



Bruxelas, 16.5.2018
COM(2018) 297 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

**Relatório da Comissão sobre a avaliação intercalar do Fundo Europeu de Ajustamento à
Globalização (FEG)**

{SWD(2018) 192 final}

Contexto

O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) foi criado há 10 anos com o objetivo de apoiar e dar provas de solidariedade para com os trabalhadores que perderam os seus empregos em consequência de importantes mudanças estruturais nos padrões do comércio mundial devido à globalização. O âmbito de aplicação definido no Regulamento (CE) n.º 1927/2006 inicial foi alargado em 2009 pelo Regulamento (CE) n.º 546/2009, passando a incluir igualmente os despedimentos resultantes da crise económica e financeira mundial. O FEG cofinancia medidas implementadas pelos Estados-Membros para ajudar os trabalhadores despedidos a reentrarem no mercado de trabalho, nos casos em que o seu despedimento teve um impacto significativo na economia, em especial nos níveis de emprego numa determinada região ou setor específico. Uma cláusula de derrogação constante do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1309/2013 atualmente em vigor¹ (de seguida «o Regulamento FEG») autoriza os Estados-Membros com elevadas taxas de desemprego juvenil a incluir «jovens que não estudam, não trabalham nem seguem uma formação (NEET)» nas candidaturas ao FEG até ao final de 2017².

Âmbito da avaliação intercalar

Em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento FEG, a Comissão realizou a presente avaliação intercalar para avaliar se, e em que medida, o FEG atinge os seus objetivos.

A avaliação intercalar abrange todas as 29 candidaturas ao FEG apresentadas em 2014 e 2015³. Os casos objeto das candidaturas dizem respeito a 10 Estados-Membros e abrangem 21 setores económicos, com o setor automóvel (quatro casos) e o setor retalhista (três casos) representando o maior número de candidaturas ao FEG durante o referido período. O número de candidaturas ao FEG tem vindo a diminuir devido à recuperação económica, reduzindo os dados disponíveis para análise.

Foram consideradas a eficácia, a sustentabilidade, a eficiência, a coerência e a pertinência dos resultados alcançados pelo FEG, bem como o valor acrescentado da UE. Esta análise excede os requisitos previstos no Regulamento FEG de considerar a eficácia e a sustentabilidade do FEG, permitindo uma avaliação exaustiva a nível do instrumento e das candidaturas⁴.

A avaliação intercalar é apresentada sob a forma de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD). A avaliação constante do documento de trabalho assenta principalmente

¹ [Regulamento \(UE\) n.º 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização \(2014-2020\) e que revoga o Regulamento \(CE\) n.º 1927/2006.](#)

² A prorrogação desta cláusula de derrogação está atualmente em revisão.

³ Os dados sobre as candidaturas apresentadas em 2016 estão disponíveis no relatório bienal sobre as atividades do FEG, [COM\(2017\)636 final](#).

⁴ A avaliação tem por base as Orientações sobre Legislar Melhor da Comissão Europeia [COM\(2015\)215 final](#). Estas Orientações foram introduzidas em 2015 e constituem uma abordagem integrada que abrange todo o ciclo político, visando melhorar a qualidade da conceção de políticas e legislações da UE de modo a alcançarem os seus objetivos com o mínimo de custos. No que diz respeito às avaliações, para além de estabelecerem um quadro alargado de critérios de avaliação a considerar, as Orientações preconizam também a realização de amplas consultas das partes interessadas. A Comissão procedeu a consultas tão amplas quanto possível, a fim de assegurar que o interesse público geral da UE — e não os interesses especiais de um pequeno número de grupos de partes interessadas — esteja bem patente na futura conceção do FEG, em consonância com as Orientações sobre Legislar Melhor.

num estudo externo, que foi aceite pela DG EMPL em dezembro de 2016. Para a elaboração do documento de trabalho, foram também recolhidos e analisados dados de relatórios e avaliações anteriores, e considerada a experiência de gestão do FEG.

Em conformidade com o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento FEG, o presente relatório resume os principais resultados para divulgar às instituições e aos órgãos da UE e aos parceiros sociais. Os resultados da avaliação contribuirão também para o desenvolvimento da futura conceção e orientação política do FEG.

Principais conclusões

A calendarização antecipada da avaliação intercalar do FEG resultou no facto de serem apenas consideradas informações e experiências limitadas do atual período. Além disso, a melhoria da conjuntura económica conduziu a uma queda do número de candidaturas ao FEG, reduzindo ainda mais os elementos disponíveis para a avaliação. Os resultados devem ser interpretados com cautela devido aos limitados dados disponíveis, não obstante os esforços envidados pela Comissão para proceder a uma avaliação e a consultas tão amplas quanto possível.

No que respeita à *aprendizagem organizacional*, uma lição importante retirada deste exercício é que o momento para a realização da avaliação previsto no Regulamento FEG é demasiado cedo. No futuro, é necessário permitir que as iniciativas avancem suficientemente no ciclo de execução, de modo a que possam ser recolhidos e analisados elementos consideráveis. As avaliações devem, pois, ser programadas em conformidade.

No que respeita à *eficácia* do FEG, a taxa de reinserção de trabalhadores despedidos no mercado de trabalho melhorou em comparação com o período de financiamento anterior (de 49 % para 56 %). Não obstante, os elementos disponíveis sugerem que as taxas de reinserção são muito específicas a cada caso, dependendo, por exemplo, da situação económica da região em causa. Por conseguinte, não só é difícil comparar as taxas de reinserção nas diferentes intervenções, como também encontrar comparações adequadas com medidas semelhantes. A fim de ultrapassar este obstáculo, recomenda-se vivamente que os Estados-Membros desenvolvam metas específicas cada a caso.

A mobilização da assistência prestada a trabalhadores despedidos pode ser justificada pela demonstração de que os despedimentos ocorreram em consequência da «globalização» ou da «crise financeira e económica». Contudo, nenhuma destas duas definições consta do Regulamento FEG. De um modo geral, a falta de definições pode ser entendida como proporcionando uma certa flexibilidade, mas também deixa zonas cinzentas de incerteza. Encontrar os elementos certos para fundamentar um caso é um desafio importante que frequentemente dissuade os Estados-Membros de se candidatarem a assistência. Tal deve-se igualmente ao facto de que, muitas vezes, não ser possível identificar e isolar o fator decisivo na origem de um processo de reestruturação.

Embora os casos abaixo do limiar geral de 500 trabalhadores despedidos possam ser elegíveis ao abrigo de uma cláusula de derrogação, os Estados-Membros não sabem com certeza como demonstrar que os despedimentos são suscetíveis de ter um impacto significativo na economia, em particular nos níveis de emprego, uma vez que este impacto também não é

definido pelo regulamento. Afigura-se muito importante que o impacto significativo seja definido de forma mais clara, por exemplo através do desenvolvimento de indicadores específicos ou de um sistema de pontuação que ajude a aferir esse impacto.

Outro obstáculo que se coloca aos Estados-Membros quando decidem apresentar ou não uma candidatura prende-se com problemas de capacidade administrativa e financeira das autoridades nacionais nas fases de candidatura e execução. Os problemas dizem respeito, essencialmente, à não disponibilidade do cofinanciamento da assistência concedida, bem como à insuficiência de pessoal nas autoridades que trabalham com o FEG. Este facto é particularmente verdadeiro quando existe pouca ou nenhuma experiência com a utilização do FEG, ou com a assistência a processos de reestruturação em geral.

Um fator decisivo para o FEG ser menos utilizado pelos 13 Estados-Membros que aderiram à UE desde 2004 (UE-13) é a estrutura industrial desses países. As perdas de emprego devido a mudanças estruturais causadas pela globalização do comércio são menos frequentes na UE-13.

As medidas do FEG são disponibilizadas para além das medidas nacionais convencionais e/ou reforçam-nas. Não foram observados efeitos de deslocação a nível dos casos específicos.

A ajuda oferecida pelo FEG não teria sido, de outro modo, disponibilizada, o que demonstra bem a complementaridade e a adicionalidade das medidas do FEG.

A assistência do FEG também elimina obstáculos à participação em medidas nacionais ou do FEG, proporcionando serviços complementares como ajudas às deslocações ou a disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças.

Relativamente à derrogação para os jovens NEET, os Estados-Membros em causa mostraram grande interesse em utilizá-la, à exceção da Espanha. No entanto, no total, a derrogação apenas foi utilizada em nove casos em três Estados-Membros diferentes. Mesmo assim, sempre que foi utilizada, a ajuda foi aproveitada, em grande medida, pelos jovens visados que, de outra forma, não teriam dela beneficiado.

Em alguns casos, a avaliação evidenciou algumas dificuldades em garantir a entrega atempada de dados para efeitos de monitorização. Se este problema persistir, a Comissão terá de ponderar a adoção de medidas adequadas.

De uma forma mais geral, os limitados requisitos de monitorização estabelecidos no Regulamento FEG são um problema e um obstáculo à realização de uma análise mais aprofundada.

No que respeita à *sustentabilidade* dos resultados, uma vez que o ciclo de execução não estava suficientemente avançado e a avaliação só pôde, por esse motivo, abarcar um período de dois anos (as candidaturas apresentadas em 2014 e 2015), não se dispõe de dados robustos. A empregabilidade geral melhorou graças à aquisição e à atualização de competências. A nível individual, observou-se que os beneficiários desenvolveram maior autoestima, resultando provavelmente numa abordagem mais pró-ativa à procura de emprego.

No plano institucional, a utilização das ajudas do FEG fomenta o desenvolvimento de um mecanismo geral de assistência em processos de reestruturação nos Estados-Membros com

pouca experiência no trato de despedimentos em massa. Nos Estados-Membros que possuem grande experiência nesta matéria e dispõem já de mecanismos de assistência, o FEG funciona como um instrumento para testar medidas inovadoras, que poderão, mais tarde, ser incorporadas em programas de assistência regulares.

No que se refere à *eficiência* da assistência mobilizada, a morosidade dos procedimentos no processo de tomada de decisão continua a ser alvo de críticas, não obstante a substancial redução do calendário e prazos mais rigorosos para a Comissão e os Estados-Membros. A duração do processo de candidatura foi limitada e ronda, atualmente, uma média de 200 dias, contra uma média de cerca de 300 dias no período de programação anterior.

Em metade dos casos, os Estados-Membros manifestam uma opinião positiva sobre as orientações recebidas da Comissão Europeia durante a fase de candidatura.

São necessários mais esforços para assegurar a *coerência* do financiamento. Embora a nível dos casos individuais não se tenham detetado sobreposições com outros fundos da UE ou nacionais, é possível um melhor alinhamento do FEG com o Fundo Social Europeu (FSE). O FEG foi concebido para oferecer medidas que complementem outros instrumentos como o FSE. No melhor dos casos, observa-se uma abordagem integrada na interação de fundos nacionais e do FEG. Todavia, atualmente, os Estados-Membros não concebem pacotes de investimento estratégico em capital humano nos quais lhes seja possível integrar a assistência do FEG quando confrontados com processos de reestruturação importantes. Além disso, o FEG poderia ser mais bem coordenado com as recomendações constantes do Quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação.

No que toca à *relevância* do financiamento do FEG, há indicações de que se trata de um instrumento importante para o desenvolvimento de capital humano. As partes interessadas, especialmente as que têm experiência com a execução de medidas do FEG, questionam se o FEG será o melhor veículo para prestar assistência aos NEET. Em muito menor grau, mas ainda significativo, considera-se que o critério da crise já não é pertinente. Tendo em conta as alterações na forma como funciona a globalização, é provável que a crescente interdependência das economias mundiais e o desenvolvimento crescente de cadeias de valor mundiais reforcem ainda mais a importância do critério da globalização, mas será também mais difícil provar que esta está na origem dos despedimentos ocorridos. Atendendo às dificuldades em fundamentar as candidaturas, é evidente que a mobilização do FEG se poderia fazer muito mais rapidamente se fosse necessária menos documentação. Neste caso, o FEG desempenharia melhor a função de instrumento de ajuda de emergência.

Este facto deve ser igualmente considerado à luz do âmbito de aplicação do FEG, que abrange a globalização e a crise financeira, mas não outros grandes desenvolvimentos económicos. Os trabalhadores despedidos por outros motivos (por exemplo, automatização) deparam-se com desafios semelhantes, e excedem em número os que perderam o emprego devido à globalização. Se o âmbito de aplicação for alargado a todos os tipos de processos de reestruturação que desencadeiem um impacto adverso significativo, o fundo estará apto a responder a qualquer que seja a evolução. Por conseguinte, deixaria de ser necessário argumentar que estes processos de reestruturação devem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do FEG.

A avaliação concluiu que o FEG gerou *valor acrescentado à escala da UE*. Isto é particularmente verdade em termos de volume, o que significa que a assistência do FEG não só aumenta o número e a variedade de serviços disponibilizados, mas também o seu nível de intensidade. Além disso, as intervenções do FEG têm grande visibilidade e demonstram o valor acrescentado da UE diretamente ao público em geral.

Implicações para a conceção futura

A avaliação intercalar revela que o FEG está a atingir o seu objetivo de contribuir para a prioridade do crescimento inclusivo da Estratégia Europa 2020, ao dar provas de solidariedade e apoio aos trabalhadores despedidos em consequência da globalização e da crise financeira e económica. Existe um entendimento comum e provas credíveis de que esta ajuda é útil e, caso o FEG não existisse, não teria sido disponibilizada.

No entanto, a conceção do FEG deve ser melhorada. São vários os desafios que podem ser resolvidos para o futuro, especialmente à luz dos debates pós-2020.

No que respeita ao âmbito de aplicação

Os elementos recolhidos durante a consulta às partes interessadas realizada no decurso do trabalho de avaliação revelam que a conceção do FEG terá de ser revista ou mais bem definida, como é o caso do seu âmbito de aplicação exato e os critérios que desencadeiam a sua utilização. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, os processos de reestruturação têm de ter um impacto significativo na economia e no mercado de trabalho para justificar a mobilização de assistência do FEG. Contudo, a noção de «impacto significativo» não está claramente definida. Especialmente os despedimentos em número inferior ao limiar habitual de 500 trabalhadores despedidos poderiam ser, nas zonas rurais, elegíveis ao abrigo da cláusula de derrogação prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento FEG, por exemplo, mas os Estados-Membros não sabem como comprovar o impacto significativo. Afigura-se relevante definir claramente um indicador relacionado com os efeitos sociais e no emprego. Este aspeto é importante, especialmente porque as cadeias de valor estão cada vez mais integradas e menos localizadas e as PME constituem a maior parte das empresas em muitos Estados-Membros.

Os termos «globalização» e «crise» não estão claramente definidos, e os Estados-Membros não sabem, muitas vezes, ao abrigo de que critério devem apresentar uma candidatura. Um dos principais obstáculos à apresentação de candidaturas por parte dos Estados-Membros é identificar o que desencadeou efetivamente um processo de despedimento para determinar se pode ser considerado para efeitos de uma potencial candidatura, e fundamentar essa ligação. Tendo em conta estas dificuldades, e considerando que mais postos de trabalho se perdem devido à evolução tecnológica (nestes casos, os trabalhadores despedidos enfrentam os mesmos desafios que os despedidos devido à globalização, uma vez que as suas competências se tornam obsoletas), uma solução possível seria incluir no âmbito de aplicação do FEG todos os despedimentos em grande escala que causam um impacto significativo. Deste modo, o FEG seria utilizado de forma mais equilibrada, alargando as suas potencialidades aos Estados-Membros da UE-13. Seria, assim, possível reduzir o ónus de ter de apresentar elementos de prova no âmbito de uma candidatura para comprovar que as perdas de emprego foram causadas pela globalização. Uma vez que esta é também uma das duas diligências mais morosas na fase de candidatura, esta simplificação permitiria antecipar de algumas semanas a

mobilização de assistência do FEG. Permitiria igualmente multiplicar as possibilidades de os Estados-Membros de menor dimensão se candidatarem a apoios.

No que respeita à monitorização e comunicação de informações

A fim de melhor analisar a *eficácia* do FEG, os Estados-Membros deveriam ser obrigados a recolher dados mais pormenorizados para efeitos de monitorização, em especial no que respeita à categoria de trabalhadores (formação académica e experiência profissional), ao seu estatuto profissional e ao tipo de emprego encontrado.

Capacidade de aplicar e executar as intervenções do FEG

A principal razão que impede os Estados-Membros de candidatar um caso potencial a assistência do FEG prende-se com problemas de *capacidade institucional e financeira*. Por um lado, pode ser simplesmente uma questão de falta de pessoal — atualmente, os Estados-Membros só podem solicitar assistência técnica se estiverem a executar uma candidatura ao FEG. Uma vez que os despedimentos podem ocorrer de modo inesperado, afigura-se importante que os Estados-Membros estejam preparados para reagir de imediato e possam apresentar uma candidatura sem demora. Além disso, em certos Estados-Membros, parecem ser necessários esforços mais sustentados de reforço das capacidades institucionais para garantir uma execução eficiente e eficaz das candidaturas ao FEG. Por conseguinte, um orçamento permanente de assistência técnica poderá ajudar a garantir uma criação constante de capacidades nos Estados-Membros. Tal é o caso da Grécia, por exemplo, onde as autoridades se veem confrontadas com o desafio de executar vários casos do FEG, sem poder tirar partido de uma vasta experiência no domínio da ajuda a processos de reestruturação.

Medidas de apoio

Afigura-se necessário integrar mais estreitamente a assistência do FEG no Quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação e conceber uma abordagem mais coordenada, tanto para as medidas preventivas em antecipação de importantes processos de reestruturação como para medidas reativas pontuais, como as que são já atualmente cofinanciadas pelo FEG. Isto poderia significar o alargamento do leque de atividades do FEG, ou uma abordagem mais coordenada com outros instrumentos da UE, como o FSE. Embora a conceção do instrumento demonstre uma clara complementaridade dos fundos, os Estados-Membros poderiam integrar mais eficazmente a assistência do FEG num pacote global de auxílios a processos de reestruturação. As transições no mercado de trabalho requerem investimentos intensos em capital humano, tanto sob a forma de medidas proativas de antecipação como de medidas reativas.

Cláusula de derrogação NEET

O desemprego dos jovens continuará a ser um importante desafio. A experiência mostra que a assistência do FEG, se oferecida aos jovens NEET, é, em grande medida, aproveitada. No entanto, há que ponderar se o FEG é o veículo mais adequado para disponibilizar este tipo de assistência ou se outros canais proporcionariam melhores possibilidades de chegar aos mesmos jovens. Prestar ajuda apenas aos NEET em regiões afetadas por um importante processo de reestruturação motivado pela globalização ou pela crise financeira, e não àqueles em regiões afetadas pela automatização, pode ser considerado uma injustiça.

Implicações políticas

No seu [Livro Branco sobre o futuro da Europa](#), a Comissão manifesta preocupações relativamente a movimentos isolacionistas, bem como dúvidas crescentes sobre os benefícios da abertura do comércio e da economia social de mercado da UE em geral.

No seu [Documento de reflexão — Controlar a globalização](#), a Comissão identifica a conjugação da globalização do comércio com a evolução tecnológica como o principal motor de um aumento da procura de mão de obra especializada e uma diminuição da procura de mão de obra pouco qualificada. Apesar das enormes vantagens em termos globais de um comércio mais aberto e de uma maior integração das economias mundiais, estes efeitos secundários negativos têm de ser combatidos. Uma vez que os benefícios da globalização são já repartidos de forma desigual entre as pessoas e as regiões, causando um impacto significativo nas mais adversamente atingidas, existe o perigo de a rápida evolução tecnológica contribuir ainda mais para estes efeitos. A fim de evitar o agravamento do fosso, a Europa terá de ajudar os trabalhadores a obter as competências necessárias. Tendo em vista, especificamente, o FEG, o documento de reflexão alega que devem considerar-se formas de tornar o instrumento mais operacional, de modo a assegurar uma implantação mais rápida em caso de importantes processos de reestruturação. A fim de permitir ao FEG apoiar um leque de ações de desenvolvimento económico que ultrapasse a atual focalização nos trabalhadores afetados, será necessária maior flexibilidade. É preciso colmatar o fosso entre as medidas imediatas e as estratégias de conversão de mais longo prazo apoiadas pela política de coesão.

A Comissão lançou o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), que tem em consideração a evolução da situação do mundo do trabalho. Mais especificamente, o Pilar invoca um princípio relacionado com a ativação que facilite as transições no mercado de trabalho: «Todas as pessoas têm o direito de beneficiar, em tempo útil, de uma assistência individualizada para melhorar as suas perspetivas de trabalho por conta de outrem ou por conta própria. Este direito inclui o de receber apoio em matéria de procura de emprego, de formação e de requalificação. Todas as pessoas têm o direito de transferir os seus direitos em matéria de proteção social e de formação durante as transições profissionais.» O FEG constitui um instrumento visível e relevante a nível da UE para concretizar este princípio em caso de importantes processos de reestruturação. O FEG dá provas de ser um instrumento útil para fazer face às consequências negativas da globalização, e a sua elevada visibilidade poderá ajudar a mitigar as preocupações relativas à economia social de mercado da UE.

A avaliação intercalar demonstrou que o FEG gera valor acrescentado da UE, ao disponibilizar assistência a trabalhadores despedidos na sequência de importantes processos de reestruturação. Por conseguinte, a Comissão espera poder continuar a discutir a assistência atualmente prestada pelo FEG com o Parlamento Europeu, o Conselho e todas as principais partes interessadas. O FEG é considerado uma parte essencial do pacote global de medidas de investimento em capital humano. A Comissão está a estudar a possibilidade de continuar a desenvolver o FEG de modo a prepará-lo para enfrentar os desafios do período pós-2020.

