C/2025/762

11.2.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

O custo da não adesão ao espaço Schengen para o mercado único e impacto na Bulgária e na Roménia

(parecer de iniciativa)

(C/2025/762)

Relatora: **Mariya MINCHEVA**

Conselheira	Silviya TODOROVA (da relatora)
Decisão da Plenária	15.2.2024
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)	142/0/7

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) insta o Conselho a definir já em 2024 uma data para a supressão dos controlos nas fronteiras terrestres entre a Bulgária e a Roménia e os outros Estados-Membros pertencentes ao espaço Schengen. Exorta todas as partes interessadas a colaborarem para alcançar esse objetivo, assegurando que todos os cidadãos da União Europeia (UE) podem beneficiar, em pé de igualdade, do espaço Schengen.

1.2. O Acordo de Schengen é essencial para a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais na UE, constituindo um fator-chave para o seu sucesso económico. A competitividade da UE tornou-se uma prioridade política premente, tal como salientado nos recentes relatórios de Enrico Letta e Mario Draghi. Uma das principais mensagens veiculadas por estes relatórios é a necessidade de uma aplicação rápida e abrangente das regras do mercado único, juntamente com uma maior integração.

1.3. Não obstante os seus progressos significativos, o mercado único europeu continua a ser um projeto em curso. As crises recentes expuseram ainda mais as suas vulnerabilidades a perturbações. Quaisquer limitações à liberdade de circulação no mercado único, incluindo restrições técnicas nos itinerários e no transporte rodoviário, têm efeitos adversos na competitividade e no crescimento económico da UE, dificultando a plena realização da economia social de mercado, conforme previsto nos Tratados.

1.4. Ao longo dos anos, os Estados-Membros têm vindo a reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras ([1]). No entanto, o impacto económico e social dessas decisões no mercado único não foi objeto de avaliação. O CESE considera que a Comissão Europeia deve fornecer regularmente dados fiáveis sobre os efeitos económicos e sociais diretamente relacionados com a introdução de controlos fronteiriços no espaço Schengen, incluindo no que respeita à competitividade.

([1]) https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en?prefLang=pt; https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf.

1.5. Em 31 de março de 2024, o Conselho suprimiu os controlos nas fronteiras internas aéreas e marítimas com a Bulgária e a Roménia. No entanto, os controlos nas fronteiras terrestres internas com esses Estados-Membros mantêm-se, impondo custos económicos e sociais desnecessários a todo o mercado único.

1.6. Segundo diferentes estimativas, as empresas que operam na Bulgária e na Roménia pagam anualmente milhares de milhões de euros, que resultam dos custos logísticos acrescidos, dos atrasos nas entregas de bens e equipamentos e dos encargos adicionais com os combustíveis e condutores. Todos estes custos diretos são inevitavelmente repercutidos nos consumidores, sob a forma de preços mais elevados, e têm impacto na saúde física e mental dos trabalhadores.

1.7. Os controlos nas fronteiras terrestres têm um impacto ambiental evidente devido às emissões de CO_2 dos veículos que aguardam a passagem da fronteira, além de prejudicarem o turismo e impedirem a livre circulação dos trabalhadores. A incerteza e as ineficiências associadas aos controlos nas fronteiras terrestres dissuadem o investimento direto estrangeiro e prejudicam o clima de investimento.

1.8. A não adesão da Bulgária e da Roménia ao espaço Schengen tem um preço político. A adesão ao espaço Schengen não deve ser utilizada como uma forma de condicionalidade não formal posterior à adesão à UE, uma vez que esta abordagem gera desconfiança nas instituições europeias e alimenta sentimentos eurocéticos.

2. **Contexto**

2.1. O **mercado único europeu** é uma conquista notável e um dos alicerces da integração europeia. Concede às empresas da UE acesso a um vasto mercado interno de quase 450 milhões de pessoas, estimulando o comércio, a concorrência e o crescimento económico e promovendo a prosperidade e a coesão em benefício de todos os europeus. No entanto, apesar de já ter celebrado o seu 30.º aniversário ([2]), o mercado único **continua a ser um projeto em curso**. O **Acordo de Schengen** continua a ser uma **pedra angular do mercado único da UE**.

2.2. Apesar da necessidade de aprofundar o mercado único, cerca de 60 % dos **obstáculos atuais** à prestação de serviços são idênticos aos que existiam há 20 anos ([3]) e dificultam, presentemente, a transição para a economia verde e digital.

2.3. Crises recentes, como a pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia, revelaram a **vulnerabilidade do mercado único a perturbações**. Para fazer face a este problema, é necessário que o mercado se mantenha sempre operacional, mesmo durante crises imprevistas. É essencial tomar medidas rápidas para combater os disfuncionamentos, incluindo as situações de escassez na cadeia de abastecimento e as dependências em relação a países terceiros.

2.4. Desde 2011 ([4]), ([5]), a Bulgária e a Roménia satisfizeram todos os pré-requisitos para a aplicação do acervo de Schengen em vários domínios ([6]). O Parlamento Europeu adotou oito resoluções que apelam para a rápida entrada de ambos os países no espaço Schengen, a última das quais em 10 de abril de 2024. O CESE adotou igualmente uma resolução ([7]) em 14 de dezembro de 2023, na qual afirma que não se deve impor à Bulgária e à Roménia condições adicionais além das previstas nos Tratados e regulamentos em vigor.

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0162.
([3]) BusinessEurope – Exemplos de obstáculos ao mercado único para as empresas, 2023 – https://www.businesseurope.eu/publications/examples-single-market-barriers-businesses-2023.
([4]) JO C 380 E de 11.12.2012, p. 160.
([5]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reforçar Schengen com a plena participação da Bulgária, da Roménia e da Croácia no espaço sem controlos nas fronteiras internas, COM(2022) 636 final.
([6]) Relatório da missão de recolha de informações à Bulgária e à Roménia [em inglês]; https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16090-2023-INIT/pt/pdf.
([7]) Resolução do Comité Económico e Social Europeu – Apoio do CESE à adesão da Roménia e da Bulgária ao espaço Schengen, 14 de dezembro de 2023, JO C, C/2024/1563, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj).

2.5. Em 2023, o Conselho suprimiu os controlos nas fronteiras aéreas e marítimas internas com a Bulgária e a Roménia a partir de 31 de março de 2024. Os controlos nas fronteiras terrestres internas foram mantidos **sem uma data estabelecida para a sua remoção**.

2.6. No seu relatório sobre o futuro do mercado único, **Enrico Letta** apela às instituições europeias para que se oponham firmemente a qualquer tentativa de limitar a liberdade de circulação entre os Estados-Membros, incluindo restrições técnicas aos itinerários e ao transporte rodoviário, bem como a qualquer suspensão do Acordo de Schengen. No relatório, Enrico Letta afirma expressamente que **cumpre estabelecer em 2024 uma data para a supressão dos controlos nas fronteiras terrestres internas entre a Bulgária e a Roménia e os outros países do espaço Schengen** ([8]). A mesma mensagem foi veiculada pela presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, na apresentação ao Parlamento Europeu das suas orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024-2029.

3. **Observações na generalidade**

3.1. A decisão de **manter os controlos nas fronteiras terrestres entre a Bulgária e a Roménia e os outros Estados-Membros da UE acarreta custos significativos** e cria um obstáculo adicional de facto que impede as empresas de usufruírem de todos os benefícios do mercado único. O impacto na coesão regional, económica e social evidencia as implicações mais vastas para a unidade e a estabilidade da UE. Ao tomar medidas ativas no sentido da plena integração da Bulgária e da Roménia no espaço Schengen, a UE pode reforçar a sua coesão interna, aumentar a sua competitividade e defender os princípios fundamentais da livre circulação e da solidariedade que estão na base do projeto europeu.

3.2. O CESE observa que a Europa Oriental, incluindo a Bulgária e a Roménia, desempenha um papel crucial de um ponto de vista da segurança e das cadeias de abastecimento, inclusivamente no que toca ao apoio à Ucrânia. Está disponível para apoiar estes esforços e insta todas as partes interessadas a darem prioridade à resolução rápida e eficaz desta questão.

3.3. O CESE observa igualmente que as análises e os dados disponíveis sobre os efeitos económicos da não adesão ao espaço Schengen no mercado único são escassos. Há apenas um estudo, encomendado pelo Parlamento Europeu em 2016, que visava **avaliar o impacto do restabelecimento dos controlos fronteiriços** no espaço Schengen e não o efeito de manter Estados-Membros fora dele.

3.4. A Comissão Europeia avalia as **barreiras físicas ao comércio** ([9]), mas esta avaliação abrange apenas eventos como bloqueios nas fronteiras, manifestações e ataques a camiões. Os efeitos dos controlos nas fronteiras terrestres, incluindo a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras pelos Estados-Membros pertencentes ao espaço Schengen, não são tidos em conta.

