C/2025/761

11.2.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Potenciais desafios para o mercado único europeu decorrentes do futuro alargamento da União

(parecer de iniciativa)

(C/2025/761)

Relator: **Stoyan TCHOUKANOV**

Conselheira	Véronique CHAPPELART
Decisão da Plenária	18.1.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	7.11.2024
Adoção em plenária	4.12.2024
Reunião plenária n.º	592
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	193/1/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que o alargamento da UE é uma história de sucesso e congratula-se vivamente com a dinâmica em curso na sequência da Declaração de Granada do Conselho. O alargamento não tem o mesmo nível de prioridade em toda a UE e as opiniões sobre o alargamento ou o aprofundamento do mercado único diferem entre os Estados-Membros. Devido ao mercado único incompleto, o crescimento do PIB *per capita* na Europa foi 50 % inferior ao registado nos EUA no período de 1993 a 2022, pelo que são urgentemente necessárias reformas rápidas, especialmente nos setores dos serviços financeiros, da energia, das telecomunicações e do ambiente. Não são apenas os países candidatos que têm de se preparar para a adesão, a UE também tem de realizar as alterações regulamentares necessárias antes da sua adesão.

1.2. O CESE lamenta que a atual fragmentação do mercado financeiro europeu conduza a saídas de capitais e represente uma ameaça para a competitividade europeia a nível mundial, bem como um dos grandes obstáculos para o futuro processo de financiamento do alargamento. Com uma população de cerca de 60 milhões de pessoas (dados de 2023), os países candidatos representam um potencial significativo em termos de investimentos, de oportunidades económicas e de emprego. A União Europeia da Poupança e dos Investimentos proposta mobilizaria capital privado, reforçaria a competitividade da Europa, estimularia o crescimento e aumentaria a capacidade de absorção. O alargamento proporciona também um maior acesso a matérias-primas críticas e, por conseguinte, contribui para uma Europa mais resiliente e soberana.

1.3. Tendo em conta os diferentes níveis de preparação dos vários países candidatos no que diz respeito à adaptação às regras do mercado interno e o impacto que o alargamento criará nos novos fluxos comerciais entre as economias locais, o CESE observa que o anterior alargamento criou uma dinâmica de vencedores e perdedores devido a um desequilíbrio das oportunidades económicas para as empresas de vários tipos e em diversos setores. O CESE insta, por conseguinte, a Comissão Europeia e os países candidatos a analisar e gerir os impactos do alargamento, a fim de evitar recriar essa mesma dinâmica, prestando especial atenção às PME, tanto na UE como nos países candidatos, no sentido de repartir adequadamente os benefícios. Com a abertura dos mercados da UE durante o processo de integração, os países candidatos devem cumprir rigorosamente as normas da UE de modo a evitar o surgimento de potenciais desvantagens para os operadores dos Estados-Membros da UE.

1.4. A análise preliminar do mercado sobre a reorientação dos fluxos comerciais entre a UE e os países candidatos demonstra claramente que o alargamento trará um benefício líquido para os exportadores de produtos industriais e serviços da UE, ao passo que alguns setores serão prejudicados devido aos custos de produção mais baixos de alguns dos novos Estados-Membros. As realidades sociais variam consideravelmente entre os países candidatos e estas discrepâncias podem, a curto prazo, afetar as condições de trabalho e provocar a insatisfação dos cidadãos. O CESE apela para a realização de um processo de consulta inclusivo, destinado a compensar devidamente os potenciais custos sociais, uma vez que o processo de alargamento não se limita à harmonização das políticas.

1.5. Outra dimensão crucial são os acordos de comércio livre existentes entre os países candidatos e os países terceiros, que podem, por vezes, ser concorrentes da UE a nível mundial, nomeadamente no que diz respeito às matérias-primas necessárias para setores específicos que neste momento não estão plenamente integrados no mercado único. O CESE salienta que a UE necessita de medidas rápidas e específicas para eliminar obstáculos significativos e libertar todo o potencial dos setores financeiro, das telecomunicações e da energia, expostos à pressão crescente dos grandes grupos multinacionais e dos grandes mercados financeiros. Para assegurar uma abordagem abrangente na preservação das indústrias, infraestruturas e tecnologias essenciais do mercado único, o CESE recomenda que os países do alargamento se alinhem pelo quadro da UE relativo à análise dos investimentos diretos estrangeiros (estabelecido nos termos do Regulamento (UE) 2019/452).

