

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Flexissegurança: o caso da Dinamarca»

(2006/C 195/12)

Em 14 de Julho de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, emitir um parecer de iniciativa sobre «Flexissegurança: o caso da Dinamarca».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, emitiu parecer em 28 de Abril de 2006, tendo sido relatora Anita VIUM.

Na 427.ª reunião plenária de 17 e 18 de Maio de 2006 (sessão de 17 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 98 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações — flexissegurança: o caso da Dinamarca

1.1 A versão dinamarquesa de flexissegurança parece constituir um exemplo de como conciliar crescimento económico com finanças públicas viáveis de uma forma que respeita o equilíbrio social. Esta solução é coerente com o processo de Lisboa, que permitirá assegurar ao mesmo tempo e de forma sustentável o crescimento, um nível de emprego elevado e o bem-estar.

1.2 O modelo dinamarquês de flexissegurança, que fomenta a mobilidade no mercado de trabalho através de garantias de segurança social e de uma política activa de mercado de trabalho e de formação, parece contribuir para tornar o país mais competitivo. Juntamente com outras facetas da sociedade dinamarquesa, a flexissegurança deu ao mercado de trabalho dinamarquês uma força e uma flexibilidade que dotam o país de condições para enfrentar os desafios do futuro. Uma taxa de emprego elevada, subsídios de desemprego generosos e um clima de optimismo fazem com que os empregadores e os trabalhadores aceitem a insegurança e as desvantagens inerentes ao sistema, devido às contrapartidas que obtêm.

1.3 Para compreender o modelo dinamarquês de flexissegurança importa ter em mente que a flexibilidade e a segurança não são necessariamente incompatíveis. Os empregadores têm todo o interesse em investir em relações laborais estáveis e seguras e numa mão-de-obra motivada, da mesma forma que os trabalhadores podem estar interessados numa organização do trabalho, em horários e em salários mais flexíveis.

1.4 Face à globalização e à deslocalização dos postos de trabalho, a flexissegurança dá à população dinamarquesa uma sensação de segurança económica e social, através de uma mudança de ênfase da segurança do posto de trabalho para a segurança do emprego e da criação de novas oportunidades com riscos limitados para os trabalhadores interessados em novas experiências. É certo que continua a haver o risco de perda de emprego, mas a «almofada» da segurança social garante que cada desempregado pode contar, a curto prazo, com os meios de subsistência necessários, e a longo prazo a política activa do mercado de trabalho e a elevada taxa de emprego aumentam a probabilidade de encontrar um novo posto de trabalho.

1.5 Do ponto de vista dos trabalhadores, a flexissegurança significa que não há grande segurança de emprego e que é possível perder o emprego várias vezes ao longo da carreira. Contudo, a segurança inerente ao sistema de flexissegurança graças por um lado aos elevados subsídios de desemprego,

parcialmente financiados pelas receitas fiscais, e por outro lado à quase certeza de tornar a empregar-se leva a que os dinamarqueses em geral se sintam seguros e satisfeitos (cf. Anexo 2).

1.6 Se considerarmos o modelo dinamarquês de flexissegurança num contexto europeu, é obviamente impossível transpor totalmente o sistema para outros países, dadas as diferenças culturais, estruturais e económicas existentes. Todavia, há alguns aspectos gerais cuja adopção pode ser contemplada como parte de uma estratégia política por outros Estados-Membros, sobretudo pelos países em que o «capital social», entendido como o conjunto das normas, das redes e do nível de confiança entre os indivíduos e as organizações, tenha evoluído no mesmo sentido que o modelo dinamarquês, com base em tradições de cooperação entre o governo e os parceiros sociais e na disposição à mudança entre os cidadãos. A flexibilidade geográfica pode, contudo, acarretar problemas sérios para as famílias, a vida dos casais e o percurso escolar e educativo das crianças, sobretudo em países grandes e com estruturas federalistas.

1.7 De um modo geral, na base da noção de flexissegurança está a ideia de que uma combinação de flexibilidade e de segurança para os trabalhadores pode promover tanto a segurança social como a competitividade. A versão dinamarquesa de flexissegurança oferece segurança graças a um elevado nível de subsídios de desemprego (e a transferências de rendimentos em casos sociais em que os mesmos sejam justificados) e flexibilidade graças a regras liberais de despedimento, incluindo, por exemplo, períodos curtos de pré-aviso. Paralelamente à segurança social e a um elevado grau de mobilidade, é igualmente atribuída grande importância a uma política activa de mercado de trabalho que assegura a disponibilidade efectiva de pessoas para trabalhar e para melhorar as suas qualificações profissionais. A política dinamarquesa de mercado de trabalho compreende, portanto, não só incentivos como também sanções, incluindo, por exemplo, o encorajamento do emprego obrigatório (conhecido como «activação»), o qual, no entanto, envolve principalmente planos de requalificação profissional de elevada qualidade. Uma política activa de mercado de trabalho é de importância decisiva para que um mercado de trabalho com um elevado nível de subsídios de desemprego possa funcionar de forma eficaz.

1.8 O modelo dinamarquês de flexissegurança não pode, porém, ser encarado sem se ter em conta o enquadramento do Estado-providência e um sistema de organização eficaz. O funcionamento do mercado de trabalho dinamarquês é condicionado por uma série de outros factores, como por exemplo a

posição central dos parceiros sociais na tomada de decisões políticas e na aplicação das políticas do mercado de trabalho e de formação, um sistema social amplamente financiado pelo Estado, o nível de competências da população e a combinação de políticas macro-económicas da última década.

1.9 Os parceiros sociais tiveram um papel fundamental no desenvolvimento da versão dinamarquesa de flexissegurança, tanto no processo decisório como na aplicação das decisões em domínios como a política de formação e as reformas estruturais do mercado de trabalho. Há toda uma série de domínios que evoluem com base em convenções entre os parceiros sociais, como por exemplo a criação de regimes privados de pensões profissionais. O papel dos parceiros sociais resulta tanto do devir histórico como do seu elevado nível de organização. A grande influência dos parceiros sociais tem permitido encontrar soluções criativas com ampla aceitação. No entanto, para obterem uma forte participação, os parceiros sociais e outros agentes da sociedade civil têm de ser adaptáveis, ter vontade de cooperar e estar preparados para encarar as situações da vida real a partir de ângulos novos e globais. O maior envolvimento e contributo dos parceiros sociais pode, assim, potenciar a capacidade da sociedade para competir e adaptar-se. Neste processo, o apoio e o acompanhamento crítico por parte de outras organizações da sociedade civil, como por exemplo organizações sociais ou de formação profissional, também reveste uma grande importância.

1.10 Um nível elevado de subsídios de desemprego exige um nível elevado de competências entre a população em geral, porque, de outro modo, muitas pessoas não conseguirão encontrar empregos em que ganhem mais do que o que recebem no desemprego. Um elevado nível de competências e de capacidade de adaptação — inclusive entre os que têm um nível inferior de formação académica — constitui uma razão decisiva para o sucesso do sistema dinamarquês de flexigurança.

1.11 Na segunda metade da década de 1990, altura em que a Dinamarca aplicou um extenso programa de reformas estruturais, as medidas de reforço do mercado de trabalho foram acompanhadas de uma política económica expansionista que fomentou o crescimento e o emprego. Mais do que a segurança de rendimento proporcionada pelo elevado nível de subsídios de desemprego, a Dinamarca procura dar às pessoas segurança de emprego. Ninguém tem qualquer garantia de que manterá o seu emprego actual, mas as possibilidades de encontrar um novo emprego são muito boas, graças aos serviços públicos de apoio. Além disso, é também mais fácil pôr em prática e fomentar reformas estruturais se estas ocorrerem num clima de optimismo e de crescimento favorável ao emprego. O sistema dinamarquês de flexissegurança depende assim de uma combinação adequada de políticas macro-económicas que favorece o crescimento e o emprego.

1.12 A versão dinamarquesa de flexissegurança é objecto de debates e alterações constantes. Como sistema, tem as suas vantagens e desvantagens, e embora a flexibilidade, a segurança e política activa do mercado de trabalho constituam inquestio-

navelmente um todo, está em curso um debate sobre a forma de encontrar o equilíbrio adequado entre elas.

1.12.1 Receitas fiscais elevadas são indispensáveis para o sistema dinamarquês de flexissegurança e para outros mecanismos relevantes para o bom funcionamento do mercado de trabalho. As despesas públicas consagradas à política do mercado de trabalho representaram, assim, 4,4 % do PIB em 2003, o valor mais elevado da Europa ⁽¹⁾. Embora a forte pressão fiscal, que corresponde a 49 % do PIB, seja geralmente aceite pela população dinamarquesa, é também objecto de um debate constante, que permite supor a redução da tributação do trabalho no futuro. Uma das razões para este nível de impostos é a taxa de emprego elevada, que contribui positivamente para as finanças públicas. Aumentar o emprego significa assim aumentar também as receitas fiscais.

1.13 A importância do modelo dinamarquês de flexissegurança para a União Europeia reside no facto de esta abordagem fomentar a disponibilidade para uma adaptação pró-activa às novas realidades, através de um processo de mudança de paradigmas socioeconómicos, equilibrado e cuidadosamente negociado entre as partes envolvidas, no absoluto respeito pelos direitos fundamentais no modelo de sociedade europeu.

2. A competitividade do sistema dinamarquês

2.1 A Dinamarca tem um crescimento estável e finanças públicas estáveis. Entre 2000 e 2005, o crescimento médio foi de 1,7 %, a taxa de emprego média de 77,5 % e o excedente médio das contas públicas de 1,4 % do PIB. Em 2004, o excedente das finanças públicas foi de 2,8 % do PIB e a dívida pública situou-se em 42,7 % do PIB. O excedente das finanças públicas deve-se, entre outros factores, a níveis recorde de emprego, os quais, pela tributação dos rendimentos, permitem receitas fiscais consideráveis.

2.2 O mercado de trabalho dinamarquês é também objecto de uma rotatividade muito elevada, desaparecendo todos os anos mais de 10 % dos empregos e sendo criados outros tantos. Cerca de 30 % dos trabalhadores mudam de emprego anualmente, sendo a duração média de permanência no mesmo emprego dos trabalhadores dinamarqueses a segunda menor da União, a seguir ao Reino Unido. Esta situação deve ser vista à luz dos regulamentos em vigor e da estrutura do sector privado dinamarquês, que conta muitas PME.

2.3 O efeito desta combinação de políticas macro-económicas e das reformas estruturais empreendidas pela Dinamarca em sectores como o mercado de trabalho pode ser igualmente ilustrado pela curva de Phillips, que mostra a relação entre desemprego e custos salariais crescentes. Como a curva dinamarquesa apresentada no apêndice 1 mostra claramente, foi possível reduzir substancialmente o desemprego, desde 1993, sem incorrer numa inflação salarial elevada; de modo geral, a curva de Phillips manteve-se horizontal durante este período. A política de mercado de trabalho e as actividades de formação compensaram os problemas de ajustamento e os obstáculos que, de outro modo, poderiam suscitar aumentos salariais e de preços.

⁽¹⁾ Cf. Perspectivas da OCDE para o emprego 2005, quadro H.

2.4 A Dinamarca surge habitualmente em posições cimeiras nos estudos sobre os países em que é mais atractivo investir. Foi classificada em primeiro lugar no relatório de Março de 2005 da *Economic Intelligence Unit*. O apêndice 2 mostra como a Dinamarca se situa em relação a outros países da UE no tocante a vários parâmetros.

3. A flexissegurança na Dinamarca

3.1 O termo flexissegurança tornou-se muito popular nos últimos anos, embora o seu significado nem sempre seja claro e varie entre os países.

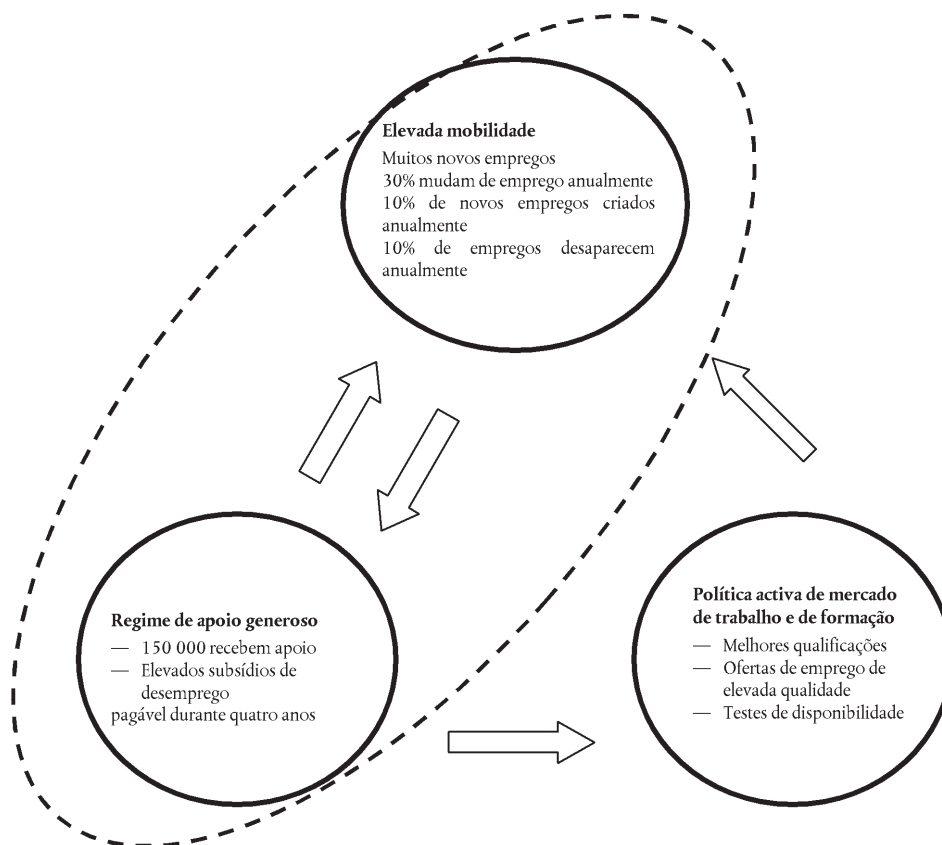
3.2 Na sua versão dinamarquesa, as estruturas do mercado de trabalho são encaradas como um «triângulo dourado» apoiado em regras flexíveis em matéria de contratação de trabalhadores (que conduzem a um elevado grau de flexibilidade

numérica), num sistema de apoio generoso (segurança social) e em fortes medidas de «activação» e formação (que motivam o desempregado a procurar trabalho e lhe dão as qualificações de que necessita para reingressar no mercado de trabalho aberto).

3.2.1 O sistema dinamarquês de flexissegurança contribui para que os postos de trabalho criados sejam de qualidade e satisfatórios. Os níveis elevados de subsídios de desemprego resultam num elevado salário de reserva, que permite aos dinamarqueses subsistir graças ao seu emprego, de tal forma que no mercado de trabalho oficial são poucos os trabalhadores pobres, mesmo entre os dinamarqueses de origem estrangeira.

3.3 Este «triângulo dourado» é ilustrado pelo esquema infra. O sistema dinamarquês de subsídios e de política activa de mercado de trabalho é objecto de uma breve análise no apêndice 3.

Principais características do sistema dinamarquês de flexissegurança:



3.4 A flexibilidade no mercado de trabalho dinamarquês comporta várias dimensões e não é obtida apenas através de regras liberais de despedimento, mas também através da flexibilização dos horários de trabalho, por meio da qual, e no âmbito de acordos apropriados, o tempo de trabalho pode ser calculado numa base anual, podendo também ser introduzida a partilha de postos de trabalho por períodos relativamente curtos. A fixação cada vez mais frequente do salário final ao nível das próprias empresas, no quadro das convenções colectivas, cria igualmente um dado nível de flexibilidade salarial. A flexibilidade deve-se igualmente às elevadas qualificações dos trabalhadores: estes são independentes, abertos à mudança e conscientes das suas responsabilidades; como tal, são capazes de se adaptar rapidamente a mudanças no sistema de produção ou a um novo emprego.

3.5 A segurança do mercado de trabalho dinamarquês não se deve apenas ao nível relativamente elevado de subsídios de desemprego concedidos. Uma grande segurança de emprego é igualmente dada pelas elevadas taxas de emprego e de mobilidade no mercado de trabalho. A segurança de emprego apoia-se ainda numa vasta gama de medidas suplementares e de formação contínua orientada e administrada conjuntamente pelo Estado e pelos parceiros sociais. Além disso, a sociedade dinamarquesa oferece às famílias boas condições para conciliarem a vida familiar e profissional, através de regimes atractivos de licenças de paternidade/maternidade, serviços de guarda de crianças, etc.

3.6 Para compreender a versão dinamarquesa de «flexissegurança», importa reconhecer que flexibilidade e segurança não se opõem necessariamente. Tradicionalmente, os empregadores anseiam por um mercado de trabalho mais flexível, o que tem sido considerado incompatível com as aspirações de segurança de emprego dos trabalhadores e de elevados níveis de subsídios de desemprego e de doença.

3.7 O conceito de flexissegurança rompe com esta anti-nomia. Os empregadores podem estar interessados em ter relações de trabalho estáveis e seguras e trabalhadores motivados, e os trabalhadores podem estar também interessados na flexibilidade dos horários, da organização do trabalho e das condições salariais. Novos tipos de mercado de trabalho podem, assim, gerar uma nova interacção entre flexibilidade e segurança.

3.8 No mercado de trabalho, o sistema dinamarquês de flexissegurança combina o dinamismo de uma economia de mercado liberal com uma segurança que passa pelo serviço público universal e com uma distribuição equitativa de rendimentos, típicas do Estado-providência escandinavo. Numa perspectiva mais ampla, este é um resultado do objectivo político de dar às pessoas oportunidades nas suas vidas de trabalho e de redistribuir recursos através dos orçamentos e actividades do sector público. Consegue-se, assim, gerar coesão social, através de uma forte política de igualização de rendimentos e de medidas de dissipação das principais tensões sociais e proporciona aos trabalhadores a segurança necessária para se reconvertem e apoiarem a flexibilidade.

4. O papel dos parceiros sociais

4.1 Os parceiros sociais têm tido, tradicionalmente, um papel fundamental no que respeita ao processo decisório e às disposições administrativas em matéria de política de mercado de trabalho e de formação. O seu contributo tem ajudado a encontrar soluções criativas e equilibradas para as dificuldades do mercado e da inovação e a preparar o país para se adaptar e desenvolver, de modo a enfrentar as exigências da globalização. Com efeito, são os parceiros sociais os melhor posicionados para avaliar as necessidades que podem surgir e para promover as mudanças eventualmente necessárias. A prazo, um diálogo próximo entre os vários intervenientes reforça igualmente o «capital social» sob a forma de confiança, responsabilidade e uniformidade de concepções.

4.2 A situação actual tem origens históricas que remontam a mais de 100 anos atrás. O modelo típico do mercado de trabalho dinamarquês tem as suas raízes no «compromisso de Setembro» de 1899, entre a Confederação Sindical Dinamarquesa (LO—*Landsorganisationen*) e a Confederação Patronal Dina-

marquesa (DA—*Dansk Arbejdsgiverforening*), as quais só recentemente se organizaram a nível nacional. Este foi o primeiro acordo geral celebrado em todo o mundo e, desde então, tem servido de enquadramento para os acordos e as relações entre os parceiros sociais.

4.2.1 Os empregadores aceitaram a Confederação Sindical Dinamarquesa como parceiro negocial, enquanto esta aceitou o direito dos empregadores a recrutar e a despedir — e, assim, o seu direito a gerir. Esta disposição fundamental contribuiu para a formação da atitude liberal que prevalece na Dinamarca em relação às regras de despedimento. Outro elemento essencial do compromisso de Setembro foi a garantia de boas relações laborais durante a vigência do acordo. A fórmula dinamarquesa de regulação voluntária do mercado de trabalho e de resolução de conflitos pelos próprios parceiros sociais vigorou até 2003. Apenas quando a UE se recusou a reconhecer a aplicação independente de directivas pelos parceiros sociais, se começou a introduzir legislação suplementar na Dinamarca. No apêndice 4 são fornecidas mais informações sobre a evolução histórica do papel dos parceiros sociais e o estabelecimento do modelo dinamarquês.

4.3 Depois de muitos anos de elevadas taxas de inflação e de aumentos altamente voláteis dos salários reais, os parceiros sociais reconheceram, a partir de 1987/88, que os acordos deviam igualmente reflectir as condições sócioeconómicas gerais. Como é natural, na Dinamarca os empregadores, os trabalhadores e o Governo têm pontos de vista diferentes, mas existe igualmente uma base cultural de diálogo e consenso que tem de ser vista como parte do capital social. A quase inexistência de vazios de poder em todos os níveis da sociedade dinamarquesa contribui para manter esta cultura de consenso.

4.4 Em termos políticos, a Dinamarca desenvolveu desde os anos 60 um abrangente sistema público de formação profissional, complementar e de aperfeiçoamento, para desempregados e empregados. Esta política tornou a população activa em geral mais adaptável. Os parceiros sociais tiveram igualmente — e continuam a ter — um papel importante a desempenhar no processo decisório e na execução das decisões ao longo de todo o século XX. Em contraste com a evolução verificada na maioria dos outros países da UE, este papel tem-se reforçado ainda mais desde 1993/94.

4.5 Houve uma mudança substancial na política de mercado de trabalho, que adoptava habitualmente uma abordagem regulamentadora, mas que agora se baseia mais nas necessidades e é concebida para encontrar soluções específicas. Os parceiros sociais — e as autarquias locais — passaram a ser os protagonistas dos catorze conselhos regionais do mercado de trabalho, que foram dotados de poderes e recursos públicos para combaterem o desemprego e aplicarem a política regional de mercado de trabalho, como elementos cimeiros da sua lista de prioridades.

4.6 Desta forma, os parceiros sociais desenvolveram, ao longo de vários anos, uma consciência política alargada quanto à sua responsabilidade a nível social, tal como a administração pública aprendeu a aplicar os seus recursos e a sua influência. Os parceiros sociais possuem um acervo único de informação e de experiência sobre o mercado de trabalho, cujas necessidades podem dar a conhecer rapidamente e de forma fiável. Assim, graças à participação dos grupos de interesses, prestam aos poderes públicos informações gratuitas, promovem soluções

criativas para diferentes problemas através de debates e de rondas de negociações e desempenham um papel decisivo na adopção, aplicação e promoção da aceitação de decisões. Os poderes públicos dependem, pois, da colaboração dos parceiros sociais para a aplicação dos princípios da flexissegurança.

5. A combinação certa de políticas

5.1 Para compreender inteiramente o sistema dinamarquês de flexissegurança, é importante ter em conta o contexto social em que se inscreve. Quer a política económica quer o sector público determinam o funcionamento do mercado de trabalho, e ambos convergem para criar o que se pode designar de «modelo dinamarquês». Este fenómeno de interacção é esquematizado no Anexo 7.

5.2 Na última metade da década de 80 e na primeira metade da década de 90, a economia dinamarquesa esteve em crise. Entre 1987 e 1993, o crescimento médio anual foi de apenas 0,8 % e o crescimento aumentou de 5 % em 1987 para 9,6 % em 1993. A crise resultou nomeadamente de medidas de austeridade económica adoptadas para paliar o enorme défice das contas públicas registado nos anos anteriores.

5.3 A partir de 1993, o reforço da política activa do mercado de trabalho coincidiu com um período de crescimento da economia, graças a taxas de juro baixas e a uma política económica expansionista. No início da fase de crescimento, em meados da década de 1990, o défice das contas públicas da Dinamarca atingiu um nível tão elevado que, se o Pacto de Estabilidade e Crescimento existisse na altura, as suas regras não teriam sido respeitadas. As regras de financiamento à aquisição de imóveis foram igualmente alteradas (permitindo períodos mais longos de pagamento e a possibilidade de refinanciamento), deixando as pessoas com mais rendimento disponível. As elevadas taxas de crescimento, a diminuição do desemprego e um clima expansivo de optimismo facilitaram a aceitação pelas pessoas de regras mais severas no mercado de trabalho.

5.4 A despesa pública suplementar foi utilizada, entre outros fins, para alargar a cobertura dos serviços de acolhimento de crianças, de modo a que as mulheres com filhos pequenos ficassem verdadeiramente disponíveis para trabalhar.

5.5 O reforço crescente das políticas do mercado de trabalho implicou também um maior empenho na formação e no aperfeiçoamento profissional, dando o Estado um enorme apoio ao reforço das acções de formação profissional para empregados e desempregados. Este apoio era atribuído não apenas ao financiamento da formação, mas também, em certa medida, à compensação por perda de rendimentos. O número de lugares de formação para jovens foi igualmente aumentado em todos os níveis.

5.6 Em termos gerais, o sistema dinamarquês, por implicar um elevado nível de subsídios de desemprego e um salário de reserva elevado, requer uma mão-de-obra altamente qualificada e produtiva. Se se permitir o desenvolvimento de uma elevada percentagem de trabalhadores com baixas qualificações, sem capacidade para obter níveis salariais superiores aos dos subsídios que recebem os desempregados, o resultado será uma taxa excessiva de desemprego.

5.7 A partir de meados da década de 1990, foi aplicada com êxito uma estratégia económica baseada no investimento e na

promoção do crescimento através de reformas e investimentos pró-activos na educação e nos serviços públicos. A confiança no futuro e a garantia dos rendimentos promovem o consumo e asseguram um nível elevado de procura interna.

5.8 A estratégia económica actual constituiu uma reacção à crise económica em que se encontrou a Dinamarca a partir de 1987, período durante o qual o governo procurou reduzir os elevados défices das contas públicas e da balança de pagamentos através de economias e cortes de despesas. Esta estratégia de contenção das despesas permitiu solucionar os problemas de equilíbrio orçamental, mas levou a um crescimento reduzido e a taxas de desemprego crescentes. A solução agora em vigor parece favorecer o crescimento e o emprego a par de finanças estáveis e do equilíbrio da balança de pagamentos. Uma combinação que a Dinamarca não conhecia desde a crise petrolífera dos anos 70.

6. Os desafios actuais

6.1 Embora a versão dinamarquesa de flexissegurança tenha tido resultados positivos nos últimos anos, há ainda, naturalmente, desafios a enfrentar.

6.2 A globalização e a evolução tecnológica, de uma maneira geral, exercem pressão sobre o mercado de trabalho dinamarquês. Os trabalhadores não qualificados, em especial, são pressionados pela concorrência de países de baixos salários e pela automatização da produção.

6.2.1 Até agora, a Dinamarca tem enfrentado esta pressão por meio da redução do número de trabalhadores não qualificados, uma vez que são mais os trabalhadores não qualificados idosos que saem do mercado de trabalho do que os jovens que nele entram nessas condições. No entanto, muitos jovens não dispõem actualmente de um nível de qualificação elevado, o que, a longo prazo, pode pôr em causa o sistema dinamarquês de flexissegurança. Se as qualificações da mão-de-obra não se adaptarem de uma forma ou de outra à procura, as despesas públicas com os subsídios de desemprego e com outras transferências de rendimentos poderão rapidamente tornar-se excessivas.

6.2.2 Algumas empresas na Dinamarca estão a encerrar e a deslocalizar partes ou a totalidade da sua produção para países com salários mais baixos. Isto constitui um desafio, especialmente nas zonas periféricas, em que qualquer encerramento de empresa tem repercussões consideráveis. Porém, o mercado de trabalho dinamarquês, estruturalmente dominado por pequenas e médias empresas, é visto como uma entidade dinâmica, e, em vez de procurarem manter esses empregos, os responsáveis políticos, em colaboração com os parceiros sociais, estão a procurar criar empregos novos e mais competitivos.

6.3 O elevado grau de rotatividade no mercado de trabalho implica que os empregadores estão menos inclinados a investir no aperfeiçoamento profissional, uma vez que não sabem por quanto tempo os trabalhadores permanecerão no emprego. O problema afecta antes de mais os trabalhadores não qualificados, dado que os empregadores se esforçam mais por conservar os trabalhadores especializados, mais difíceis de recrutar, e igualmente por os trabalhadores não qualificados nem sempre estarem motivados para participarem na formação contínua. Por este motivo, existe um vasto sistema de formação

e aperfeiçoamento profissional subsidiado por fundos públicos, com a contribuição obrigatória dos empregadores, e destinado tanto a trabalhadores qualificados como não qualificados. Com efeito, a disponibilidade de uma mão-de-obra com um nível de qualificações adequado é indispensável para o bom funcionamento do sistema dinamarquês de flexissegurança, e uma vasta operação de requalificação é politicamente recomendável.

6.4 Muitos imigrantes debatem-se com dificuldades para penetrar no mercado de trabalho dinamarquês, o que reduz igualmente as suas possibilidades de integração. Os problemas detectados no mercado de trabalho devem-se nomeadamente ao facto de muitos imigrantes e os seus descendentes não disporem das qualificações necessárias para poderem obter atingir os níveis de subsídios de desemprego e salariais da Dinamarca. O nível de formação dos imigrantes e dos seus descendentes é em geral inferior ao da média dos dinamarqueses, e as suas taxas de participação no mercado de trabalho mais baixa e de desemprego são superiores à do resto da população. As dificuldades são de natureza linguística, social ou educacional.

6.4.1 Esta situação deve-se em boa parte a diferenças culturais e a tradições com raízes profundas. A experiência revela que para estas categorias populacionais o desemprego varia mais do que para as restantes. Quando o desemprego diminui, os empregadores tendem a testar novas fórmulas e a contratar trabalhadores de origem étnica diferente. Uma taxa de emprego elevada e uma fraca procura de emprego podem, pois, dar aos imigrantes e aos seus descendentes melhor acesso ao emprego, sem que no entanto isso solucione o problema da integração. A evolução demográfica leva a pensar que nos próximos anos o mercado de trabalho dinamarquês será mais aberto aos imigrantes.

6.5 O modelo dinamarquês de bem-estar baseia-se num elevado índice de emprego feminino, tanto para assegurar os serviços públicos necessários como para manter um nível elevado de receitas fiscais. Por um lado, isso significa que as mulheres são mais independentes do ponto de vista económico; por outro lado, a situação cria desafios quanto às formas de conciliar vida profissional e vida familiar. Em comparação com outros países europeus, a Dinamarca está muito avançada neste domínio, mas resta ainda muito por fazer, nomeadamente para promover oportunidades profissionais iguais para homens e mulheres.

6.6 O sistema dinamarquês é dispendioso para o Estado, que paga uma parte substancial dos subsídios de desemprego. As despesas com a política de mercado de trabalho passiva representaram 2,7 % do PIB em 2003, a taxa mais elevada da UE. O financiamento do Estado-providência dinamarquês irá sofrer, no futuro, pressões de vários lados. Para manter o financiamento da sociedade de bem-estar sem recorrer a fortes aumentos de impostos, são necessárias taxas de emprego mais elevadas entre a população activa.

6.6.1 A carga fiscal dinamarquesa é das mais elevadas da UE. Representa cerca de 49 % do PIB, contra uma média europeia de 40 %. Os impostos sobre o consumo são especialmente elevados, mas o país não está no topo da lista dos que apresentam níveis mais elevados de tributação sobre o trabalho. O imposto sobre o rendimento é elevado e muito progressivo, mas os empregadores não estão, de um modo geral, sujeitos a contribuições para a segurança social. A estrutura fiscal dinamarquesa é apresentada com mais detalhe no apêndice 5. Devido à globalização, alguns impostos sobre os rendimentos podem, no futuro, ficar sujeitos a pressões.

6.6.2 A evolução demográfica traduz-se por um aumento do número de pessoas idosas e por uma quebra da população activa. Isso deve-se tanto à fraca taxa de natalidade como ao peso numérico das gerações do pós-guerra e ao aumento da esperança média de vida. Os debates sobre eventuais reformas da segurança social implicam igualmente uma revisão das políticas do mercado de trabalho, incluindo os subsídios de desemprego. O sistema de pensões dinamarquês está, contudo, em certa medida, preparado para estas mudanças (ver apêndice 6). Pode haver uma redução do emprego e como as mulheres, que constituem a reserva laboral, já estão em grande medida integradas na população activa, terão de ser encontradas outras formas para fomentar o emprego, como por exemplo a elevação da idade da reforma ou o fomento da imigração de trabalhadores que possuam as competências desejadas.

6.7 Cerca de um quarto da população activa não tem emprego e recebe alguma forma de subsídio estatal (por desemprego, formação com vista à reentrada na vida activa, reforma antecipada, etc.). Cerca de metade destas pessoas retirou-se definitivamente do mercado de trabalho em resultado de desgaste físico, desemprego ou opção própria, ao passo que a outra metade está simplesmente desempregada temporariamente. O facto de estas pessoas receberem auxílio estatal decorre de um princípio básico do Estado-providência, mas constitui um desafio para o seu financiamento futuro. Para salvaguardar o financiamento a longo prazo da sociedade-providência, é essencial diminuir a percentagem da população que abandona precocemente o mercado de trabalho.

6.8 Paulatinamente, a política do mercado de trabalho tem vindo a ser cada vez mais regulada por normas e práticas da UE. Tradicionalmente, as condições no mercado de trabalho dinamarquês têm sido mais um assunto dos próprios parceiros sociais, do que objecto de legislação. Se as normas comunitárias se tornarem muito pormenorizadas, existe o risco de a aceitação pública diminuir e de a situação evoluir em direcções divergentes das desejadas pelos parceiros sociais. O método aberto de coordenação da UE parece oferecer uma via que permite à prática tradicional dinamarquesa continuar a desenvolver-se, ao mesmo tempo que se sincroniza com a política europeia de emprego e de mercado de trabalho.

Bruxelas, 17 de Maio de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND