los procedimientos y conceda más derechos y movilidad en el interior de la UE; b) un régimen más selectivo para los TAE de nivel superior que conceda aún más derechos y movilidad, y c) un régimen dual que combine las subopciones a) y b).
- POA3: una norma selectiva sobre la TA válida en toda la UE con un umbral salarial uniforme (alto) y facilitación y derechos amplios, incluida la plena movilidad.

Además, se han evaluado tres opciones de actuación (OA) horizontales consideradas autónomas o complementarias:

- OA-A: acción no legislativa (cooperación más intensa, mejor promoción, reconocimiento más rápido de las cualificaciones, etc.);
- OA-B: ampliación del ámbito de aplicación a los empresarios innovadores;
- OA-C: ampliación del ámbito de aplicación a los trabajadores altamente capacitados beneficiarios de protección internacional o solicitantes de asilo.

La opción preferida es la POA2 (subopción a), unida a la OA-A. Además, la OA-C se ha considerado viable con una incidencia positiva limitada y se ha sometido a consideración política.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

La mayoría de los agentes económicos interesados considera que el *statu quo* no es satisfactorio y que las medidas no legislativas son insuficientes. Por lo general, los agentes económicos son partidarios de una mayor flexibilidad en las condiciones de admisión y una aceleración de los procedimientos, así como una mayor armonización y un aumento de la movilidad en el interior de la UE. Por otra parte, la mayoría de los agentes gubernamentales (gobiernos y administraciones de los Estados miembros en particular) no consideran conveniente que se revise la TA y prefieren mantener los regímenes nacionales paralelos. En cuanto al ámbito de aplicación de las modificaciones, las opiniones están divididas, especialmente en lo que se refiere a la ampliación a los trabajadores con competencias de nivel medio, así como a otras categorías de migrantes. Incluso los partidarios de normas a escala de la UE sobre el emprendimiento y los proveedores de servicios consideran, con carácter general, que un instrumento específico separado sería más apropiado. En lo que respecta a la ampliación a las categorías de migrantes solicitantes o beneficiarios de protección internacional, las opiniones de las partes interesadas están divididas.

C. Impacto de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o de las principales opciones, si no existe una preferida)?

La opción preferida tendría una repercusión económica positiva, pues una mayor disponibilidad de TAC en la UE contribuiría al crecimiento y la competitividad y sería muy adecuada para hacer frente a las carencias de mano de obra y capacidades y retener a los jóvenes con talento (umbral salarial inferior para profesiones deficitarias y titulados recientes).

Esta opción presenta un alto potencial para aumentar el número de TAC y mejorar su movilidad profesional y en el interior de la UE, y permitiría reaccionar más rápidamente y con mayor facilidad si surgiesen carencias de competencias y mejores oportunidades en otros lugares. En la opción preferida, las condiciones de admisión flexibles se ven compensadas por los amplios derechos. Esta opción combina un nivel elevado de inclusión, un grado de flexibilidad considerable para que los Estados miembros se adapten a su situación nacional y un alto potencial de sustitución de los regímenes nacionales paralelos, con una mayor simplificación de los trámites, un nivel superior de derechos, una mayor facilitación de la movilidad en el interior de la UE y un alto nivel de armonización.

Los beneficios se repartirían uniformemente entre todos los Estados miembros, dado que este régimen admitiría una adaptación nacional. Las repercusiones sociales serían globalmente positivas, pues los ciudadanos de la UE se beneficiarían del crecimiento económico global, y se prevé que el posible efecto de desplazamiento sería muy limitado o nulo. Los TAC acogidos a este régimen se beneficiarían de derechos más amplios y los terceros países se beneficiarían de la captación de cerebros, la migración circular y las transferencias de fondos. Por sí solas, las medidas no legislativas de la OA-A tendrían un efecto limitado, pero combinadas podrían reforzar el impacto positivo de la POA2 a) y hacer que el régimen resultase más visible para los TAC y los empresarios, con lo que se reforzaría la marca TA.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o de las principales opciones, si no existe una preferida)?

La introducción del nuevo régimen y la sustitución de los regímenes nacionales paralelos supondría costes administrativos iniciales para los Estados miembros. Existe cierto riesgo de fuga de cerebros para los terceros países, aunque en la TA hay y seguirá habiendo disposiciones para mitigarlo. El efecto de desplazamiento previsto respecto de la mano de obra nacional y de la UE sería muy limitado.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Con una TA más atractiva e integradora, empresas de todos los tamaños y estructuras podrán beneficiarse de una contratación de TAC más fácil y del acceso a una mayor reserva de TAC en el interior de la UE. En particular, las pymes se beneficiarán de un régimen de admisión más integrador (umbral salarial inferior) y más sencillo, pues sus recursos para invertir en esfuerzos de contratación son limitados. Un sistema de «empresarios reconocidos» podría favorecer de manera inherente a las empresas más grandes, lo que explica la necesidad de ajustes específicos en favor de las pymes para garantizar criterios de admisión y costes razonables. Al permitir una transición gradual del empleo al emprendimiento se promueve la creación de pequeñas empresas innovadoras.

¿Se producirán efectos significativos en los presupuestos nacionales y las administraciones?

Los Estados miembros tendrían algunos costes administrativos iniciales, pues los regímenes que puedan existir quedarían sustituidos por la TA, lo que exige formación e información. No obstante, se espera que esos costes se vean rápidamente compensados por la sencillez y la facilidad de gestión del régimen. Aunque el mayor número de solicitantes incrementaría los costes administrativos globales, los costes unitarios disminuirían debido a las economías de escala y al aumento de la eficiencia de un sistema simplificado. Además, estos costes se verían compensados en gran medida por las tasas e, indirectamente, por los beneficios económicos para la sociedad de acogida y el incremento de los ingresos fiscales.

¿Se producirán otros efectos significativos?

Con una TA más inclusiva se produciría un efecto positivo en los derechos fundamentales, pues más personas podrían acogerse a las disposiciones ventajosas en materia de reagrupación familiar y de movilidad de la TA.

Proporcionalidad

La opción preferida no plantea cuestiones de subsidiariedad y proporcionalidad, ya que parte del régimen actual y mejora considerablemente su capacidad de atraer talento y trabajadores altamente capacitados. Además, fomenta la armonización y al mismo tiempo ofrece a los Estados miembros el margen de maniobra de que precisan para la adaptación a las circunstancias y las preferencias nacionales.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación y el funcionamiento de la tarjeta azul de la UE tres años después del plazo de transposición, y cada tres años a partir de entonces.