3.5. No contexto do processo de **alargamento** da UE, começam a debater-se as lacunas existentes nas relações económicas com os países candidatos, à luz da possível adesão ao mercado único da UE ([10]). A convergência económica com a UE continua a ser insuficiente no caso da Bulgária e da Roménia, e os controlos nas fronteiras afetam negativamente esse processo. A utilização da adesão ao espaço Schengen como uma forma de **condicionalidade** ([11]) não formal **posterior à adesão à UE** gera desconfiança nas instituições europeias e alimenta **sentimentos eurocéticos** ([12]).

([8]) https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

([9]) https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/barriers-trade/physical-barriers-trade_en?prefLang=pt.

([10]) *The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession*, relatório do Bruegel, 11 de abril de 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.

([11]) *The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession*, relatório do Bruegel, 11 de abril de 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.

([12]) Segundo uma sondagem de opinião pública realizada na Roménia, mais de 60 % dos cidadãos consideram que a sua exclusão do espaço Schengen representa um estatuto de segunda classe na UE. INSCOP Research, «Sondaj de opinie național – aprilie 2024 Partea a V-a: Opinia românilor despre aderarea parțială la spațiul Schengen», https://www.inscop.ro/aprilie-2024-sondaj-de-opinie-inscop-research-realizat-la-comanda-news-ro-partea-a-v-a-opinia-romanilor-despre-aderarea-partiala-la-spatiul-schengen/ e https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2024/04/26.04.24-Sondaj-INSCOP-NEWS-Partea-a-V-a-Schengen.pdf.

4. **Observações na especialidade**

4.1. Um estudo pormenorizado realizado pelo Instituto de Investigação Económica (ERI) da Academia de Ciências da Bulgária revela que o efeito negativo médio na economia búlgara devido à adesão parcial do país ao espaço Schengen se traduz numa **perda anual superior a 834 milhões de euros** ([13])**, incluindo os efeitos diretos, indiretos e ambientais**. Este valor engloba os custos diretos das mercadorias transportadas, o transporte rodoviário de mercadorias e as perdas decorrentes do não aproveitamento de oportunidades para gerar receitas alternativas com esse tipo de transporte; o efeito ambiental total de um tempo de espera prolongado nas fronteiras a um preço médio de transação por tonelada de CO_2 emitida; as perdas decorrentes do não aproveitamento de oportunidades para gerar receitas adicionais; e as perdas totais decorrentes da não coleta das potenciais receitas para o orçamento do Estado provenientes de impostos devidos. Não existem números comparáveis para a Roménia. No entanto, estima-se ([14]) que os atrasos nas fronteiras terrestres custem aos operadores de transportes 90 milhões de euros, ao que acresce um montante de 2,32 mil milhões de euros em **receitas anuais perdidas**. Estes custos resultam numa menor competitividade das empresas e das economias.

4.2. Os **modos de transporte de mercadorias utilizados variam** de Estado-Membro para Estado-Membro e este aspeto deve ser tido em conta na avaliação dos efeitos dos controlos nas fronteiras terrestres. Por exemplo, a **Grécia** está entre os três Estados-Membros com a **maior quota de transporte marítimo de mercadorias** (96,4 %), ao passo que a **Roménia** está entre os três Estados-Membros com a **menor quota de transporte marítimo de mercadorias** (16,0 %) ([15]). Ao mesmo tempo, o **volume de transporte rodoviário de mercadorias na UE registou um aumento** de 22 % entre 2013 e 2022. Os **camiões** continuam a constituir a espinha dorsal das cadeias de abastecimento, **assegurando 77 % do transporte interno de mercadorias** (rodoviário, ferroviário e por via navegável) na UE ([16]).

4.3. A fronteira entre a Hungria e a Roménia constitui uma porta de entrada crucial para o principal mercado da UE, absorvendo eficazmente o tráfego proveniente de rotas e cadeias de distribuição que atravessam a Grécia, a Bulgária e a Roménia. Os Estados-Membros da UE são os seus principais parceiros comerciais, representando 71 % das importações e 72 % das exportações de mercadorias da Roménia e, respetivamente, 69 % e 77 % da Hungria e 55 % e 63 % da Bulgária ([17]).

4.4. Os atrasos e as filas de espera dos veículos de passageiros e dos camiões que atravessam as fronteiras terrestres entre a Bulgária e a Roménia e entre a Roménia e a Hungria variam consoante a época do ano, mas oscilam, em média, entre um mínimo de 20 minutos e mais de 200 minutos, prolongando-se por vezes por mais de 5 dias ([18]). O comprimento das filas de espera dos camiões de mercadorias pode, por vezes, ser superior a 30 km em determinados pontos de controlo nas fronteiras terrestres. As longas filas de espera nas fronteiras podem provocar a deterioração de produtos perecíveis (o que afeta negativamente os setores agrícola e alimentar), acarretando perdas financeiras tanto para os exportadores como para os importadores. Para além dos custos associados ao atraso dos camiões nas fronteiras, são também comunicados os custos e as perdas associados à execução de projetos de infraestruturas, uma vez que o equipamento necessário não pode ser transportado em tempo útil. O crescimento do comércio eletrónico também é afetado negativamente, uma vez que, apesar de poder ser feito em linha, as entregas são efetuadas da forma tradicional.

4.5. Segundo estudos pormenorizados, as empresas de transporte que operam na Bulgária e na Roménia enfrentam custos adicionais que variam entre 5 % e 20 % devido a atrasos nas fronteiras ([19]). Tal inclui os custos do combustível, os salários dos condutores e a manutenção dos veículos. Estes custos acabam por se repercutir nos consumidores, contribuindo para o aumento dos preços dos bens ([20]). No caso da Bulgária, os custos ascendem a 432 milhões de euros em perdas para o transporte de mercadorias, aumentando para 711 milhões de euros se forem tidos em conta os efeitos potenciais. No caso da Roménia, são superiores a 2,5 mil milhões de euros, de acordo com as estimativas do Sindicato Nacional dos Transportadores Rodoviários da Roménia (UNTRR).

([13]) Bobeva, D., Nestorov, N., Pavlov, A., Stoilov, S. (2024), «Evaluation of the Economic Impact of a Country`s Accession to the Schengen Area – the Case of Bulgaria», *Economic Thought Journal*, 69 (2), 139-163. https://doi.org/10.56497/etj2469201.

([14]) https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

([15]) Eurostat, (tran_hv_ms_frmod).

([16]) https://www.iru.org/news-resources/newsroom/who-driving-what-and-where-eu-road-freight-trends.

([17]) *Trade Profiles 2023*, Organização Mundial do Comércio, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles23_e.htm.

([18]) Informações da Câmara Nacional dos Transportes da Bulgária e dos Ministérios dos Assuntos Internos da Roménia e da Bulgária.

([19]) Estudo do UNTRR, *Road Transport Market in Romania, 2018-2030*, abril de 2024, https://piata-transporturilor.ro/?page_id=160.

([20]) Segundo a Organização Mundial do Transporte Rodoviário (janeiro de 2024), esta situação custou diretamente aos operadores de transportes 90 milhões de euros, ao que acresce um montante de 2,32 mil milhões de euros em receitas anuais perdidas, https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

4.6. A continuação dos controlos nas fronteiras tem um **impacto ambiental negativo** devido às emissões de CO_2 dos veículos que aguardam para atravessar a fronteira, cujos motores permanecem em funcionamento durante os controlos. De acordo com pressupostos e estimativas prudentes ([21]), as emissões anuais de dióxido de carbono resultantes dos controlos remanescentes nas fronteiras entre a Hungria e a Roménia, a Roménia e a Bulgária e a Bulgária e a Grécia ascendem a mais de 46 mil tCO_2/ano. Este valor é equivalente às emissões anuais provenientes do consumo de eletricidade de cerca de 28 000 agregados familiares da UE ([22]).

4.7. A incerteza e as ineficiências associadas aos controlos nas fronteiras dissuadem o investimento direto estrangeiro e **prejudicam o clima de investimento**. Os investidores procuram ambientes estáveis e previsíveis, pelo que a perceção do risco de atrasos e do aumento dos custos operacionais redireciona frequentemente o investimento para outros países Schengen. Este fenómeno agrava as disparidades económicas entre os países da Europa Oriental e Ocidental.

4.8. De acordo com as conclusões do estudo realizado pelo Parlamento Europeu em 2016 ([23]), a não adesão ao espaço Schengen pode afetar as expectativas do mercado quanto ao estatuto destes países na UE e na área do euro (embora a Bulgária e a Roménia ainda não tenham adotado o euro). É um **sinal político de que um país não faz parte do «núcleo» da UE**, podendo influenciar o rendimento das obrigações do Estado, o preço dos ativos financeiros e as taxas de juro com que se deparam as empresas e as famílias, bem como ter um impacto potencialmente negativo na economia real.

4.9. Os tempos de espera prolongados nas fronteiras terrestres podem violar significativamente os **direitos humanos** e agravar as desigualdades. As pessoas podem ser confrontadas com atrasos indevidos, *stress* e riscos para a saúde, independentemente da sua nacionalidade ou das circunstâncias. Esses obstáculos dificultam a livre circulação de pessoas, afetando o comércio, a educação e o reagrupamento familiar, e têm um impacto significativo na saúde mental e física dos trabalhadores, designadamente dos condutores. A aplicação de sistemas eficientes de gestão das fronteiras e a defesa dos princípios da igualdade são cruciais para garantir a proteção destes direitos fundamentais e o tratamento de todas as pessoas com dignidade e respeito, independentemente da sua origem.

4.10. Os controlos fronteiriços prolongados entre a Bulgária e a Roménia, bem como com os países vizinhos do espaço Schengen, como a Grécia e a Hungria, criam limitações de tempo significativas para os viajantes e têm repercussões negativas no setor do transporte por autocarro ([24]). Esta situação **prejudica o turismo**, um setor vital para ambos os países, bem como as economias da UE e o desenvolvimento regional. Segundo o estudo do ERI, só a Bulgária perde mais de 62 milhões de euros por ano em receitas de turismo.

4.11. O facto de não pertencer ao espaço Schengen impede a **livre circulação da mão de obra**, limitando as oportunidades de os trabalhadores da Bulgária e da Roménia procurarem emprego nos Estados-Membros vizinhos da UE. Esta limitação afeta os setores da construção, da agricultura e dos serviços, que dependem em grande medida de trabalhadores sazonais e temporários ([25]).

4.12. Há poucos dados estatísticos sobre o emprego, o empreendedorismo e as oportunidades profissionais ligados à mobilidade transfronteiriça na UE, o que permitiria avaliar o impacto dos controlos nas fronteiras terrestres na Bulgária, na Roménia, na Hungria e na Grécia. No entanto, pode deduzir-se um impacto negativo, uma vez que **a mobilidade dos trabalhadores é afetada pela disponibilidade de opções de transporte**.

4.13. Uma maior mobilidade da mão de obra está associada a uma maior produtividade e produção económica. A percentagem de cidadãos móveis em idade ativa (20-64 anos) da Roménia e da Bulgária ([26]) em relação à população residente no seu país de origem continua a aumentar (Roménia: de 11,5 % em 2010 para 18,6 % em 2020 – o valor mais elevado da UE; Bulgária: de 6 % em 2010 para 10,3 % em 2020 – o quarto valor mais elevado da UE). A supressão dos controlos nas fronteiras terrestres facilitará a disponibilidade de opções de transporte e aumentará as **oportunidades de mobilidade laboral transfronteiriça**, o que também promoverá uma maior produtividade e produção económica nas regiões transfronteiriças em questão.

([21]) *The Unnecessary Burden*, estudo da KPMG, março de 2023, https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ro/pdf/2023/Schengen_border_CO2-emissions-impact.pdf.

([22]) Cálculos próprios, dados do Eurostat: lfst_hhnhtych e *EU energy in figures*, Statistical pocketbook 2023.

([23]) *The cost of non-Schengen – impact of border controls within Schengen area on the single market*, maio de 2016, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf.

([24]) As viagens turísticas organizadas são efetuadas principalmente por autocarro.

([25]) A mobilidade laboral implica uma dinâmica complexa para além da adesão a Schengen, incluindo barreiras linguísticas, disponibilidade de emprego e integração social. Embora a adesão ao espaço Schengen seja suscetível de reforçar a mobilidade laboral, calcular precisamente qual é a redução percentual dessa mobilidade diretamente imputável ao facto de não pertencer ao espaço Schengen exige uma investigação mais direcionada.

([26]) Eurostat (lfst_lmbpcita e demo_pjangroup).

4.14. Paradoxalmente, no que diz respeito às **preocupações em matéria de segurança**, a admissão parcial da Bulgária e da Roménia no espaço Schengen prejudica, em vez de reforçar, a segurança da UE. A gestão eficaz das fronteiras externas é uma responsabilidade partilhada, e a integração destes países no espaço Schengen poderia reforçar as medidas de segurança globais através de uma maior cooperação e partilha de recursos. Além disso, as despesas relacionadas com a preservação e a manutenção das infraestruturas de segurança das fronteiras, incluindo as forças policiais entre a Bulgária e a Roménia, a Bulgária e a Grécia e a Roménia e a Hungria, poderiam ser reorientadas para reforçar a fronteira externa da UE.

Bruxelas, 4 de dezembro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE