



Bruxelas, 22.5.2014
COM(2014) 287 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**sobre a
aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de
nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado**

(«Cartão Azul UE»)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado

(«Cartão Azul UE»)

As políticas de migração bem geridas destinadas a atrair migrantes altamente qualificados podem contribuir para estimular o crescimento económico e a competitividade, cobrindo as necessidades do mercado e compensando os custos do envelhecimento da população.

A Diretiva «Cartão Azul UE»¹ foi adotada para facilitar a admissão e a mobilidade de migrantes altamente qualificados² e membros das suas famílias, mediante a harmonização das condições de entrada e residência em toda a UE e concedendo um estatuto jurídico e um conjunto de direitos.

Atendendo à crescente concorrência mundial para a captação de talentos, o Cartão Azul UE destina-se a tornar a União mais atraente para trabalhadores altamente qualificados de todo o mundo e a reforçar a sua economia do conhecimento. A diretiva visa igualmente minimizar a fuga de cérebros nos países em desenvolvimento e de rendimento médio e incentivar a migração circular e temporária.

Os Estados-Membros («EM») tinham até 19 de junho de 2011 para transpor a diretiva para o direito nacional. A Comissão iniciou procedimentos de infração contra 20 EM³ por não terem transposto a diretiva no prazo fixado, que entretanto foram todos concluídos.

Todos os EM vinculados pela diretiva⁴ estão agora em condições de emitir Cartões Azuis UE. Paralelamente, muitos Estados-Membros seguem políticas nacionais para atrair migrantes altamente qualificados⁵. Embora alguns Estados-Membros⁶ tenham imposto volumes de admissão que limitam o número de migrantes altamente qualificados, outros Estados-Membros⁷ adotaram ou mantiveram disposições mais favoráveis do que as da diretiva.

A presente comunicação⁸ dá cumprimento à obrigação da Comissão de apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva «Cartão Azul»⁹.

¹ Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009 (JO L 155 de 18.6.2009, p. 17–29).

² Visto que a diretiva não se aplica a nacionais de países terceiros que entrem num Estado-Membro em aplicação de disposições constantes de um acordo internacional de facilitação da entrada e residência temporária de certas categorias de pessoas singulares, para exercerem actividades de comércio e relacionadas com investimento [artigo 3.º, n.º 2, alínea g)], nada no presente relatório se aplica às categorias de prestadores de serviços altamente qualificados do modo 4.

³ AT, BE, BG, DE, EL, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, PL, PT, RO, SI, SK, FI e SE.

⁴ Todos os EM, à exceção da DK, IE e UK. A transposição na HR, na sequência da adesão, ainda está por avaliar, mas entrou em vigor dentro do prazo, em 1 de julho de 2013.

⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, NL, LT, LU, SK, SI e SE.

⁶ BG, CY, EE, EL e RO.

⁷ AT, BE, CZ, DE, EL, FI, FR, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE e SI.

⁸ A comunicação baseia-se num estudo realizado para a Comissão.

⁹ Artigo 21.º.

Em primeiro lugar, analisa os principais aspetos relacionados com o potencial de atração do Cartão Azul UE, passando depois a uma breve panorâmica do modo como as medidas foram transpostas para as legislações nacionais. Na medida do possível, é dada especial atenção ao impacto dos regimes nacionais aplicáveis aos migrantes altamente qualificados (artigo 3.º, n.º 4.), aos critérios de admissão (artigo 5.º), designadamente o limiar salarial, e às condições de residência noutra EM (artigo 18.º).

1. POTENCIAL DE ATRAÇÃO DO CARTÃO AZUL UE

1.1. Estatísticas

Devido à transposição tardia, o regime do cartão azul só esteve em vigor durante poucos meses em 2012 na maioria dos EM¹⁰. Apesar dos atrasos, em 2012 foram emitidos 3 664 cartões azuis e foram admitidos 1 107 familiares¹¹.

O quadro 1 mostra que, em 2012, a maior parte dos cartões azuis foi emitida pela DE (2 584; 70,52 %), ES (461; 12,58 %) e LU (183; 4,99 %). No outro lado da escala, PL, PT e FI emitiram 2 cartões azuis, NL e HU emitiram 1 e a BE, CY, EL e MT não emitiram nenhum¹². CY estabeleceu um volume de admissão de zero.

Em 2013, o número de cartões azuis emitidos aumentou para, pelo menos, 15 261¹³. A maior parte dos cartões azuis foi emitida pela DE (14 197)¹⁴, LU (306) e FR (304).

O quadro 2 mostra que a maior parte dos cartões azuis emitidos em 2012 foi atribuída a migrantes altamente qualificados da Ásia (1 886), seguidos pela Europa de Leste (463), América do Norte (380), América do Sul (278), Europa do Sul (227), Norte de África (174) e América Central (118). Apenas 78 trabalhadores altamente qualificados provinham dos restantes países africanos. A Oceânia contou com 38 titulares de cartões azuis.

Os países de origem no topo da lista em 2012 foram a Índia (699), China (324), Rússia (271), Estados Unidos da América (313) e Ucrânia (149), entre 96 países. As primeiras estatísticas de 2013 parecem confirmar esta tendência.

A profissão dos titulares de cartões azuis em 2012 só foi indicada relativamente a 294 (8,02 %) dos 3 664 titulares¹⁵, o que não é suficiente para ser representativo.

Na DE, nos primeiros 6 meses de 2013, 6 131 migrantes obtiveram um cartão azul, dos quais 4 442 (72,45 %) entraram antes de 2013¹⁶ e apenas 1 689 (27,55 %) entraram pela primeira vez nesse ano¹⁷.

¹⁰ 4 Estados-Membros transpuseram a diretiva atempadamente, 5 no final de 2011, 8 no primeiro semestre de 2012, 5 no segundo semestre de 2012 e 2 só em 2013.

¹¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>

¹² HR, LT, SE: entrada em vigor em 2013.

¹³ Estatísticas provisórias e incompletas de 15 EM de um inquérito *ad hoc* da REM (prazo de resposta 20.2.2014); contactos diretos com autoridades responsáveis pela migração de vários EM.

¹⁴ Dados preliminares da DE.

¹⁵ Apenas indicado pela BG, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LV, PL, RO e SI.

¹⁶ Estudaram ou receberam formação na DE ou mudaram de estatuto (outro tipo de autorização de trabalho).

¹⁷ Fonte: *Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland, 1. Halbjahr 2013*. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-I-halbjahr-2013.html>

Nos primeiros 9 meses de 2013, foram emitidos 8 888 cartões azuis na DE, dos quais 4 100 (46,13 %) relativos a profissões com penúria de trabalhadores¹⁸ e 4 788 (53,87 %) relativos a profissões tradicionais¹⁹. Neste período, foram emitidos 6 971 (78,43 %) cartões a homens e 1 914 (21,53 %) a mulheres na DE²⁰.

Os cartões azuis emitidos na DE durante este período foram atribuídos a migrantes de

- 0 – 25 anos: 183 (2,06 %)
- 25 – 35 anos: 6 533 (73,50 %)
- 35 – 45 anos: 1 765 (19,86 %)
- 45 – 55 anos: 308 (3,47 %)
- 55 – 65 anos: 95 (1,07 %)
- 65 anos e mais: 4 (0,05 %)

1.2. Regimes nacionais aplicáveis aos migrantes altamente qualificados (artigo 3.º, n.º 4)²¹

Muitos EM seguem políticas nacionais para atrair migrantes altamente qualificados para além do Cartão Azul UE²².

Alguns EM deram especial destaque a determinadas categorias de pessoas²³ ou a algumas áreas profissionais, em que o mercado de trabalho nacional tem necessidades e carências específicas²⁴. A maior parte autopromovem-se como países de destino para trabalhadores altamente qualificados e facilitam a sua admissão e entrada, nomeadamente através de procedimentos acelerados para autorizações e vistos, isenções dos requisitos gerais em matéria de imigração e testes do mercado de trabalho, campanhas de informação e outros incentivos. Os regimes em vigor nesses EM variam, podendo assentar na atribuição de pontos ou ser mais orientados pelos empregadores e pela procura.

Vários EM que seguem esse tipo de políticas nacionais têm uma percentagem maior de migrantes altamente qualificados²⁵ na sua população migrante do que outros EM que não aplicam tais políticas²⁶.

¹⁸ *Mangelberufe*: profissões com especial penúria de trabalhadores na DE.

¹⁹ *Regelberufe*: todas as outras profissões.

²⁰ Sexo desconhecido em três casos.

²¹ Para mais informações: *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Relatório de síntese, REM, 2013, pp. 16-21. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/emnsr_attractinghqworkers_finalversion_23oct2013_publication.pdf

²² Na BE, EE, FI, EL, IT, LT, LU, SK, SI e SE existem disposições específicas em políticas de migração mais abrangentes; na AT, CZ, DE, ES, FR, NL e PT existem políticas separadas orientadas para os migrantes altamente qualificados.

²³ Exemplos: quadros dirigentes e de gestão; investigadores e cientistas; pessoas transferidas dentro de empresas.

²⁴ Exemplos: tecnologias da informação e da comunicação; saúde; universidade; serviços financeiros; engenharia.

²⁵ Em 2012, na SE, 47 % dos migrantes classificaram-se nos níveis 5-6 (licenciatura ou doutoramento) da Classificação Internacional Normalizada da Educação (ISCED) e 35 % tinham emprego nos grupos 1-3 da CITP (gestores, profissionais liberais, técnicos e profissionais de nível intermédio). No LU, 54 % estavam nos níveis 5-6 da ISCED e 53 % nos grupos 1-3 da CITP.

O quadro 3 indica que a existência de regimes nacionais aplicáveis a trabalhadores altamente qualificados pode ter repercussões nos Cartões Azuis UE emitidos por alguns EM. Em 2012, nos NL, foram emitidas 5 514 autorizações nacionais de outro tipo, mas apenas 1 cartão azul; em FR, 3 030 comparado com 77 cartões azuis; na AT, 1 158 comparado com 124 cartões azuis; em ES, 1 136 comparado com 461 cartões azuis; na FI, 748 comparado com 2 cartões azuis.

As exceções notáveis em sentido contrário são a DE, com 210 autorizações nacionais comparadas com 2 584 cartões azuis; o LU, com 21 autorizações nacionais comparado com 183 cartões azuis, e a RO, com nenhuma autorização nacional para 46 cartões azuis.

1.3. Volumes de admissão (artigo 6.º)

Embora a maioria dos Estados-Membros não tenha optado por fixar volumes de admissão de migrantes altamente qualificados, alguns²⁷ previram esta possibilidade em conformidade com o artigo 79.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Os países que decidiram impor volumes de admissão seguem critérios diferentes para os fixar. Os EM são obrigados a comunicar as medidas de execução que impõem volumes de admissão²⁸.

Em alguns EM²⁹ os volumes de admissão são calculados como percentagem da mão de obra ou da população nacional, ou em função do nível de desemprego ou das exigências do mercado de trabalho, por vezes por região e especialização. Em vários Estados-Membros³⁰ os volumes de admissão são fixados todos os anos ou de dois em dois anos pelos ministros competentes.

Apenas dois EM comunicaram à Comissão os volumes de admissão³¹.

1.4. Recrutamento ético (artigo 3.º, n.º 3, e artigo 8.º, n.º 4)

Nenhum Estado-Membro celebrou um acordo com um país terceiro a indicar as profissões que não são abrangidas pela diretiva, a fim de garantir o recrutamento ético em setores que registam uma carência de efetivos nos países em desenvolvimento.

A BE, CY, DE³², EL, LU e MT transpuseram a possibilidade de rejeitar pedidos, de modo a assegurar o recrutamento ético nesses setores. Os EM que façam uso desta disposição são obrigados a comunicar as suas decisões³³. Não foram comunicadas rejeições por estes motivos.

Tendo em conta o número reduzido de Cartões Azuis UE atualmente concedidos a migrantes altamente qualificados de países menos desenvolvidos, o risco de fuga de cérebros continua a

²⁶ CY, IT, LV, MT e PL não atraem maior proporção de migrantes altamente qualificados, exceto CY, onde havia 28 % classificados nos níveis 5-6 da ISCED em 2012.

²⁷ BG, CY, EE, EL, HU, MT, RO e SI.

²⁸ Artigo 20.º, n.º 1.

²⁹ BG, EE, EL, HU e MT.

³⁰ EE, EL, HU, MT e RO. CY proíbe a admissão de trabalhadores altamente qualificados, embora o Conselho de Ministros possa, em casos excepcionais, autorizar a sua admissão por setor, profissão, especialidade e/ou país de origem (revisão possível após 1 ano).

³¹ CY: o volume atualmente em vigor é zero; EL: devido à ausência de procura, ainda não ativou o seu sistema para determinar, mediante decisão ministerial, o número máximo de postos de trabalho a atribuir a nacionais de países terceiros altamente qualificados.

³² A DE prevê a possibilidade de utilizar esta derrogação através de um regulamento (atualmente não).

³³ Artigo 20.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 4.

ser limitado nesses países. Os países em desenvolvimento de rendimento médio podem encontrar-se, porém, em situação de maior risco. Alguns EM³⁴ tratam a fuga e a circulação de cérebros através de legislação nacional, acordos bilaterais e/ou cooperação com os países de origem.

2. TRANSPOSIÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

2.1. Definições (artigo 2.º)

As definições de emprego altamente qualificado, qualificações profissionais elevadas, habilitações de ensino superior, experiência profissional e profissão regulamentada foram previstas por todos os EM, embora com variações de terminologia e de âmbito de aplicação e no interior de EM com estrutura federal.

A DE³⁵, EE, EL, ES, FR, LT, LU, MT, PL, PT, SE e SK optaram por aplicar a derrogação segundo a qual pelo menos cinco anos de experiência profissional de um nível comparável a habilitações de ensino superior é suficiente como prova de qualificações profissionais elevadas³⁶.

2.2. Critérios de admissão e limiar salarial (artigo 5.º)

Todos os Estados-Membros exigem um contrato de trabalho válido ou uma oferta de emprego vinculativa, mas a DE e LV não exigem expressamente a duração mínima de um ano³⁷.

Todos os EM exigem documentos de viagem válidos, mas apenas CY, EL, FI, LT, MT, PT e SE utilizaram a opção de exigir que o período de validade dos documentos de viagem abranja pelo menos a duração inicial da autorização de residência. Tal como previsto na diretiva, todos os EM exigem seguros de doença, exceto a ES, que não tem uma disposição correspondente. A maioria dos EM³⁸ exige que o requerente não represente uma ameaça para a ordem pública, a segurança ou a saúde.

A maior parte dos EM recorreu à opção prevista no artigo 5.º, n.º 2, exigindo ao requerente que indique o seu endereço no EM³⁹. A AT, BE e NL exigem a notificação das eventuais alterações de endereço. A IT e o LU exigem prova de alojamento adequado.

Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, a maior parte dos EM fixa o limiar salarial nominalmente em 1,5 vezes o salário anual bruto médio, mas alguns utilizaram a possibilidade, prevista na diretiva, de fixar limiares mais elevados⁴⁰. A maioria dos EM prevê um método de cálculo na legislação nacional⁴¹. A LV, EE, HU, SK e LT calculam o limiar com base no salário mensal bruto médio. Alguns utilizam outras fórmulas ou critérios para

³⁴ Fonte: *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Relatório de síntese, REM, 2013, p. 23.

³⁵ A DE prevê a possibilidade de utilizar esta derrogação através de um regulamento (atualmente não).

³⁶ MT: no mínimo 10 anos de experiência profissional.

³⁷ A IT exige que os profissionais se encontrem nos níveis 1, 2 e 3 da classificação nacional de profissões (ISTAT CP2011).

³⁸ Com exceção do LU (sem ameaça para as relações internacionais) e da RO (sem registo criminal e apto do ponto de vista médico para desempenhar essa atividade laboral específica).

³⁹ Exceto EL, FI, PT e SE.

⁴⁰ RO (4 vezes) e LT (2 vezes).

⁴¹ Exceto NL e PL: montante exato indexado e publicado anualmente.

calcular este limiar⁴². A maioria dos EM parece utilizar dados nacionais para determinar o limiar salarial. Os EM são convidados a recorrer aos dados do Eurostat⁴³, pelo menos como valor de referência⁴⁴.

Os EM são obrigados a definir e publicar o respetivo limiar salarial. No entanto, a análise efetuada pela Comissão das informações disponíveis no Portal da Imigração da UE⁴⁵ e em sítios Web nacionais mostram que, em muitos EM, o limiar salarial não é publicado nem atualizado, é difícil de encontrar ou só se encontra disponível na língua nacional⁴⁶. Os EM não comunicaram o limiar salarial ou as atualizações anuais à Comissão. A diretiva prevê que a Comissão avalie a pertinência do limiar salarial⁴⁷, o que só poderá ser feito se os limiares forem comunicados anualmente.

Uma comparação dos limiares salariais comunicados com os dados do Eurostat e da OCDE relativos a salários anuais brutos médios sugere que em alguns EM o limiar pode não corresponder ao mínimo de 1,5 vezes o salário anual bruto médio (quadro 4).

CY, DE, EE, EL, ES, HU, LU, MT e PT transpuseram a faculdade de aplicar um limiar salarial de pelo menos 1,2 vezes o salário anual bruto médio para efeitos de emprego em profissões com particulares carências de trabalhadores migrantes que pertencem aos grandes grupos 1 e 2 da CITP. Apenas a DE, EE, HU e LU são conhecidos por utilizarem efetivamente esta derrogação, fixando um limiar salarial mais baixo, embora nenhum deles tenha comunicado à Comissão a lista anual exigida das profissões às quais foi decidido aplicar a derrogação.

2.3. Período de validade do Cartão Azul UE (artigo 7.º, n.º 2)

Os EM devem fixar um período normal de validade do Cartão Azul UE na legislação nacional, entre um e quatro anos, que será, em princípio, aplicável a todos os pedidos e renovações.

Excecionalmente, se o período coberto pelo contrato de trabalho for inferior a esse período normal, o Cartão Azul UE é emitido ou renovado pela duração do contrato de trabalho acrescida de três meses. A validade mínima do Cartão Azul UE é de um ano, uma vez que esta é a duração mínima do contrato de trabalho ou da oferta de emprego⁴⁸. A possibilidade de renovação do Cartão Azul está implícita na diretiva e não tem limites, desde que sejam respeitadas as condições previstas⁴⁹.

⁴² Exemplos: DE: o nível do salário eleva-se a 2/3 do teto da contribuição anual para o fundo de pensões previsto na lei (ligado ao salário bruto médio); IT: 3 vezes o nível mínimo da isenção de participação nas despesas de saúde; PT: 1,5 vezes o salário anual bruto médio ou 3 vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

⁴³ Dados dos ganhos anuais brutos (por empregador) publicados pelo Eurostat relativos às empresas com 10 empregados ou mais [earn_ses 10_an]. Estes dados são recolhidos de quatro em quatro anos através do Inquérito à Estrutura dos Ganhos (SES) e constituem uma fonte comparável em toda a UE.

⁴⁴ Artigo 20.º, n.º 3, e considerando 11.

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/immigration/>

⁴⁶ Controlos efetuados em fevereiro de 2014.

⁴⁷ Artigo 21.º.

⁴⁸ Artigo 5.º, n.º 1, alínea a).

⁴⁹ Artigo 7.º, n.º 2, artigo 8.º, n.º 2, artigo 9.º, n.ºs 1 a 3, artigo 11.º, n.º 3, artigo 14.º, n.º 3, e artigo 20.º, n.º 2.

O período de validade normal⁵⁰ do Cartão Azul UE é de um ano na BG, CY, ES, LT, MT e PT e de 13 meses na Bélgica. A AT, CZ, EL, FI, IT, LU, PL, RO, SE e SI fixam o período em dois anos e a EE em dois anos e três meses. A FR e SK fixam-no em três anos e a DE, HU e NL em quatro anos. Na LV são cinco anos.

Em quase todos os EM⁵¹, se o período coberto pelo contrato de trabalho for inferior ao período de validade normal, o Cartão Azul UE é emitido ou renovado pela duração do contrato de trabalho acrescida de três meses. No momento da renovação, se a parte restante do contrato de trabalho for inferior a um ano, o Cartão Azul UE poderá então ser emitido com uma validade inferior a um ano. Um primeiro contrato de trabalho ou oferta de emprego com uma duração inferior a um ano terão de ser rejeitados⁵². Em IT estabeleceu-se uma distinção entre os contratos de trabalho por tempo indeterminado, para os quais o período de validade é fixado em dois anos, e todos os outros contratos, em que o período de validade corresponde à duração do contrato de trabalho acrescida de três meses.

Todos os EM parecem permitir a renovação do cartão, mas alguns⁵³ fixaram um período de validade diferente do inicial (mais longo) para a renovação, em vez de aplicarem um único período de validade normal. A SE estabeleceu um limite de quatro anos para a duração cumulativa do Cartão Azul inicial mais renovações.

2.4. Exame da situação no mercado do trabalho (artigo 8.º, n.º 2)⁵⁴

A AT, BE, BG, CY, ES, HU, IT, LU, MT, PL, SK e SI transpuseram a possibilidade de proceder ao exame do mercado de trabalho. A maioria dos EM⁵⁵ optou por aplicar a opção de verificar se a vaga em questão não pode ser preenchida por mão de obra nacional ou da UE.

2.5. Retirada ou não renovação do Cartão Azul UE (artigo 9.º)

A possibilidade⁵⁶ de retirar ou não renovar o Cartão Azul UE por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública é prevista em quase todos os Estados-Membros⁵⁷; na AT, BE, ES, FI, FR e IT é regulada por disposições gerais ou no âmbito das condições de entrada. A AT, BE, BG, DE, EE, IT, NL, PL e SK utilizam o termo «ordem pública» e a AT, BE, BG, EL, FR, IT e PL não referem o termo «saúde pública».

⁵⁰ Vários EM associam o período de validade do Cartão Azul UE à duração do contrato de trabalho acrescida de três meses e fixam um período *máximo* (entre 1 e 4 anos; 5 anos na LV), em vez do período *normal*. Deste modo não se determina claramente um período de validade normal, como se prevê na diretiva.

⁵¹ Exceto BE, FR e ES.

⁵² A condição de admissão prevista no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), exige a duração mínima de um ano. A legislação da AT, BG, CY, DE, HU, LT e LV não parece exigir uma duração mínima do contrato de trabalho ou da oferta de emprego.

⁵³ PT: 1 ano inicial + 2 anos para as renovações; ES: 1 ano inicial + 2 anos para as renovações; BE: 13 meses iniciais + 3 anos para as renovações; EL: 2 anos iniciais + 3 anos para as renovações; EE: 2 anos e 3 meses iniciais + 4 anos e três meses para as renovações.

⁵⁴ Para mais informações sobre o exame da situação no mercado de trabalho: EMN Inform, *Approaches and tools used by Member States to identify labour market needs*, dezembro de 2013. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_on_labour_market_tests_5dec2013_final.pdf; e *Intra-EU Mobility of third-country nationals*, estudo da REM, 2013, pp. 35-37. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_august_2013.pdf

⁵⁵ Exceto CZ, DE, ES, FI, FR, LV, NL e PT.

⁵⁶ Artigo 9.º, n.º 3, alínea a).

⁵⁷ Exceto na LV e SI.

A maioria dos EM⁵⁸ recorreu à possibilidade de retirar ou não renovar o Cartão Azul UE nos casos em que os titulares não dispõem de meios suficientes para se manterem a si próprios nem aos familiares sem recorrer à segurança social do país em questão⁵⁹.

A BE, BG, CY, EE, ES, HU, MT e PL utilizaram esta possibilidade para retirar ou não renovar o Cartão Azul UE se o titular não comunicar o seu endereço⁶⁰. CY, CZ, EE, EL, MT, RO e SK aplicaram a possibilidade de retirar ou não renovar o Cartão Azul UE nos casos em que o titular solicita assistência social, desde que este último tenha sido devida e antecipadamente informado por escrito⁶¹.

2.6. Pedidos de admissão (artigo 10.º)

A maioria dos EM exige que seja o migrante a apresentar o pedido de Cartão Azul UE. CY, ES, FR, IT e MT exigem que seja o empregador a fazê-lo. Na BE e LV os pedidos devem ser apresentados pelo migrante e pelo empregador, mas nos NL, AT, PT e SI pode ser quer o migrante quer o empregador a fazê-lo. A AT e NL permitem a apresentação por um advogado.

A maioria dos EM⁶² estabelece que os pedidos podem ser aceites e examinados tanto se o requerente se encontrar ainda fora do país como se já nele residir e for titular de autorização de residência ou visto nacional de longa duração válidos⁶³. A maioria dos EM⁶⁴ prevê a derrogação que permite a apresentação dos pedidos mesmo que o requerente não disponha de autorização de residência válida, desde que resida legalmente no território do país (artigo 10.º, n.º 3). O LU e SE aplicaram a derrogação prevista no artigo 10.º, n.º 4, segundo a qual os pedidos só podem ser apresentados se o requerente não residir no país⁶⁵.

2.7. Garantias processuais (artigo 11.º)

A maioria dos EM fixa em 90 dias o prazo para tomar uma decisão sobre um pedido completo e notificar o requerente por escrito⁶⁶, embora alguns fixem um prazo mais curto de 60 (EE, LT e PT; SK e PL para casos complicados), 56 (AT), 45 (ES), 30 (LV, RO e SI; SK e PL para casos simples) e 7 (BG) dias. A maior parte dos EM prevê as consequências se a decisão não for tomada no prazo fixado⁶⁷, embora a BE, EL, IT e PL prevejam a possibilidade de o prorrogar.

Se o pedido estiver incompleto, a maior parte dos EM fixou um prazo para fornecer as informações adicionais, suspendendo a contagem do prazo previsto. Todos os EM preveem

⁵⁸ BE, BG, CY, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO e SI.

⁵⁹ Artigo 9.º, n.º 3, alínea b).

⁶⁰ Artigo 9.º, n.º 3, alínea c).

⁶¹ Artigo 9.º, n.º 3, alínea d).

⁶² Exceto na BG, em que os pedidos só podem ser apresentados no território do país.

⁶³ A EL exige uma pré-candidatura a um visto no exterior do país e, em seguida, um pedido formal no interior do país, com um visto para a emissão de um Cartão Azul.

⁶⁴ Exceto BG, EL, ES, FR, IT, LV, PL e RO.

⁶⁵ Ao que parece, mesmo antes da adoção da diretiva, o LU e SE tinham uma disposição nacional equivalente.

⁶⁶ BE, CY, CZ, DE, EL, FI, FR, IT, HU, LU, MT, NL e SE.

⁶⁷ CY: único recurso possível para o Supremo Tribunal por omissão por parte das autoridades, artigo 146.º da Constituição; HU: apenas direito administrativo geral: uma autoridade de supervisão investiga e ordena à entidade hierarquicamente inferior que tome uma decisão no prazo de 8 dias e também o reembolso das taxas pagas se o atraso não puder ser imputável ao requerente.

uma notificação escrita em caso de recusa, não renovação ou retirada, estabelecendo um prazo específico para dar início aos processos de recurso.

2.8. Direitos

Acesso ao mercado de trabalho (artigo 12.º)

Quase todos os EM⁶⁸ seguiram a opção de prever dois anos de acesso limitado ao mercado de trabalho, a seguir aos quais cessam as limitações e é concedida igualdade de tratamento no acesso a emprego altamente qualificado.

Quase todos os EM⁶⁹ exigem uma autorização da autoridade competente para mudar de empregador nos primeiros dois anos. Muitos EM⁷⁰ exigem a comunicação ou autorização prévia relativamente às alterações que podem incidir sobre as condições de admissão.

Desemprego temporário (artigo 13.º)

Estas disposições foram transpostas pela maioria dos EM. Alguns Estados-Membros aplicam disposições mais favoráveis ou limitam a aplicação ao desemprego involuntário.

Igualdade de tratamento (artigo 14.º)

As disposições de igualdade de tratamento são aplicadas pela maioria dos EM, apesar de existirem variações a nível do âmbito de aplicação, de a transposição explícita não ter sido feita em alguns EM e de alguns deles aplicarem disposições mais favoráveis⁷¹.

CY, DE, EL, ES, FI, LU, MT, PL e RO seguem a opção de aplicar eventuais restrições de acesso ao ensino e à formação profissional e a certos bens e serviços. A AT, BE, CY, CZ, DE, EL, FI, LT, LU, MT, NL, PL e RO aplicaram a opção de facultar o acesso à universidade e ao ensino pós-secundário, sob determinadas condições.

A maioria dos EM⁷² não aplicou a opção de limitar a igualdade de tratamento quando o titular de um Cartão Azul UE se desloque para um segundo Estado-Membro e ainda não tiver sido tomada uma decisão favorável sobre a emissão de um Cartão Azul UE.

Membros da família (artigo 15.º)

Em 2012, foram emitidas 1 107 autorizações para membros da família de titulares de Cartões Azuis. Em 2013, na DE, pelo menos 1 421 cônjuges e 899 filhos juntaram-se a um titular de Cartão Azul UE⁷³. Todavia, uma grande maioria de titulares de Cartões Azuis tem menos de 35 anos e ainda não constituiu família⁷⁴. A Comissão irá analisar esta questão mais aprofundadamente.

Estatuto de residente de longa duração na UE (artigos 16.º e 17.º)

⁶⁸ Exceto BE, BG, CY, CZ, EL, LV, MT, PL e SE.

⁶⁹ Exceto FI e FR.

⁷⁰ Exceto DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT e SK.

⁷¹ A Comissão está a analisar mais detalhadamente esta questão e solicitou esclarecimentos aos Estados-Membros.

⁷² Exceto CY, EL, FR, MT e SK.

⁷³ Dados provisórios dos primeiros 9 meses de 2013 (inquérito *ad hoc* da REM, prazo de resposta 20.2.2014).

⁷⁴ DE em 2013: 6 716 (75,56 %) pessoas com menos de 35 anos.

A AT, BG, CY, DE, EE, ES, EL, LT, MT, LV, NL e RO optaram por seguir a opção prevista no artigo 16.º, n.º 5, e restringir as derrogações da Diretiva 2003/109/CE em relação a períodos de ausência do território da Comunidade.

2.9. Residência noutros Estados-Membros (artigos 18.º e 19.º)

O titular de um Cartão Azul UE que pretende deslocar-se para outro EM após 18 meses de residência legal no primeiro EM deve solicitar um Cartão Azul UE no segundo EM. Em termos práticos, isto significa uma nova apreciação para verificar se estão preenchidas as condições exigidas no segundo EM.

Existe um certo grau de variação das condições de admissão e os limiares salariais são muito diferentes nos vários EM.

Não é ainda possível avaliar o impacto do aspeto da mobilidade intra-UE ligada ao Cartão Azul, visto que o período exigido de 18 meses ainda não decorreu para um número considerável de titulares de Cartões Azuis UE.

3. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS

Existem profundas discrepâncias entre os EM no que se refere ao número de Cartões Azuis emitidos. Embora a dimensão do EM e a sua situação económica possam ter um impacto sobre o seu potencial de atração, não explicam totalmente as grandes variações. Também pode ser encontrada uma resposta nas escolhas políticas dos EM, que aplicam e promovem o Cartão Azul de formas muito diferentes.

A Diretiva «Cartão Azul» foi negociada e adotada antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Ao abrigo do anterior sistema, era necessária unanimidade no Conselho, em vez da atual maioria qualificada, e o Parlamento Europeu não era colegislador. Esta situação conduziu a longas e difíceis negociações sobre a proposta da Comissão. A diretiva daí resultante apenas estabelece normas mínimas e deixa ampla margem de manobra aos EM, através de muitas cláusulas opcionais e remissões para a legislação nacional.

Os regimes nacionais para atrair migrantes altamente qualificados em muitos EM estão em concorrência com o Cartão Azul UE e entre si. No entanto, alguns EM fizeram uma escolha política a favor do Cartão Azul UE que reflete o número de cartões deste tipo emitidos. As políticas de outros EM favorecem os respetivos regimes nacionais.

Embora o número de Cartões Azuis tenha aumentado na maior parte dos EM entre 2012 e 2013, é ainda demasiado cedo para tirar conclusões acerca do impacto do Cartão Azul UE para atrair migrantes altamente qualificados para a UE. A Comissão está preocupada com as deficiências da transposição, o baixo nível de coerência, o limitado conjunto de direitos e os obstáculos à mobilidade intra-UE.

O presente relatório revela uma falta geral de comunicação pelos EM dos dados e medidas tomadas para aplicar a diretiva, nomeadamente sobre volumes de admissão, verificações da situação do mercado de trabalho, recrutamento ético e limiar salarial⁷⁵. A existência de informações fiáveis, circunstanciadas e atualizadas é essencial para o funcionamento do

⁷⁵ Artigo 5.º, n.º 5, e artigo 20.º, n.º 1 (relativamente ao artigo 6.º, artigo 8.º, n.ºs 2 e 4, e artigo 18.º, n.º 6), e artigo 22.º (relativamente aos artigos 16.º, 18.º e 20.º).

sistema do Cartão Azul UE, nomeadamente para a mobilidade intra-UE, e para avaliar o seu potencial de atração.

Foram reveladas algumas deficiências na transposição da diretiva. A Comissão redobrará os esforços a fim de assegurar a correta transposição e aplicação da diretiva em toda a UE. Três anos após o termo do prazo de transposição da diretiva, chegou o momento de a aplicar plenamente. Para o efeito, a Comissão organizará reuniões com os EM e, se necessário, exercerá as suas competências ao abrigo do Tratado.

Por último, os potenciais migrantes altamente qualificados e os empregadores deveriam ser mais bem informados acerca do Cartão Azul UE. A Comissão tirará o melhor partido da utilização dos sítios web existentes, como o Portal da Imigração da UE, e encoraja os EM a melhorar o envio de informações e a promover a sensibilização através de outros canais apropriados.

Com base nas informações disponíveis, e tendo em conta o breve período de aplicação, não se propõem neste momento quaisquer alterações.

Quadro 1: Cartões Azuis UE em 2012 e 2013

Cartão Azul UE por tipo de decisão							Pessoas admitidas como familiares de titulares de Cartões Azuis UE por tipo de decisão						
	Concedido		Renovado		Retirado			Concedido		Renovado		Retirado	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013		2012	2013	2012	2013	2012	2013
Total	3 664	15 261	146	170	1	0		1 107	2	108	0	0	0
BE	0	5	:		:			0		0		0	
BG	15	25	0		0			5		0		0	
CZ	62	74	1	25	0			35		0		0	
DE	2 584	14 197	0		:			270		0		:	
EE	16	12	0	0	0	0		18	2	0	0	0	0
EL	0	0						:		:		:	
ES	461	a.n.d.	91		0			385		82		0	
FR	126	304	49	133				:		:		:	
IT	6	112	:		:			:		:		:	
CY	0	0	0		0			0		0		0	
LV	17	13	0	12	0			8		0		0	
LT	em vigor: 2013	40											
LU	183	306	0		0			223		0		0	
HU	1	3	0		0			0		0		0	
MT	0	a.n.d.	0		0			0		0		0	
NL	1	a.n.d.	0		0			0		0		0	
AT	124	a.n.d.	5		0			155		25		0	
PL	2	27	0		0			0		0		0	
PT	2	a.n.d.	0		0			0		:		:	
RO	46	119	0		0			:		:		:	
SI	9	a.n.d.	0		1			3		1		0	
SK	7	8	0		0			5		0		0	
FI	2	5	0		0			0		0		0	
SE	em vigor: 2013	2		0		0			0		0		0
HR	em vigor: 2013	9											

Fontes:

Eurostat, Cartão Azul UE por tipo de decisão, profissão e nacionalidade [migr_resbc 1]; pessoas admitidas como familiares de titulares de Cartões Azuis UE por tipo de decisão e nacionalidade [migr_resbc2], extrato de 16.4.2014.

Dados de 2013: Inquérito *ad hoc* da REM (prazo de resposta: 20.2.2014); contactos directos com vários EM.

Notas sobre os dados de 2013:

LT, RO: Dados provisórios
a.n.d.: ainda não disponível

Quadro 2: Cartões Azuis UE por nacionalidade em 2012

Total	3 664		
Ásia	1 886		
		Ásia do Sul ⁷⁶	869
		Ásia Oriental ⁷⁷	489
		Ásia Ocidental ⁷⁸	410
		Sudeste Asiático ⁷⁹	99
		Ásia Central ⁸⁰	19
Américas	783		
		América do Norte ⁸¹	380
		América do Sul ⁸²	278
		América Central ⁸³	118
		Caraíbas ⁸⁴	7
Europa	690		
		Europa Oriental ⁸⁵	463
		Europa do Sul ⁸⁶	227
África	252		
		Norte de África ⁸⁷	174
		África Central ⁸⁸	35
		África Austral ⁸⁹	18
		África Ocidental ⁹⁰	15
		África Oriental ⁹¹	10
Oceânia⁹²	38		
Restantes	15		
		Desconhecidos	9
		Apátridas	6

Fonte: Eurostat, Cartão Azul UE por tipo de decisão, profissão e nacionalidade [migr_resbc 1].

⁷⁶ Afeganistão, Bangladeche, Índia, Irão, Nepal, Paquistão, Sri Lanca.

⁷⁷ China (incluindo Hong Kong), Japão, Mongólia, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Taiwan.

⁷⁸ Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Iraque, Israel, Jordânia, Líbano, Arábia Saudita, Síria, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Iémen.

⁷⁹ Camboja, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietname.

⁸⁰ Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Usbequistão.

⁸¹ Canadá, Estados Unidos da América.

⁸² Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

⁸³ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá.

⁸⁴ Cuba, República Dominicana, Haiti, Trindade e Tobago.

⁸⁵ Bielorrússia, Moldávia, Rússia, Ucrânia.

⁸⁶ Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Kosovo (Resolução 1244/99 do Conselho de Segurança da ONU), Montenegro, Sérvia.

⁸⁷ Argélia, Egito, Líbia, Marrocos, Sudão, Tunísia.

⁸⁸ Angola, Camarões, Gabão.

⁸⁹ África do Sul.

⁹⁰ Benim, Burquina Faso, Costa do Marfim, Gana, Mauritânia, Nigéria, Senegal.

⁹¹ Etiópia, Madagáscar, Maurícia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabué.

⁹² Austrália, Nova Zelândia.

Quadro 3: Comparação com regimes nacionais relativos ao emprego altamente qualificado

	Primeiras autorizações ao abrigo de regimes nacionais					Cartões Azuis	
	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013
Total	16 157	14 980	16 999	19 604	19 988	3 615	15 261
BE	3 577	1 202	106	119	98	0	5
BG				0	0	15	25
CZ		18	0	0	69	62	74
DE	96	119	122	177	210	2 584	14 197
EE			0	0	0	16	12
EL	0	0	0	0	0	0	0
ES	2 884	2 071	1 244	1 650	1 136	461	a.n.d.
FR	1 681	2 366	2 554	3 148	3 030	126	304
IT			1 984	1 563	1 695	6	112
CY	393	436	634	551	600	0	0
LV		85	114	97	106	17	13
LT			138	186	225	em vigor: 2013	40
LU		96	74	102	21	183	306
HU				0	0	1	3
MT	0	0		0	0	0	a.n.d.
NL	6 411	4 895	5 531	5 594	5 514	1	a.n.d.
AT	827	575	668	868	1 158	124	a.n.d.
PL			12		314	2	27
PT	288	307	342	282	313	2	a.n.d.
RO				0	0	46	119
SI	0	0		0	0	9	a.n.d.
SK		0		0	0	7	8
FI				861	748	2	5
SE		2 810	3 476	4 406	4 751	em vigor: 2013	2
HR						em vigor: 2013	9

Fontes:

Eurostat, Cartão Azul UE por tipo de decisão, profissão e nacionalidade [migr_resbc 1], extrato de 17.2.2014.

Dados de 2013: Inquérito *ad hoc* da REM (prazo de resposta: 20.2.2014); contactos diretos com autoridades responsáveis pela migração de vários EM.

Dados dos regimes nacionais: Eurostat, *Remunerated activities reasons: Highly skilled workers, First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship* [migr_resocc], extrato de 17.2.2014; LT: Serviço de Migração do Ministério do Interior da República da Lituânia.

Notas sobre os dados de 2013:

LT, RO: Dados provisórios

a.n.d.: ainda não disponível

Quadro 4: Limiar salarial (quando disponível) e rácios em relação aos salários anuais brutos por Estado-Membro