1.6. O CESE considera que o alargamento deve estar no centro dos debates sobre o próximo quadro financeiro plurianual (QFP). Já foram tomadas algumas iniciativas positivas a este respeito, especialmente em matéria de apoio à realização de reformas, mas devem ser envidados mais esforços para garantir que os instrumentos financeiros da UE apoiem plenamente o processo de pré-adesão.

1.7. O alargamento não é um processo fácil. Por isso, o CESE considera que é necessário encontrar uma nova dinâmica para o processo de alargamento, que tenha em conta as atuais circunstâncias geopolíticas excecionais e os desafios crescentes, como as alterações climáticas e a transição energética e ambiental. A experiência das sucessivas rondas de alargamento demonstrou que uma integração mais estreita com o mercado único da UE e um apoio financeiro específico não são suficientes para alcançar uma convergência socioeconómica acelerada. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia veio demonstrar que o desafio da segurança e da defesa deve ser abordado através de uma perspetiva global e tido em conta nas políticas energética, financeira e de cibersegurança. Dado o impacto na segurança energética, no desenvolvimento económico e na estabilidade política das economias dos Balcãs Ocidentais, importa com urgência defender uma mudança na abordagem do processo de adesão dos Balcãs Ocidentais à UE, nomeadamente através de uma adesão faseada ao mercado único da UE. O CESE considera que esta abordagem mais dinâmica proporciona vantagens políticas e poderia reacender o entusiasmo por um processo que tem sido bastante difícil em termos de prazos e de progressos.

1.8. Por último, mas não menos importante, o CESE recomenda a participação da sociedade civil no processo de alargamento, a fim de contribuir para uma melhor compreensão, por parte dos cidadãos, das reformas necessárias para cumprir os requisitos da adesão à UE, ajudando a assegurar que a integração na UE se baseia numa participação cívica genuína no debate público. O CESE considera que o alargamento deve constituir uma das soluções europeias para os desafios mundiais. A democratização e o Estado de direito são princípios inderrogáveis, tal como a abordagem baseada no mérito, no âmbito do processo de alargamento, sem permitir atalhos. Mas importa, sobretudo, informar as pessoas dos dois lados da fronteira sobre os potenciais ganhos económicos e sobre o potencial de propagação da prosperidade para a próxima geração de europeus.

1.9. Além da importância geoestratégica, o alargamento também traz novas oportunidades de negócio para as empresas europeias, um maior mercado para as empresas e os consumidores, assim como um maior acesso a matérias-primas críticas e, por conseguinte, uma Europa mais resiliente e soberana.

2. **Contexto**

2.1. Quando Jacques Delors lançou as bases do mercado único (ancoradas nas quatro liberdades – a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais – e assentes em teorias e princípios do século XX), o mundo encontrava-se numa situação geopolítica e económica diferente. O alargamento da UE proporciona uma oportunidade para continuar a explorar o potencial do mercado único, em especial no setor dos serviços, subutilizado.

2.2. O mercado único foi criado para reforçar a integração europeia, eliminando os obstáculos ao comércio, assegurando uma concorrência leal, promovendo a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros e melhorando a vida dos cidadãos. Além disso, a fim de garantir que todas as regiões pudessem beneficiar em pé de igualdade das oportunidades de mercado, foram introduzidos fundos no âmbito da política de coesão. O bom funcionamento do mercado único é indispensável para estimular o investimento e a inovação na Europa, para financiar a segurança social e uma educação de qualidade, bem como para tomar medidas adicionais em prol do clima.

2.3. Atualmente, o mercado único continua a ser uma pedra angular da integração europeia e dos valores europeus, funcionando como catalisador para o crescimento, a prosperidade e a solidariedade, promovendo o papel central da indústria e reforçando o diálogo social na consecução dos objetivos de emissões líquidas nulas. No entanto, a cena internacional mudou profundamente. A Europa está a perder o seu lugar na ordem mundial e tem-se atrasado de forma dramática, o que evidencia a necessidade de desenvolver um novo modelo de mercado único. A competitividade da UE esmoreceu e os EUA e a China já ultrapassaram a União em muitos indicadores, precisamente no momento em que a descarbonização e a transição digital tinham aberto o caminho a uma nova era de prosperidade.

2.4. Além disso, tendo em vista o futuro alargamento da UE, a fim de aumentar a produtividade, os pontos fundamentais do mercado único devem ser atualizados e alinhados com o novo papel do mercado único num mundo que está a atravessar transformações estruturais.

2.5. A fim de assegurar um processo de adesão credível, a sociedade civil organizada deve ter um papel significativo a desempenhar, algo que o CESE tem apoiado diretamente através da sua iniciativa «membros por um país candidato à adesão» ([1]).

2.6. Como já afirmou num parecer anterior ([2]), o CESE considera que é necessário investir na coesão social, económica e territorial para alcançar o crescimento económico e criar emprego nos Balcãs Ocidentais. Recomenda igualmente a definição de indicadores de resultados no domínio social e em matéria de desenvolvimento para todas as medidas previstas nos programas de reformas.

3. **Observações na generalidade**

3.1. ***O alargamento da UE é um imperativo geoestratégico?***

3.1.1. A invasão da Ucrânia em 2022 alterou radicalmente o mapa estratégico da Europa, atravessado agora por uma linha divisória nítida, o que, por sua vez, levou à reativação do processo de adesão dos seis Estados dos Balcãs Ocidentais que se encontram em fila de espera para a adesão à UE. A União tem assim de se preparar para a adesão de um máximo de nove novos membros, incluindo a Geórgia.

3.1.2. Além disso, existe a questão não resolvida da Turquia. Embora continue a ser um país candidato, as suas conversações de adesão com a UE permanecem congeladas e a sua entrada na UE não faz atualmente parte do debate político.

3.2. ***Considerações políticas e institucionais***

3.2.1. O aumento do número de Estados-Membros afetará as relações que estão no cerne do processo de decisão da UE – entre a União e os seus Estados-Membros, entre países de maior e menor dimensão e entre as instituições da UE.

3.2.2. O alargamento da UE terá certamente um impacto no quadro institucional da UE e desencadeará mudanças na dinâmica política.

3.2.3. Os benefícios do poder de veto terão de ser ponderados e confrontados – no plano político – com a capacidade da UE de decidir e deliberar por maioria qualificada.

3.2.4. O CESE considera que os Estados-Membros poderão ter de avaliar como a União continuará a ser funcional com mais nove membros e, em caso de impossibilidade, que reformas seriam necessárias.

3.2.5. O Tratado de Lisboa é compatível com futuros alargamentos. Não é necessário um novo tratado para reduzir o número de comissários para dois terços do número de Estados-Membros se o Conselho Europeu decidir fazê-lo por unanimidade. Determinados vetos no Conselho podem ser abolidos através de cláusulas-ponte que permitem a passagem da unanimidade para a maioria qualificada no Conselho através de um procedimento simplificado de alteração do Tratado. Além disso, o artigo 48.º, n.º 7, do TUE prevê uma cláusula-ponte geral para a abolição de alguns vetos, por exemplo, em matéria de política externa e de segurança, conforme previsto no artigo 31.º, n.º 3, do TUE.

([1]) Abrir caminho à adesão dos Balcãs Ocidentais à UE.
([2]) Novo plano de crescimento e Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais.

3.2.6. Além destas disposições relativas aos métodos de votação, os Tratados permitem que os Estados-Membros se integrem a diferentes velocidades, que vão da cooperação reforçada (que é possível em domínios de competência partilhada, como no caso da Procuradoria Europeia) às opções de autoinclusão e de autoexclusão, quando tal esteja previsto nos Tratados.

