FUNDO SOCIAL EUROPEU MAIS

A presente ficha temática ilustra o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e a sua história. Explica a forma como o Fundo Social Europeu, inicialmente criado para melhorar as oportunidades de emprego, foi revisto, refletindo a evolução das situações económicas e de emprego nacionais e a evolução das prioridades políticas da UE, como as transições ecológica e digital. Atualmente, o FSE+ é o principal instrumento da UE para apoiar o emprego e a inclusão social na UE.

BASE JURÍDICA

— Artigo 46.º, alínea d), artigo 149.º, artigo 153.º, n.º 2, alínea a), artigo 164.º, artigo 175.º, n.º 3, e artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

OBJETIVOS

O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) tem por objetivo alcançar níveis elevados de emprego e uma proteção social justa, bem como desenvolver mão de obra qualificada e perseverante, pronta para a transição para uma economia verde e digital. Visa promover a mobilidade laboral, a educação e a inclusão social, bem como construir sociedades inclusivas e coesas capazes de erradicar a pobreza. Dá seguimento ao Fundo Social Europeu preexistente e incorpora os princípios estabelecidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

CONCRETIZAÇÕES

A. Períodos de programação anteriores

O Fundo Social Europeu (FSE) foi o primeiro fundo estrutural europeu. Nos primeiros anos, até 1970, reembolsou aos Estados-Membros metade dos custos dos subsídios de formação profissional e de reinstalação concedidos aos trabalhadores afetados por restruturações económicas. No total, prestou assistência a mais de dois milhões de pessoas durante este período. Em 1971, a Decisão do Conselho 71/66/CEE aumentou substancialmente os recursos do fundo e, em 1983, uma nova reforma redirecionou o fundo para o combate ao desemprego dos jovens e para a ajuda às regiões mais carenciadas. Ao incluir no então Tratado que institui a Comunidade Europeia o objetivo da coesão económica e social na Comunidade, o Ato Único Europeu (1986) lançou as bases para uma reforma abrangente destinada a introduzir uma abordagem coordenada da gestão dos fundos estruturais. O Tratado de Maastricht ampliou o âmbito do FSE de modo que incluísse «a adaptação às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção». Entre 1994 e 1999, o financiamento atribuído à coesão económica e social duplicou.

No contexto da Agenda 2000, o enquadramento geral dos fundos estruturais foi simplificado para o período de programação 2000-2006. O FSE, que dispõe de um orçamento de 60 mil milhões de EUR, recebeu como incumbência contribuir tanto para a política de coesão como para a aplicação da Estratégia Europeia para o Emprego

(3.6.3). Também cofinanciou a iniciativa comunitária EQUAL, direcionada para projetos inovadores e transnacionais de combate à discriminação e às desigualdades no mercado de trabalho.

Para o período de programação 2007-2013, apenas restavam três fundos estruturais: o FSE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão. No seu conjunto, pretendiam alcançar os objetivos de convergência (aos quais foram atribuídos 81,5 % dos recursos), de competitividade regional e emprego (16 % dos recursos) e de cooperação territorial (2,5 % dos recursos).

Os recursos dos fundos estruturais são repartidos pelos Estados-Membros com base numa fórmula que tem em conta o número de habitantes (e a densidade populacional), a prosperidade regional e os níveis de desemprego e de escolaridade. São negociados pelos Estados-Membros ao mesmo tempo que o orçamento de longo prazo da UE — o quadro financeiro plurianual (QFP) — para um determinado período. Uma das principais características dos fundos estruturais é o princípio da adicionalidade, segundo o qual os Estados-Membros não podem utilizar os fundos estruturais em substituição de despesas nacionais que teriam programado de qualquer modo.

B. Período de programação 2014-2020

1. Cinco fundos estruturais regidos por regras comuns

Os cinco fundos estruturais e de investimento europeus para o período de programação 2014-2020, a saber, o FEDER, o FSE, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, eram regidos por regras comuns estabelecidas no Regulamento Disposições Comuns. Regulamentos complementares específicos de cada fundo definiram os domínios de intervenção e outras especificidades. O Regulamento FSE de 2013 estipulou a missão do FSE, o âmbito do seu apoio, disposições específicas e os tipos de despesa elegíveis para assistência.

Com um orçamento de 74 mil milhões de EUR, o FSE cofinanciou projetos operacionais nacionais ou regionais que vigoraram durante os sete anos de duração do QFP 2014-2020 e que foram propostos pelos Estados-Membros e aprovados por uma decisão da Comissão.

Incidia em quatro objetivos temáticos:

— Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;

— Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;

— Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida;

— Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.

Durante o período 2014-2020, o papel do FSE foi reforçado através de uma quota mínima juridicamente vinculativa de 23,1 % dos fundos totais destinados à coesão. Todos os anos, o fundo ajudou cerca de 10 milhões de pessoas a encontrar trabalho ou a melhorar as suas competências para que pudessem encontrar trabalho no futuro.

2. O Fundo Social Europeu e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens

O Regulamento FSE inclui a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ). Para o período 2021-2027, apoia o emprego dos jovens nos Estados-Membros com um orçamento de 11 mil milhões de EUR. O seu financiamento provinha de três fontes: dotações nacionais do FSE, uma parte específica do orçamento da UE e cofinanciamento nacional da quota do FSE. Centra-se nos jovens que não estudam, não trabalham nem seguem qualquer formação (NEET).

3. COVID-19 e a invasão da Ucrânia

Em abril de 2020, a Comissão lançou dois pacotes de medidas: a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus e a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus+, destinadas a mobilizar os fundos estruturais da UE para dar resposta à crise. O Parlamento e o Conselho aprovaram rapidamente as duas propostas. Não foram disponibilizados novos recursos financeiros da UE, mas foi permitida flexibilidade no uso dos recursos existentes não utilizados e na sua reorientação para onde eram mais necessários, com a possibilidade de aumentar os níveis de cofinanciamento para 100 % durante o período de 2020-2021. Em maio de 2020, a Comissão deu seguimento à proposta relativa à REACT-EU (Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa), que disponibilizou 50,6 mil milhões de EUR em investimento adicional através do FEDER, do FSE e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), tendo sido afetados ao FSE 19,45 mil milhões de EUR. Os Estados-Membros tinham até ao final de 2023 para utilizar estes fundos. O FSE desempenhou um papel decisivo no âmbito da resposta imediata à crise da COVID-19 ao respaldar os serviços sociais, ao manter o emprego nos setores afetados, nomeadamente através de regimes de tempo de trabalho reduzido, ao proteger os grupos vulneráveis e ao financiar os salários dos profissionais de saúde, o equipamento informático e o equipamento de proteção individual.

Os pacotes Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE) e CARE 2, ambos lançados em abril de 2022, acrescentaram mais flexibilidade à política de coesão para 2014-2020, tendo em conta a imprescindibilidade de dar resposta aos desafios migratórios resultantes da invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022.

C. Período de programação 2021-2027

1. Regulamento Disposições Comuns 2021-2027

Em 29 de maio de 2018, a Comissão publicou a sua proposta relativa ao Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período 2021-2027. O regulamento foi alterado em 14 de janeiro de 2020 por uma proposta da Comissão a fim de incluir o Fundo para uma Transição Justa (FTJ), e foram propostas alterações adicionais ao RDC, em 28 de maio de 2020, na sequência da pandemia de COVID-19. O RDC foi aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho em segunda leitura, em junho de 2021.

O RDC estabelece as regras financeiras e as disposições comuns para oito fundos em regime de gestão partilhada, incluindo o FSE+, o FEDER, o Fundo de Coesão e o FTJ. No entanto, o RDC não se aplica à vertente Emprego e Inovação Social do FSE+, uma vez que isto é executado em regime de gestão direta e indireta.

2. FSE+

Em 2 de maio de 2018, a Comissão apresentou a sua proposta para o QFP 2021-2027, incluindo uma proposta de renovação do FSE+ com um orçamento de 101 mil milhões de EUR. O FSE+ resultaria da fusão do FSE, da IEJ, do FEAD, do Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) e do programa da UE no domínio da saúde. No contexto da crise da COVID-19, a Comissão anunciou um novo programa de saúde autónomo a introduzir no QFP 2021-2027, ou seja, o Programa EU4Health, pelo que a proposta alterada de Regulamento FSE+, publicada em 28 de maio de 2020, não incluiu o programa de saúde no seu âmbito de aplicação. O Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre o texto em segunda leitura e o ato final pelo qual se estabelece o FSE+ foi assinado em 24 de junho de 2021. O orçamento total do FSE + ascende a quase 99,3 mil milhões de EUR.

Entre os objetivos específicos do FSE+ contam-se:

— O apoio ao emprego, à mobilidade laboral, à educação e à inclusão social, nomeadamente ajudando a erradicar a pobreza e contribuindo assim para os objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais;

— O apoio à criação de emprego nas transições digital e ecológica através de melhorias nos sistemas de educação e formação, em especial o desenvolvimento de competências para tecnologias facilitadoras essenciais e a transição industrial;

— O apoio a medidas temporárias em circunstâncias excecionais ou invulgares (por exemplo, o financiamento de regimes de tempo de trabalho reduzido sem necessidade de serem combinados com medidas ativas, ou a disponibilização do acesso a cuidados de saúde, inclusive para pessoas que não se encontrem numa situação de vulnerabilidade imediata do ponto de vista socioeconómico).

As disposições do FSE+ englobam o seguinte:

— Todos os Estados-Membros devem incluir o combate ao desemprego dos jovens nos seus programas de despesas; nos Estados-Membros em que o número de NEET seja superior à média da UE, 12,5 % do fundo será usado para o combate ao desemprego dos jovens;

— Pelo menos 25 % do orçamento deve ser consagrado à promoção da inclusão social, designadamente a integração de nacionais de países terceiros;

— Pelo menos 3 % do orçamento deve ser consagrado à ajuda alimentar e à assistência material de base às pessoas mais carenciadas;

— Todos os Estados-Membros devem afetar um montante adequado dos seus recursos do FSE+ à aplicação da Garantia Europeia para a Infância através de ações específicas de combate à pobreza infantil. Os Estados-Membros com um nível de pobreza infantil superior à média da UE devem utilizar pelo menos 5 % dos seus recursos do FSE+ para dar resposta a este problema;

— É mister atribuir financiamento adequado ao reforço das capacidades dos parceiros sociais e da sociedade civil nos Estados-Membros, devendo ser afetado um mínimo de 0,25 % do fundo quando as recomendações específicas por país assim o exigirem;

— Todas as operações devem ser selecionadas e executadas de acordo com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A fim de poderem beneficiar do financiamento da política de coesão, os Estados-Membros devem preparar um acordo de parceria. Trata-se de um documento para a programação de investimentos que descreve os planos das autoridades nacionais sobre a utilização do FEDER, do FSE+, do Fundo de Coesão, do FTJ e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e integra a dotação financeira anual indicativa para cada programa.

No quadro da revisão intercalar da política de coesão de 2025, em 18 de setembro de 2025, os colegisladores alteraram o Regulamento (UE) 2021/1057 que cria o FSE+ com um novo regulamento que faz face a desafios estratégicos (Regulamento (UE) 2025/1913). Este inclui novas prioridades abrangidas pelo FSE+, notadamente as capacidades de defesa, a descarbonização industrial e o apoio às regiões limítrofes da Rússia, da Bielorrússia e da Ucrânia.

Em novembro de 2025, a Comissão lançou o projeto-piloto para a sua iniciativa emblemática Garantia Europeia de Competências, que visa apoiar os trabalhadores em risco de desemprego na transição para o emprego em setores estratégicos. Este apoio é financiado através do FSE+.

D. Período de programação 2028-2034

Em 16 de julho de 2025, a Comissão apresentou uma proposta relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) no âmbito do quadro financeiro plurianual 2028-2034. A proposta debruça-se sobre a inovação social, a transição demográfica e o combate à privação material. A par dos novos planos de parceria nacional e regional (PPNR), prestará apoio às políticas sociais e de emprego. A nova proposta de orçamento estabelece que, em vez de ter uma dotação específica para o FSE, pelo menos 14 % dos PPNR devem ser dedicados a despesas sociais. Os colegisladores (Parlamento e Conselho) estão presentemente a analisar a proposta.

1. Instrumentos para a integração no mercado de trabalho que complementam o FSE+

O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) foi criado para o QFP 2007-2013 e destinava-se a apoiar os trabalhadores despedidos na sequência de mudanças estruturais no comércio mundial relacionadas com a globalização. Enquanto o FSE+ escora programas que visam alcançar os objetivos de longo prazo de manter as pessoas empregadas ou de as reintegrar no mercado de trabalho, o FEG reage a situações específicas de emergência, como sejam despedimentos em massa, durante períodos de tempo limitados.

Na sequência da crise económica e financeira de 2008, o Regulamento FEG de 2006 foi alterado temporariamente em 2011 para dar resposta aos despedimentos resultantes dessa crise, com taxas de cofinanciamento de 50 % a 65 %. Esta alteração transitou para o Regulamento FEG de 2013 aplicável ao QFP 2014-2020, acrescentando novas circunstâncias em matéria de apoio. Para o mesmo período, o âmbito de aplicação também foi alargado com vista a incluir os trabalhadores independentes, os trabalhadores temporários e os trabalhadores com contratos a termo. Tendo em conta a possibilidade de um Brexit duro, o Regulamento FEG foi

alterado em 2019 para ajudar os trabalhadores assalariados e não assalariados da UE que perderiam o seu emprego caso o Reino Unido saísse da UE sem acordo.

O FEG revisto para o período pós-2020, proposto em maio de 2018 pela Comissão, introduziu um montante máximo anual de 200 milhões de EUR à margem dos limites máximos do QFP. A proposta alarga a cobertura aos trabalhadores que perderem o emprego como resultado de reestruturações ligadas às transições digital e/ou ecológica e reduz o limite para a ativação do FEG de 500 para 250 despedimentos — limite esse novamente reduzido para 200 no ato final. Em maio de 2020, enquanto parte do Plano de Recuperação da Europa, a Comissão propôs aumentar o montante máximo anual. O Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre o texto em segunda leitura e o ato final foi assinado no mês de abril seguinte. O orçamento anual inicial de 210 milhões de EUR do FEG para o período de 2021–2027 foi reduzido para 35 milhões de EUR a partir de 2024, em conformidade com o Regulamento QFP revisto. Em abril de 2025, a Comissão emitiu uma proposta suplementar para alterar o FEG de sorte que pudesse apoiar não só os trabalhadores despedidos, mas também os trabalhadores afetados por despedimentos iminentes em empresas em processo de reestruturação (COM (2025)0140). A proposta inclui também algumas alterações ao procedimento de mobilização do apoio económico. Está presentemente a ser analisada pelos colegisladores, mas no início de 2026 foi alcançado um acordo político sobre um FEG mais amplo para apoiar os trabalhadores.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A influência do Parlamento no FSE tem vindo a crescer ao longo dos anos. Nos termos do Tratado de Maastricht, o Parlamento tinha de dar parecer favorável às disposições gerais que regem os fundos. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as regras gerais são aprovadas através do processo legislativo ordinário. O Parlamento considera que o FSE é o mais importante instrumento da UE para combater o desemprego. Por conseguinte, sempre defendeu o funcionamento eficaz do fundo, preconizando a simplificação da legislação e dos procedimentos para melhorar a eficácia e a qualidade da assistência prestada pelo FSE.

O Parlamento alargou gradualmente o âmbito do FSE a fim de incluir os esforços de combate às desigualdades de género, à discriminação e à exclusão social ao facilitar o acesso ao emprego por parte dos grupos vulneráveis. O Parlamento apoiou a proposta da Comissão relativa ao contributo do FSE para resolver a crise económica e, na sua Resolução, de outubro de 2010, sobre o futuro do Fundo Social Europeu, solicitou o reforço do FSE, enquanto principal motor para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

Graças ao Parlamento, no período de programação 2014–2020, o FSE representava 23,1 % do total do financiamento da UE para a coesão e 20 % das dotações do FSE de cada Estado-Membro estavam reservadas à inclusão social.

Na sua Resolução, de julho de 2016, sobre os refugiados, o Parlamento apelou à disponibilização do FSE para medidas destinadas a facilitar a integração dos refugiados nos mercados de trabalho da UE, sendo a integração profissional um passo importante para a inclusão social. A Comissão fez suas estas preocupações na proposta do FSE+ que apresentou para o período de programação 2021–2027,

acrescentando uma referência específica aos migrantes e à sua integração nos mercados de trabalho entre as prioridades do FSE+.

Além disso, as alterações do Parlamento para o FSE+ 2021-2027 incluíam a reserva de mais fundos para ajuda alimentar e material, financiamento adequado para o reforço das capacidades dos parceiros sociais e salvaguardas para garantir que os projetos financiados com fundos da UE respeitem plenamente os direitos fundamentais.

Na sua Resolução, de março de 2025, sobre o FSE+ no pós-2027, o Parlamento pediu um FSE+ sólido, reforçado e autónomo no período de programação 2028-2034, com um aumento apreciável e fundamentado do orçamento do FSE+. O mesmo pedido é apoiado em várias resoluções na sequência da proposta da Comissão para o novo orçamento plurianual — por exemplo, a Resolução, de março de 2026, sobre o Semestre Europeu. Está atualmente a ser debatido na Comissão dos Orçamentos do Parlamento um relatório provisório sobre a proposta relativa ao quadro financeiro plurianual para 2028-2034. No seu parecer sobre o relatório provisório sobre a proposta de QFP, a Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais manifesta a sua preocupação no que diz respeito a uma redução das despesas sociais em termos reais, reitera o apelo a um FSE+ autónomo e solicita um aumento do orçamento para este fundo. O Parlamento insta igualmente os Estados-Membros a reservarem, pelo menos, 15 % dos seus recursos do FSE+ a ações específicas para o emprego de qualidade dos jovens e à formação profissional.

A presente ficha temática foi elaborada pelo Departamento Temático dos Transportes, do Emprego e dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu. Para obter mais informações sobre este tema, consulte o sítio Internet da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais.

Cecilia NAVARRA
04/2026