3.2.7. Quanto ao Parlamento Europeu, 31 dos 73 lugares vagos do Reino Unido foram mantidos livres para futuros alargamentos e listas transnacionais. Esses lugares seriam suficientes para alguns dos países candidatos de menor dimensão, mas não para a Ucrânia, que obteria um número de lugares comparável ao da Polónia (52) ou da Espanha (59). No entanto, também neste caso o CESE considera que é possível encontrar soluções no âmbito do Tratado de Lisboa.

3.2.8. São concebíveis alterações limitadas ao Tratado destinadas a preservar a capacidade da União para proteger os seus valores e interesses após o alargamento. O CESE salienta que, durante a crise do euro, foram adotadas e ratificadas ligeiras alterações ao Tratado através de um procedimento simplificado. Este exemplo oferece uma via potencial para repensar determinadas políticas, se necessário.

3.3. *A necessidade do pleno cumprimento dos critérios de Copenhaga*

3.3.1. Desde 1997 que o respeito pelos valores fundadores da UE, nomeadamente a liberdade, a democracia e o respeito pelos direitos humanos, pela dignidade, pelas liberdades fundamentais e pelo Estado de direito, constitui uma condição dos Tratados para o êxito do processo de adesão à UE.

3.3.2. O primeiro dos critérios de Copenhaga obrigou os antigos candidatos a reformarem o seu sistema judicial, a reescreverem a sua constituição e a adotarem legislação contra a corrupção e o crime organizado antes da adesão.

3.3.3. No entanto, o CESE observa que estes critérios não constituem uma garantia contra futuros desafios para a democracia e o Estado de direito. Embora a recente subordinação (ainda que apenas até certo ponto) do financiamento europeu ao respeito pelo Estado de direito confira à União uma maior influência, o CESE lamenta que continuem a verificar-se violações da independência do poder judicial e dos meios de comunicação social. Tal como demonstrado pelos vencedores do Prémio Nobel da Economia de 2024, Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, as sociedades com um Estado de direito deficiente e instituições que exploram a população não geram crescimento nem mudanças para melhor.

3.4. *Uma metodologia revista com base nos ensinamentos retirados de alargamentos anteriores*

3.4.1. A UE retirou ensinamentos de anteriores alargamentos e aperfeiçoou a sua política de alargamento através da metodologia de alargamento revista de 2020, que proporciona aos países candidatos e potenciais candidatos vias reforçadas para a integração gradual em determinadas políticas da UE (mesmo antes da sua adesão), antecipando determinados benefícios e obrigações decorrentes da adesão à UE.

3.4.2. A experiência das sucessivas rondas de alargamento demonstrou que uma integração mais estreita com o mercado único da UE e um apoio financeiro específico não são suficientes para alcançar uma convergência socioeconómica acelerada. A fim de assegurar o êxito do alargamento, são necessárias reformas mais profundas e abrangentes para que as economias dos países candidatos possam fazer face à pressão concorrencial do mercado único e criar empresas competitivas e sustentáveis para atrair investimentos privados.

3.4.3. O CESE considera que qualquer desenvolvimento do mercado único deve incluir uma verdadeira dimensão social que garanta a justiça e a coesão sociais, uma vez que, embora o mercado único seja um poderoso motor de crescimento e prosperidade, pode também ser uma fonte de desigualdade e pobreza se os seus benefícios não forem amplamente partilhados ou, pior ainda, se conduzir a um nivelamento por baixo das normas sociais. A presença de uma forte dimensão social no mercado único da UE promoverá a prosperidade inclusiva, garantindo oportunidades justas, os direitos dos trabalhadores e a proteção social e, simultaneamente, contribuindo para o crescimento.

3.4.4. O CESE considera que a metodologia revista deve basear-se no mérito e ser reversível, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2022. Devem ser exploradas as possibilidades proporcionadas por uma integração gradual, continuando a adesão à UE a ser o objetivo final.

3.4.5. Para o efeito, muitos dos países candidatos já participam em programas pertinentes do mercado interno da UE, o que lhes proporciona oportunidades semelhantes às dos Estados-Membros da UE.

3.4.6. O CESE considera que, para concretizar um alargamento bem-sucedido, será também necessário que a UE e os países candidatos comuniquem eficazmente o processo de adesão às populações e estabeleçam diálogos construtivos com os cidadãos sobre a importância estratégica e os benefícios da adesão.

3.4.7. Os países candidatos já participam – muitas vezes na qualidade de observadores – nos trabalhos preparatórios da legislação e das políticas da UE. O CESE orgulha-se de desempenhar um papel ativo nesta nova metodologia. A participação dos países do alargamento no trabalho de determinadas agências descentralizadas da UE destina-se a transpor as normas da UE para os seus sistemas numa fase precoce.

3.4.8. O CESE considera igualmente que a Sérvia e o Kosovo ([3]) devem normalizar as suas relações como condição prévia da adesão.

4. **Observações na especialidade**

4.1. ***Uma abordagem diferenciada/gradual***

4.1.1. Os instrumentos e o quadro que regulam as relações entre a UE e os países do alargamento (como o Acordo de Estabilização e de Associação com os Balcãs Ocidentais e os Acordos de Associação e as zonas de comércio livre abrangente e aprofundado com a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia) já proporcionam muitas possibilidades de garantir um processo de transição progressivo com vista à adesão à UE, incluindo a integração gradual em domínios específicos do mercado único.

4.1.2. O acesso precoce e gradual ao mercado único permitirá também aos operadores económicos dos países candidatos uma maior integração nas cadeias de valor europeias. Para o efeito, poderão ser estabelecidas parcerias estratégicas em ecossistemas industriais de interesse mútuo (por exemplo, matérias-primas, baterias, turismo, economia circular e maquinaria).

4.1.3. A adoção do acervo do mercado único está no cerne de qualquer adesão à UE. O CESE considera que tal levanta a questão de saber como prosseguir com o acesso gradual ao mercado único antes da adesão, tanto em termos de definição de domínios-alvo como de condições para atingir os objetivos.

4.1.4. Para pôr em prática esta abordagem de forma eficaz, os países dos Balcãs Ocidentais devem chegar a acordo sobre a extensão automática das regras da UE num domínio específico do mercado comum regional, assim que um determinado país alcance e confirme o alinhamento da sua legislação com o acervo da UE. Esta medida estratégica eliminaria a necessidade de um procedimento intermédio adicional para as mesmas regras na região, constituindo assim uma abordagem proativa que reduz a redundância e assegura uma execução mais bem-sucedida dos processos do mercado comum regional e do mercado único da UE.

4.1.5. O CESE considera que as instituições da UE terão de decidir se a concessão gradual de acesso a uma integração reforçada no mercado interno criaria direitos e obrigações diretamente aplicáveis na ordem jurídica da União e dos países candidatos.

4.1.6. O CESE não tem a certeza quais as salvaguardas que serão necessárias (em termos de interpretação, aplicação e execução uniformes do acervo da UE) e quais as possibilidades de reação da União no caso de um país candidato não cumprir as suas obrigações. Trata-se de uma «zona cinzenta» que deve ser cuidadosamente analisada, dadas as suas implicações para a segurança jurídica e a confiança das empresas.

4.1.7. Os acordos de associação são complementados por iniciativas adicionais.

— O plano de ação prioritário no âmbito das zonas de comércio livre abrangente e aprofundado com a Ucrânia visa conceder a este país o acesso a determinados domínios do mercado único, ainda antes da adesão, incluindo-o na política de itinerância da UE, preparando o acesso à área única de pagamentos em euros de acordo com os procedimentos e requisitos aplicáveis e permitindo a livre circulação de determinados produtos industriais. Existe também um plano semelhante para a Moldávia e está a ser elaborado outro para a Geórgia.

([3]) O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) considerou que a declaração de independência do Kosovo, proclamada unilateralmente em 17 de fevereiro de 2008, não violou o direito internacional.

— O plano de crescimento para os Balcãs Ocidentais concede incentivos aos países da região para preparar a adesão à UE e acelerar as reformas socioeconómicas e fundamentais necessárias, nomeadamente antecipando alguns dos benefícios do acesso ao mercado único. Esta iniciativa é levada a cabo em paralelo com o mercado comum regional nos Balcãs Ocidentais, que, com base nas regras e normas da UE, visa assegurar a integração económica da região.

— Estes processos de integração gradual são também apoiados financeiramente pelo Mecanismo para as Reformas e o Crescimento proposto para os Balcãs Ocidentais, pelo Mecanismo para a Ucrânia e pelo pacote de apoio da UE à Moldávia.

— Um dos objetivos do Novo Plano de Crescimento e do Mecanismo é acelerar a integração económica das regiões como trampolim para integrar melhor as economias dos Balcãs Ocidentais nas cadeias de valor europeias e melhorar a sua competitividade. Consequentemente, tal contribuirá para uma integração harmoniosa dos países dos Balcãs Ocidentais no mercado único da UE.

— O reforço da cooperação económica e do comércio a nível intrarregional, com base nas normas da UE, aproveitará o potencial económico ainda por explorar da região, aumentará a competitividade das empresas, ao promover cadeias de produção transfronteiras e impulsionar as vantagens comparativas regionais, criará novos postos de trabalho, será benéfico para os consumidores e atrairá investidores em busca dos benefícios de um mercado mais vasto.

4.1.8. O CESE congratula-se com o facto de o acesso precoce e gradual ao mercado único permitir também aos operadores económicos, aos parceiros sociais e à sociedade civil dos países candidatos uma maior integração nas cadeias de valor europeias. No entanto, para se tornar mais eficiente, devem ser estabelecidas parcerias estratégicas em ecossistemas industriais de interesse mútuo.

4.2. ***Necessidade de reformular os atuais instrumentos de assistência técnica e externa***

4.2.1. O CESE considera que a condicionalidade *ex ante* implica uma nova abordagem de alargamento que exige um novo instrumento com uma conceção diferente dos instrumentos de assistência externa e técnica atualmente disponíveis. Esta metodologia não é viável ao abrigo do atual Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

4.2.2. O novo instrumento de assistência externa e técnica deverá reforçar a atual assistência financeira ao abrigo do IPA III com programas de cooperação Interreg no âmbito da política de coesão da UE e abranger os Balcãs Ocidentais. O CESE salienta a importância de alinhar gradualmente os instrumentos de apoio aos países candidatos com os instrumentos financeiros dos Estados-Membros, a fim de permitir um processo de adesão harmonioso.

4.2.3. O novo Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais destina-se a apoiar a execução do novo plano de crescimento e dos seus quatro pilares através de um aumento significativo da assistência financeira. O CESE congratula-se com o facto de os pagamentos estarem sujeitos a condições rigorosas relacionadas com reformas fundamentais, tal como estabelecido no programa de reformas.

4.2.4. O mecanismo proposto abrangerá o período de 2024-2027. Prestará apoio financeiro sob a forma de empréstimos (até 4 mil milhões de euros) e de apoio não reembolsável (até 2 mil milhões de euros), através de desembolsos diretos aos orçamentos nacionais, ou como financiamento de investimentos de capital através do Quadro de Investimento para os Balcãs Ocidentais.

4.2.5. O impacto financeiro do mecanismo, juntamente com os fundos ainda disponíveis ao abrigo do IPA III para o resto do QFP 2021-2027, destina-se a proporcionar aos Balcãs Ocidentais o mesmo nível de ajuda por habitante que a concedida através da política de coesão, em média, na UE.

4.2.6. Este reforço orçamental sem precedentes deverá responder aos apelos da região no sentido de uma maior convergência socioeconómica e reforçar a mensagem de que os benefícios de uma integração mais estreita com a UE podem ser sentidos antes da adesão.

Bruxelas, 4 de dezembro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE